

Paulien de Winter

Van

HARD

naar

HART?

Handhavers over de menselijke
maat in de Participatiewet

Boom

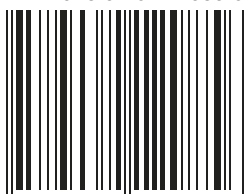


De handhaving van de inlichtingenplicht in de Participatiewet heeft de afgelopen vijftig jaar ingrijpende veranderingen ondergaan. Waar aanvankelijk weinig aandacht was voor onterecht gebruik van de bijstand, verschoof de focus later naar het pakken van fraudeurs (de 'Fraudewet'). De nieuwste ontwikkeling benadrukt maatwerk en menselijke maat. Dit onderzoek verkent de mogelijkheden en moeilijkheden waarmee handhavers – toezichthouders, buitengewoon opsporingsambtenaren domein V en boeteambtenaren – worden geconfronteerd bij maatwerk en menselijke maat in het kader van de inlichtingenplicht van de Participatiewet.

Van hard naar hart? boek biedt waardevolle inzichten voor diverse doelgroepen. Gemeenten en handhavers van de Participatiewet kunnen vergelijken hoe collega's in andere gemeenten opereren. Handhavers en toezichthouders uit een ander domein krijgen een kijk op de uitvoering van de Participatiewet. Beleidsmakers en wetgevers krijgen praktische inzichten die kunnen bijdragen aan het ontwikkelen van effectiever beleid. Voor wetenschappers opent dit onderzoek een venster naar de complexe wereld van handhaving, waardoor een beter begrip van de uitvoeringspraktijk mogelijk wordt.

Paulien de Winter werkt als universitair hoofddocent Rechtstheorie bij de afdeling Staatsrecht, Bestuursrecht en Rechtstheorie van de Universiteit Utrecht. Zij doet empirisch juridisch onderzoek, waarbij de focus ligt op handhaving en toezicht. Zij onderzoekt onder andere hoe uitvoerende medewerkers regels in de praktijk toepassen, bijvoorbeeld in het sociaal domein. Zij is daarnaast lid van de redactie van *Tijdschrift voor Toezicht (TvT)* en *European Journal for Empirical Legal Studies (EJELS)*. Ze is in 2019 gepromoveerd op het onderzoek *Tussen de regels. Een rechtssociologisch onderzoek naar handhaving van de socialezekerheidswetgeving*.

ISBN 978-94-6212-985-6



9 789462 129856 >

www.boom.nl/juridisch

Van hard naar hart?

VAN HARD NAAR HART?

Handhavers over de menselijke maat in de Participatiewet

PAULIEN DE WINTER

Boom

Omslagontwerp en opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2024 Paulien de Winter | Boom (Den Haag)

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de reproductieregeling van Stichting Reprerecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reprerecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprerecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bijvoorbeeld een (digitale) leeromgeving of een reader in het onderwijs (op grond van artikel 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6212-985-6

ISBN 978-94-0011-487-6 (e-book)

NUR 820

www.boom.nl

www.boom.nl/juridisch

VOORWOORD

De beslissingen van handhavers van de inlichtingenplicht binnen de Participatiewet hebben een aanzienlijke impact op het leven van uitkeringsgerechtigden. Handhavers zijn de cruciale actoren bij het uitvoeren van handhavingsbeleid en drukken hun stempel op de invulling van dit beleid. Hoewel er steeds meer contact is met uitvoerders bij het opstellen van nieuwe wetgeving, valt het op dat er (in de wetenschap) relatief weinig bekend is over deze groep handhavers. Er is geen duidelijk beeld van het aantal handhavers, wie zij zijn, hoe zij hun werk uitvoeren, of hoe zij denken over de recente ontwikkelingen naar een menselijker beleid.

Ik heb een toegankelijk boek willen schrijven dat geschikt is voor een breed publiek. Dit vraagt om een zorgvuldige balans. Ik heb geprobeerd een aanpak te kiezen die zowel toegankelijk is voor een breed publiek als voldoende diepgang biedt voor degenen die op zoek zijn naar meer gedetailleerde inzichten. In deze beschrijvende studie komen handhavers zelf 'aan het woord' door de vele opgenomen citaten uit het onderzoek. Ik hoop dat dit boek voor de meeste lezers een waardevolle kijk geeft op de dagelijkse uitvoeringspraktijk.

Ik had al langer het idee om onderzoek uit te voeren naar deze groep handhavers. Met een subsidie van het Gratama Fonds werd dit een mogelijkheid. Dit onderzoek is daarnaast ondersteund door de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde (SBB) van de Rijksuniversiteit Groningen en de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Rechtstheorie (SBR) van de Universiteit Utrecht. Het onderzoek had niet zo soepel kunnen lopen zonder de ondersteuning van student-assistent Aafke Zeldenrust. Het meedenken van handhavers over de onderzoeksopzet was onmisbaar. Specifiek wil ik Siep Peterson en Hans de Rue (beiden werkzaam als sociaal rechner) bedanken voor hun inzet. Ook de titel van dit boek is te danken aan sociaal rechner Siep. Hij stemde er gelukkig mee in om zijn uitspraak te gebruiken als titel.

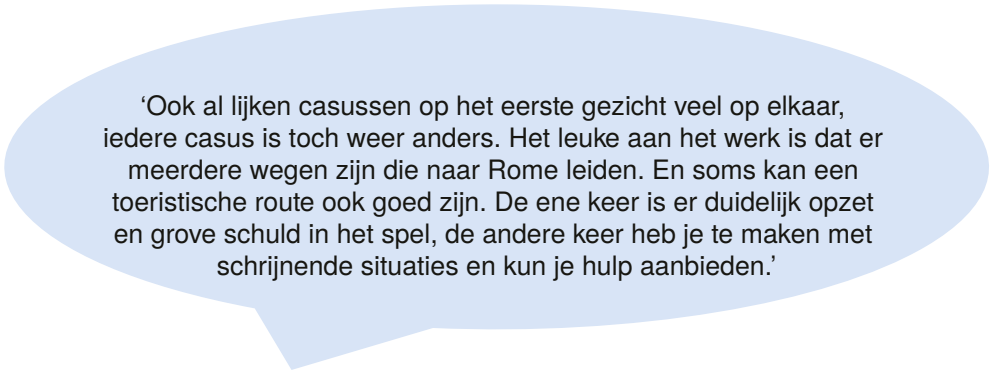
Naast dit boek is een podcast opgenomen met drie afleveringen. In elke aflevering praten twee handhavers over hun dagelijkse werkzaamheden. Deze podcast heeft de titel: 'Menselijke Maat: Van hard naar hart?' Mocht je na het lezen van dit boek nog meer willen horen over en van de handhavers, dan kun je nu dus ook naar ze luisteren.

Paulien de Winter
Augustus 2024

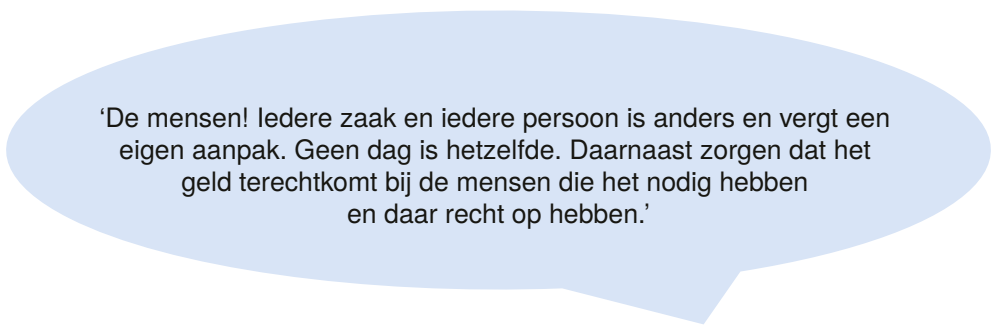
INHOUD

1	Inleiding	11
1.1	Inlichtingenplicht en fraude	12
1.2	Handhavingsbeleid in context	14
1.3	Onderzoeksvragen	18
1.4	Onderzoeksmethoden	19
1.5	Leeswijzer	22
2	Handhavers onder de loep	25
2.1	De verschillende petten van handhavers	25
2.2	Leeftijd en geslacht	30
2.3	Opleiding en werkervaring	31
2.4	Gemeenten	32
2.5	Eigenschappen van handhavers	37
2.6	Handhavers in beeld	41
3	De dagelijkse handhavingspraktijk	43
3.1	Handhavingsbeleid van de gemeente	43
3.2	Verwachtingen van handhavers over naleving	47
3.3	Onderzoek en opsporing	49
3.4	Waarschuwingen	59
3.5	Boetes	60
3.6	Visie op de uitkeringsgerechtigde	65
3.7	Handhavingsstijl	71
3.8	Handhavers in de dagelijkse uitvoeringspraktijk	77
4	Maatwerk en menselijke maat	81
4.1	Het belang van maatwerk en menselijke maat	83
4.2	Definities maatwerk en menselijke maat	88
4.3	Verschil tussen maatwerk en menselijke maat	93
4.4	Maatwerk en menselijke maat in de praktijk volgens handhavers	98
4.5	De kanttekening van maatwerk en menselijke maat volgens handhavers	104
4.6	Maatwerk en menselijke maat in de dagelijkse praktijk	106

5	Wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid	111
5.1	Op de hoogte van wetsvoorstel?	112
5.2	Het toelichtingsgesprek	113
5.3	Waarschuwing	117
5.4	Voorwaardelijke boete	121
5.5	Semi-gefixeerde boetebedragen	124
5.6	Passend handhaven	128
5.7	Evaluatie van de voorgestelde wijzigingen	132
5.8	Voorgestelde wetswijziging en de dagelijkse handhavingspraktijk	135
6	Van hard naar hart?	139
6.1	Een verscheidenheid aan handhavers	140
6.2	In de uitvoeringspraktijk is oog voor de uitkeringsgerechtigde	141
6.3	Onder handhavers is er angst voor een te soft beleid	142
6.4	Een responsieve overheid kost inspanningen van de handhavers	142
6.5	Gelijke en ongelijke gevallen	143
6.6	Handhaven met het hart en het hoofd	145
	Literatuurlijst	147
	Bijlage I	151
	Bijlage II	161



‘Ook al lijken casussen op het eerste gezicht veel op elkaar, iedere casus is toch weer anders. Het leuke aan het werk is dat er meerdere wegen zijn die naar Rome leiden. En soms kan een toeristische route ook goed zijn. De ene keer is er duidelijk opzet en grove schuld in het spel, de andere keer heb je te maken met schrijnende situaties en kun je hulp aanbieden.’



‘De mensen! Iedere zaak en iedere persoon is anders en vergt een eigen aanpak. Geen dag is hetzelfde. Daarnaast zorgen dat het geld terechtkomt bij de mensen die het nodig hebben en daar recht op hebben.’

Handhavers die verantwoordelijk zijn voor de opsporing en het sanctioneren van schending van de inlichtingenplicht van de Participatiewet krijgen veel (media-)aandacht. Zowel in de Tweede Kamer als in de media zijn zij regelmatig onderwerp van discussie. Hun werkwijze wordt voortdurend geëvalueerd. Het beleid dat zij moeten uitvoeren is onderhevig aan verandering: soms wordt van hen strikte handhaving verwacht, terwijl op andere momenten flexibiliteit vereist is.

Handhaving van de sociale zekerheid is in Nederland in de voorgaande jaren steeds repressiever geworden. De verplichtingen voor uitkeringsgerechtigden zijn talrijk, toezicht is streng en de sancties zijn ingrijpend. Deze wijze van handhaving staat ter discussie. Vanuit de politiek is er een sterke roep om de ‘menselijke maat’. Ook beleidsmakers zijn hiermee druk aan de slag. De stem van de uitvoerders, in dit geval de handhavers zoals toezichthouders, buitengewoon opsporingsambtenaren (vaak sociaal rechercheurs genoemd) en boeteambtenaren, horen we echter nauwelijks. Dat is opvallend omdat een uitvoeringspraktijk waarbij de menselijke maat bij handhaving centraal staat, alleen mogelijk is als uitvoerders erbij betrokken worden. Het is daarom belangrijk om te focussen op deze uitvoerende laag om te zien hoe de dagelijkse praktijk eruitziet en welke keuzes handhavers maken.

Het beeld dat de media schetsen van deze handhavers is vaak eenzijdig en gericht op misstanden. Er is verder weinig bekend over wie deze handhavers zijn en hoe ze hun werk uitvoeren. Dit roept vragen op: wie zijn eigenlijk deze handhavers? Hoe kijken zij naar hun dagelijkse werkzaamheden? En wat vinden zij van de huidige tendens van meer maatwerk en menselijke maat? Dit onderzoek is een verkenning van de moeilijkheden en mogelijkheden die handhavers ervaren bij het leveren van maatwerk en menselijke maat in het kader van het handhaven van de inlichtingenplicht van de Participatiewet.

In dit hoofdstuk volgt allereerst een beschrijving van de inlichtingenplicht en de specifieke afbakening van het onderzoek (par. 1.1). Daarna worden de verschuivingen in het Nederlandse handhavingsbeleid van de afgelopen vijftig jaar uiteengezet (par. 1.2). Vervolgens komen de onderzoeksvragen aan bod (par. 1.3) en een

beschrijving van de onderzoeksmethoden (par. 1.4). Tot slot volgt de leeswijzer van dit boek (par. 1.5).

1.1

INLICHTINGENPLICHT EN FRAUDE

In dit onderzoek ligt de focus op handhavers die zich in hun dagelijkse werk bezighouden met het handhaven van de verplichtingen die voortvloeien uit de Participatiewet. Een belangrijke verplichting waarop zij controleren is de inlichtingenplicht van artikel 17 van de Participatiewet. Deze verplichting houdt in dat uitkeringsgerechtigden¹ uit eigen beweging en op verzoek alles moeten melden aan de gemeente (soms sociale dienst genoemd) wat van belang kan zijn voor het recht op een bijstandsuitkering.

Artikel 17 lid 1 Inlichtingenplicht (Participatiewet)

De belanghebbende doet aan het college op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op zijn arbeidsinschakeling of het recht op bijstand. Deze verplichting geldt niet indien die feiten en omstandigheden door het college kunnen worden vastgesteld op grond van bij wettelijk voorschrift als authentiek aangemerkte gegevens of kunnen worden verkregen uit bij ministeriële regeling aan te wijzen administraties. Bij ministeriële regeling wordt bepaald voor welke gegevens de tweede zin van toepassing is.

De inlichtingenplicht houdt in dat een uitkeringsgerechtigde (in de wettekst de ‘belanghebbende’) de uitkeringsinstantie (de gemeente, in de wettekst ‘het college’) op de hoogte stelt van informatie (‘feiten en omstandigheden’) die van invloed kunnen zijn op het recht op zijn of haar uitkering. De uitkeringsgerechtigde moet de gemeente op de hoogte stellen als de gemeente hierom vraagt, maar ook uit eigen beweging. Dit houdt bijvoorbeeld in dat de uitkeringsgerechtigde moet doorgeven dat hij of zij gaat samenwonen of inkomsten heeft.

1 In dit onderzoek is gekozen voor de term ‘uitkeringsgerechtigden’. In de uitvoeringspraktijk worden uitkeringsgerechtigden vaak aangeduid als ‘klant’ of ‘cliënt’.

Een schending van de inlichtingenplicht wordt in de volksmond en in de uitvoeringspraktijk vaak ‘fraude’ genoemd. Hoewel het begrip ‘fraude’ niet voorkomt in de Participatiewet, wordt het begrip wel omschreven in de memorie van toelichting:

‘In de sociale zekerheid is het begrip fraude direct verbonden met de voorwaarden voor het recht op uitkering en de daarmee samenhangende inlichtingenplicht. De cliënt dient het uitkeringsorgaan te informeren over veranderingen in zijn situatie waarvan hij redelijkerwijs kan begrijpen dat die van invloed kunnen zijn op recht, hoogte of duur van de uitkering. Er is sprake van uitkeringsfraude als een verwijtbare overtreding van deze verplichting resulteert in onverschuldigde betaling van de uitkering. Veel voorkomende vormen van fraude zijn het niet melden van betaald werk naast de uitkering, van verandering in de leefsituatie of van vermogen of bezittingen.’²

De Rechtbank Rotterdam heeft recent geoordeeld dat het gebruik van de term ‘fraude’ niet is toegestaan volgens de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), aangezien het begrip fraude niet is opgenomen in de Participatiewet of andere sociale zekerheidswetten.³ De rechtbank overweegt ‘dat de registratie van de kwalificatie “fraude” verder gaat dan strikt noodzakelijk en dat niet wordt voldaan aan het beginsel van minimale gegevensverwerking.’⁴ De Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) roept gemeenten op om de term ‘fraude’ uit de ICT-systemen te verwijderen als deze term gekoppeld is of kan worden aan een persoon in het kader van de Participatiewet.⁵ Wanneer de handhavers in dit boek het over ‘fraude’ hebben, bedoelen zij daarmee een schending van de inlichtingenplicht.

Op gemeentelijk niveau zijn toezichthouders en buitengewoon opsporingsambtenaren (deze laatste staan ook wel bekend sociaal rechercheurs) verantwoordelijk voor de uitvoering van respectievelijk het bestuursrechtelijke en strafrechtelijke onderzoek naar mogelijke schending van de inlichtingenplicht. Bij een schending van de inlichtingenplicht volgt een boete (art. 18a Participatiewet), opgelegd door de boeteambtenaar van de gemeente (of door de rechter als er sprake is van een overtreding waarbij er een hoog bedrag is dat onterecht is uitgekeerd aan de uitkeringsgerechtigde).⁶

In dit onderzoek staat het perspectief van de handhaver centraal. Handhavers zijn onder te verdelen in toezichthouders, buitengewoon opsporingsambtenaren

2 Kamerstukken II 2011/12, 33207, nr. 3. Zie ook Aanwijzing sociale zekerheidsfraude (2023A003).

3 Rechtbank Rotterdam 13 juli 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:12276; Rechtbank Rotterdam, 21 december 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:12280.

4 Rechtbank Rotterdam, 21 december 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:12280.

5 <https://vng.nl/nieuws/term-fraude-niet-toegestaan-in-ict-systeem-participatiewet,geraadpleegd-op-4-september-2024>.

6 Zie par. 3.5 voor meer informatie over boetes.

domein V en boeteambtenaren.⁷ Het perspectief van de burger (de uitkeringsgerechtigde) is in dit onderzoek niet meegenomen.⁸

1.2 HANDHAVINGSBELEID IN CONTEXT

De afgelopen vijftig jaar is de handhaving van de socialezekerheidswetgeving in Nederland aan grote veranderingen onderhevig geweest. In deze context kunnen meerdere verschuivingen worden onderscheiden.⁹ Aanvankelijk heerste het idee dat uitkeringsgerechtigden niet frauderen, maar dit maakte plaats voor het besef dat sociale zekerheidsfraude wel degelijk bestaat (verschuiving 1). Vervolgens werd het fraudebeleid, mede naar aanleiding van de Bulgarenfraude, verscherpt.¹⁰ De gedachte is dat fraudeurs gepakt moeten worden (verschuiving 2). Pas later werd ingezien dat het fraudebeleid te rigide was. Afstemming en maatwerk worden belangrijk (verschuiving 3). De boete moet bijvoorbeeld afgestemd gaan worden op de mate van verwijtbaarheid. De meest recente verschuiving, mede ingegeven door de Toeslagenaffaire, richt zich op de menselijke maat in het handhavingsbeleid (verschuiving 4). De verschillen worden in de volgende paragrafen toegelicht.

Verschuiving 1: 'Sociale zekerheidsfraude bestaat'

Tot de jaren zeventig besteedde de overheid weinig aandacht aan handhaving. Daarna nam de aandacht voor handhaving toe. Maar pas sinds de jaren negentig is handhaving meer geïnstitutionaliseerd. Een vroege maatregel tegen het onterecht gebruik van de bijstand werd in 1970 opgenomen in de Bijstandswet en betrof de mogelijkheid om verleende bijstand te verhalen wanneer een uitkeringsgerechtigde zijn of haar (spaar)geld had weggegeven om in aanmerking te komen voor bijstand.¹¹

Toch zou het nog jaren duren voordat het thema van de handhaving in de sociale zekerheid definitief zijn plaats veroverde op de beleidsagenda van de politiek en de uitvoeringsorganisaties.¹² De Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering (Wet BMTI) uit 1996 markeerde een duidelijke kentering in het denken over handhaving.¹³ Deze wet zorgde voor een eenvormig terugvorderings- en sanctiestelsel in de sociale zekerheid.¹⁴ Daarbij wordt uitgegaan van een handhavingsplicht. Bij

⁷ Zie voor meer informatie over deze rollen par. 2.1.

⁸ Zie voor een onderzoek naar uitkeringsgerechtigden Hertogh et al. 2018.

⁹ Deze beschrijvingen van de verschuivingen zijn gebaseerd op De Winter 2019. De focus bij de beschrijvingen van de verschuivingen ligt op de inlichtingenplicht.

¹⁰ Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties 2021, p. 75. Oomkens et al. 2022, p. 114.

¹¹ Onderzoekscommissie toepassing Awb 1993, p. 45.

¹² Noordam 2003.

¹³ Goudswaard, Barentsen & Van Voss 2014, p. 565.

¹⁴ Vonk 2013, p. 228.

teveelbetalingen en bij overtreding van voorschriften moeten uitvoerende instanties overgaan tot terugvordering en het opleggen van een sanctie. De boete bedraagt onder de Wet BMTI 10% van het benadelingsbedrag.¹⁵ Na invoering van de Wet BMTI werd al snel weer gekozen voor meer beleidsvrijheid voor gemeenten.

Verschuiving 2: 'Fraudeurs moeten gepakt worden'

Rond 2010 is 'fraude mag niet lonen' een veelgehoorde uitdrukking in het Nederlandse sociale zekerheidsdebat. Het Nederlandse politieke en publieke debat wordt gedomineerd door het idee dat misbruik en fraude in de sociale zekerheid streng bestraft moeten worden. Vanaf 1 januari 2013 is de Wet aanscherping handhaving- en sanctiebeleid SZW-wetgeving van toepassing. Deze wet introduceert een versterkt systeem voor de wettelijke sancties van gemeenten (bijstandsinstanties) met als doel hardnekkige fraudeurs af te schrikken. De memorie van toelichting stelt dat hogere straffen nodig zijn:

[...] versteviging van het handhavingsbeleid is niet compleet zonder het sanctieregime aan te scherpen. Gezien de omvang en de hardnekkigheid van de problematiek voldoet het bestaande stelsel van punitieve sancties niet meer. Hogere straffen moeten mensen en bedrijven bevestigen dat eerlijkheid het langst duurt en hen ervan weerhouden om in de verleiding te komen de regels te overtreden. De regering wil de maatschappelijke norm dat misbruik een ernstige zaak is en streng bestraft moet worden, beter tot uitdrukking laten komen. Dit moet een duidelijk signaal afgeven dat de samenleving fraude niet accepteert en dat fraude niet mag lonen.¹⁶

De wet wordt ook wel de 'Fraudewet' genoemd. Na de invoering van de wet waren gemeenten verplicht een boete op te leggen bij een verwijtbare overtreding van de inlichtingenplicht.¹⁷ 'Fraude ondermijnt de geloofwaardigheid, houdbaarheid en het draagvlak van onze wet- en regelgeving. Daarom is een stevige aanpak van fraude nodig.'¹⁸ De 'Fraudewet' schrijft voor dat schending van de inlichtingenplicht bestraft wordt met een boete van maximaal 100% van het benadelingsbedrag en met een boete van 150% van dit bedrag bij recidive. De 'Fraudewet' herintroduceerde de terugvorderingsplicht die na de Wet BMTI van 1996 weer was verwaterd in een vrije bevoegdheid voor de gemeente.¹⁹

15 Het benadelingsbedrag is het bedrag dat ten onrechte te veel aan bijstand is ontvangen.

16 Kamerstukken II 2011/12, 33207, nr. 3 (MvT).

17 Tollenaar 2013, p. 127-128.

18 Kamerstukken II 2012/13, 17050, nr. 420, p. 1.

19 Zie ook Tollenaar 2013 p. 119; Vonk 2013 p. 235.

Verschuiving 3: 'Afstemming en maatwerk'

De verhoging van verplichte sancties door de 'Fraudewet' heeft de nodige contro-verses opgeroepen. De Nationale ombudsman concludeert in het onderzoek 'Geen fraudeur, toch boete' dat de meeste personen die op grond van de 'Fraudewet' zwaar beboet worden, geen doelbewuste fraude plegen.²⁰ De hoge boetes staan volgens de ombudsman niet in verhouding tot de ernst van de overtredingen. De Raad van State, die advies gaf op het wetsvoorstel, heeft aangegeven dat er op basis van de fraudecijfers geen aanleiding is voor harder straffen.²¹ Vonk noemt de overheid een 'repressieve verzorgingsstaat' en stelt dat sanctionering een obsessie is geworden: 'ook het per ongeluk schenden van de inlichtingenplicht moet worden beboet.'²² Bröring stelt dat boetes zodanig verhoogd zijn dat 'in vergelijking met het strafrecht, geconcludeerd moet worden dat het sanctiestelsel als geheel uit het lood is geslagen'.²³ Ook medewerkers die de 'Fraudewet' uitvoeren, hebben kritiek op de proportionaliteit van de boetes.²⁴

De hoogste bestuursrechter voor geschillen op het gebied van sociale verzekeringen en sociale voorzieningen, de Centrale Raad van Beroep (CRvB), heeft op 24 november 2014 een aantal uitspraken gedaan waarin de sanctiesystematiek van de 'Fraudewet' in strijd wordt verklaard met het recht.²⁵ Volgens de CRvB moet de hoogte van de sanctie gekoppeld worden aan de mate van verwijtbaarheid ter zake van de schending van de inlichtingenplicht. Naar aanleiding van de uitspraak van de CRvB kondigt de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) aan dat de wet- en regelgeving in 2016 wordt aangepast.²⁶ In januari 2016 komt de minister met het wetsvoorstel Wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete.²⁷ Boetes moeten meer afgestemd worden op de individuele situatie van de betrokkene.²⁸ Per 1 januari 2017 zijn de wijzigingen in werking getreden.

Verschuiving 4: 'Menselijke maat'

De Toeslagenaffaire veroorzaakte een schokgolf in Nederland. De algemene conclusie van deze affaire is dat de menselijke maat schromelijk ontbrak en burgers

20 Nationale ombudsman 2014.

21 Kamerstukken II 2011/12, 33207, nr. 4, p. 3.

22 Vonk 2014, p. 99.

23 Bröring 2017, p. 24.

24 Benda & Fenger 2014, p. 6; PWC 2014, p. 21.

25 CRvB 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754. Zie ook eerste uitspraken CRvB naar aanleiding van deze uitspraak: CRvB 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1879, ECLI:NL:CRVB:2015:1880, ECLI:NL:CRVB:2015:1801 en ECLI:NL:CRVB:2015:1807.

26 Brief van 16 december 2014, 2014-0000185932.

27 Kamerstukken II 2015/16, 34396, nr. 2.

28 Zie voor meer details over de boeteberekening par. 3.5.

slachtoffer werden. Het rapport van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, getiteld 'Klem tussen balie en beleid', stelt dat de menselijke maat uit het oog is verloren.²⁹ Het rapport van de Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening, getiteld 'Blind voor mens en recht', concludeert onder andere dat slechte kwaliteit van de wetgeving de basis legt voor veel (potentiële) ellende, dat foutjes fraude worden en dat grondrechten op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en gelijke behandeling zijn geschonden bij fraudebestrijding in de sociale zekerheid en toeslagen.³⁰ De Algemene Rekenkamer concludeert in het rapport 'Grip op menselijke maat' dat het kabinet en de Tweede Kamer algemene uitgangspunten, doel en definities voor de menselijke maat hebben, maar dat deze niet concreet genoeg zijn om de menselijke maat toe te kunnen passen in beleid, wet- en regelgeving en de uitvoering daarvan.³¹

Een van de reacties op het ontbreken van de menselijke maat bij de uitvoering van overheidsbeleid is het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid in 2023.³² De maatschappij mag daarbij verwachten dat de overheid responsief optreedt en oog houdt voor de mens achter de aanvraag. In de praktijk leidt het huidige stelsel van handhaving tot 'onevenredige uitkomsten'.³³

Het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid gaat over de herijking van het handhavingsinstrumentarium en heeft directe gevolgen voor gemeenten bij de uitvoering van de handhavingstaken binnen de Participatiewet. In het wetsvoorstel wordt meer ruimte geboden om aan te sluiten bij de persoonlijke omstandigheden van uitkeringsgerechtigden. In het wetsvoorstel ligt de focus op het leveren van maatwerk bij het sanctioneren van overtredingen van sociale zekerheidsregels.

'Uitkeringsgerechtigden verwachten dat zij begripvol bejegend worden en dat een sanctie past bij (de zwaarte van) de overtreding. Daarbij is het van belang om te erkennen dat het opleggen van een financiële sanctie en grote impact kan hebben op het leven van een betrokkene. Dit kan gerechtvaardigd zijn, maar de overheid is het aan de betrokkene verschuldigd om een bewuste keuze te maken in het handhavingsinstrument dat gehanteerd wordt. Dit kan geen automatische zijn. Het huidige regime wordt als knellend ervaren. Uitkeringsinstanties vragen om meer ruimte om een beslissing te kunnen nemen die recht doet aan de situatie die zij treffen.'³⁴

29 Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties 2021.

30 Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening 2024.

31 Algemene Rekenkamer 2024, p. 5.

32 <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK012828>, geraadpleegd op 5 augustus 2024.

33 Concept MvT, p. 1 (www.internetconsultatie.nl/handhavingssocialezekerheid/b1, geraadpleegd op 5 augustus 2024).

34 Concept MvT, p. 1-2 (www.internetconsultatie.nl/handhavingssocialezekerheid/b1, geraadpleegd op 5 augustus 2024).

1.3

ONDERZOEKSVRAGEN

Om inzicht te krijgen in de dagelijkse praktijk van het handhaven van de inlichtingenplicht van de Participatiewet en te begrijpen hoe handhavers de recente ontwikkelingen naar maatwerk en een menselijke benadering ervaren, wordt in dit onderzoek de volgende vraag gesteld:

Hoe kijken handhavers aan tegen maatwerk en menselijke maat bij de handhaving van de inlichtingenplicht van de Participatiewet?

Aan de hand van de volgende deelvragen zal antwoord worden gegeven op deze hoofdvraag:

1. *Wat zijn de algemene kenmerken van de handhavers in het kader van de Participatiewet in Nederland?*

Dit onderzoek schetst een beeld van de handhavers die in Nederland verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de inlichtingenplicht binnen de Participatiewet. Het verkent de verschillende functies van handhavers, zoals toezichthouder, buitengewoon opsporingsambtenaar en boeteambtenaar, en beschrijft hun achtergrondkenmerken zoals leeftijd, geslacht, opleiding en werkervaring. Daarnaast wordt onderzocht of handhavers naast de Participatiewet ook andere wetgeving, zoals de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), handhaven. Verder wordt gekeken of ze voor één of meerdere gemeenten werken en hoeveel collega's ze hebben. Ook wordt de representativiteit van de vragenlijst geanalyseerd. Tot slot worden de vaardigheden beschreven die handhavers zelf noodzakelijk achten voor hun werk.

2. *Hoe ziet de dagelijkse handhavingspraktijk eruit?*

Bij het beschrijven van de dagelijkse handhavingspraktijk ligt de focus op de visie van handhavers op het gemeentelijke handhavingsbeleid. Daarnaast komen de verschillende onderzoeks- en opsporingsbevoegdheden van handhavers aan bod. Handhavers nemen beslissingen die grote impact kunnen hebben op het leven van uitkeringsgerechtigden, waardoor het interessant is om hun perspectief op deze groep te achterhalen. Vertrouwen zij uitkeringsgerechtigden, of is hun basishouding meer wantrouwend? Ook komt de inschatting van handhavers over het naleven van de inlichtingenplicht door uitkeringsgerechtigden aan de orde. Verder ligt de nadruk op waarschuwingen en boetes. Tot slot krijgt de handhavingsstijl van de handhavers aandacht. Hierbij wordt de mate van formalisme (flexibel of regelgericht) en de mate van dwang (overredend of bestraffend) geanalyseerd om de handhavingsstijl te bepalen.

3. *Hoeveel ruimte voor maatwerk en menselijke maat ervaren en benutten handhavers bij de handhaving van de inlichtingenplicht?*

Maatwerk en menselijke maat zijn centrale thema's in het publieke debat over handhaving. Ter beantwoording van deze deelvraag wordt gekeken naar wat handhavers zien als maatwerk en als menselijke maat en welke rol deze begrippen spelen in hun dagelijkse werkzaamheden.

4. *Hoe denken handhavers over het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid?*

Het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid gaat over de herijking van het handhavingsinstrumentarium en heeft directe gevolgen voor gemeenten bij de uitvoering van de handhavingstaken binnen de Participatiewet.³⁵ In het wetsvoorstel is meer ruimte geboden om aan te sluiten bij de persoonlijke omstandigheden van uitkeringsgerechtigden. Centrale wijzigingen in dit voorstel zijn het toelichtingsgesprek, de wijziging dat het in alle gevallen mogelijk wordt om een schriftelijke waarschuwing op te leggen, de mogelijkheid van het opleggen van een voorwaardelijke boete, semi-gefixeerde boetebedragen en richtlijnen voor passend handhaven. Per wijziging wordt ingegaan op de voordelen en de risico's die handhavers zien.

1.4 ONDERZOEKSMETHODEN

Dit actieonderzoek bestaat uit drie fasen. Allereerst zijn ter verkenning van de onderwerpen twee groepsgesprekken met handhavers gevoerd, vervolgens is een landelijke vragenlijst onder handhavers uitgezet en tot slot zijn ter verdieping zes handhavers geïnterviewd. Voorafgaand aan het onderzoek is toestemming gevraagd aan de Commissie Ethische Toetsing Onderzoek Rechtsgeleerdheid (CETOR).³⁶ Alle nodige procedures betreffende onderzoek met personen, datamanagement en naleving van privacyregels zijn gevolgd. In elke fase is steeds met handhavers samengewerkt aan de precieze opzet van het onderzoek.

Groepsgesprekken



In de eerste fase van dit onderzoek zijn twee groepsgesprekken georganiseerd. In maart 2023 vond het eerste groepsgesprek plaats. Bij dit gesprek waren negen handhavers aanwezig (vijf toezichthouders en vier buitengewoon opsporingsambtenaren). Tijdens dit groepsgesprek zijn verkennende vragen gesteld als: 'Wat zijn de meest

35 <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK012828>, geraadpleegd op 5 augustus 2024.

36 www.rug.nl/rechten/onderzoek/wetenschappelijke-integriteit/cetor/.

uitdagende onderdelen van jouw werk?’, ‘Wanneer doe je je werk als handhaver goed?’, en ‘Hoe is jouw werk de afgelopen vijf jaar veranderd?’ In oktober 2023 is het tweede groeps gesprek georganiseerd. Het doel van dit groeps gesprek was om de wijzigingen naar aanleiding van het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid te bespreken.³⁷ Bij dit tweede gesprek waren acht handhavers aanwezig (vijf buitengewoon opsporingsambtenaren, twee toezichthouders en een buitengewoon opsporingsambtenaar die tevens toezichthouder en boeteambtenaar is). Beide groeps gesprekken zijn opgenomen en vervolgens getranscribeerd. De gespreksverslagen zijn aan de aanwezigen voorgelegd ter goedkeuring.

Landelijke vragenlijst



In de tweede fase van dit onderzoek is, mede aan de hand van de informatie die is verkregen uit de groeps gesprekken, een landelijke online vragenlijst opgesteld. De vragenlijst bestaat naast algemene vragen, uit vragen over de visie op de uitkeringsgerechtigde, de wijze van regeltoepassing, de invloed van de organisatorische context en de voorgestelde wetswijziging. De vragenlijst bestaat uit bijna 60 vragen.³⁸ De vragenlijst is verspreid via een contactpersoon die aangesloten is bij het Landelijk Contact Sociaal Rechercheurs (LCSR). Via deze weg zijn 111 reacties verkregen op de vragenlijst. Daarnaast zijn alle gemeenten per e-mail benaderd met de vraag of zij de vragenlijst wilden voorleggen aan handhavers van de Participatiewet.³⁹ Naar aanleiding hiervan zijn 133 reacties ontvangen. In totaal is de vragenlijst 244 keer ingevuld. Na het verwijderen van lege vragenlijsten en het weglaten van handhavers die niet werken met de Participatiewet blijven 203 respondenten over.⁴⁰

Om de representativiteit van de respons op de vragenlijst vast te stellen, zijn de deelnemers aan de vragenlijst vergeleken met het landelijk aantal buitengewoon opsporingsambtenaren domein V die geregistreerd zijn bij de overheidsorganisatie Justis. Justis heeft 265 buitengewoon opsporingsambtenaren domein V geregistreerd.⁴¹ Aan de vragenlijst hebben 83 buitengewoon opsporingsambtenaren domein V meegedaan. Dit houdt in dat bijna een derde (31%) van alle buitengewoon

37 De presentatie van de wetswijziging was in handen van Gerdien Oldenhuis, universitair docent arbeidsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen.

38 Het specifieke aantal vragen dat de handhavers gevraagd werd te beantwoorden is afhankelijk van hun rol (buitengewoon opsporingsambtenaar, toezichthouder en/of boeteambtenaar).

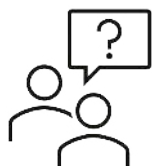
39 Hiervoor zijn 344 algemene gemeentelijke adressen gemaild.

40 Deelnemers aan onderzoek worden vaak ‘respondenten’ genoemd, zie Bijlage I voor meer uitleg.

41 Van het overzicht dat van Justis is ontvangen zijn buitengewoon opsporingsambtenaren die niet vallen onder gemeenten maar onder de Belastingdienst, Nederlandse Arbeidsinspectie, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, de Sociale verzekeringsbank en het Cluster sociaal RVE inkomen niet meegenomen in de telling (meetmoment november 2023).

opsporingsambtenaren domein V vertegenwoordigd zijn in de vragenlijst. Aan gezien er landelijk geen aantallen bekend zijn van het aantal toezichthouders of boeteambtenaren dat in het kader van de Participatiewet werkzaam is, kan minder concreet iets gezegd worden over de representativiteit van deze functies. Wel kan gesteld worden dat de geografische spreiding van de respondenten goed is. Deze gemeenten waarvoor de handhavers werken zijn verspreid over het hele land.⁴²

Interviews



In de laatste fase van de dataverzameling zijn vijf verdiepende interviews gehouden met zes personen.⁴³ De interviews waren bedoeld om verdiepende informatie en voorbeelden te krijgen naar aanleiding van de antwoorden op de landelijke vragenlijst. De onderwerpenlijst bestond uit vragen over handhaving, menselijke maat en de gemeente.

De interviews duurden 45 minuten tot 60 minuten. De interviews zijn opgenomen en later verwerkt tot gespreksverslag. Zie Tabel 1.1 voor een overzicht van de verschillende functies van de geïnterviewden.

Tabel 1.1 Overzicht respondentnummers en functie van geïnterviewde handhavers

Respondentnummer	Interview	Functie	Geslacht
Respondent 1	Interview 1	Toezichthouder, buitengewoon opsporings-ambtenaar en boeteambtenaar	Vrouw
Respondent 2	Interview 2	Buitengewoon opsporingsambtenaar	Man
Respondent 3	Interview 3	Toezichthouder en buitengewoon opsporings-ambtenaar	Man
Respondent 4	Interview 4	Boeteambtenaar	Vrouw
Respondent 5	Interview 5	Boeteambtenaar	Vrouw
Respondent 6	Interview 5	Beleidsmedewerker	Man

Het perspectief van de handhaver

In dit onderzoek staat het perspectief van de handhaver centraal. Bij alle voorbeelden en citaten staat steeds vermeld op welke onderzoeksmethode de informatie gebaseerd is. Uitspraken van handhavers tijdens een van de twee groepsgesprekken zijn aangegeven met ‘focusgroep’, antwoorden van handhavers in de landelijke vragenlijst zijn weergegeven met ‘vragenlijst’ en informatie uit de interviews is aan-

⁴² Zie ook par. 2.4 en Bijlage I.

⁴³ Een van de interviews was met twee personen tegelijk.

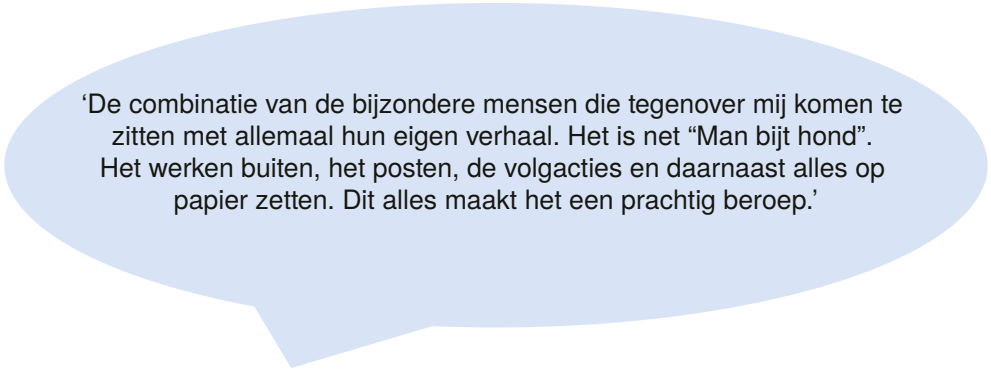
gegeven met 'respondent 1 tot en met 6'. Voor de leesbaarheid zijn sommige citaten grammaticaal gecorrigeerd, met behoud van de oorspronkelijke inhoud en betekenis. In dit onderzoek wordt de term 'uitkeringsgerechtigde' gebruikt. In de citaten van handhavers worden de uitkeringsgerechtigde vaak 'klant' of 'cliënt' genoemd. Ook termen als 'belanghebbende', 'verdachte', 'inwoner' of 'burger' komen voor, soms afhankelijk van de context.

Bij het lezen van de citaten en voorbeelden kan het voorkomen dat sommige feiten niet lijken te kloppen of dat handhavers onjuiste beslissingen lijken te nemen. Handhavers moeten beslissingen nemen op basis van de informatie die zij op dat moment beschikbaar hebben. De citaten zijn een weerspiegeling van de praktijk zoals handhavers vertellen dat die zich voordoet. De voorbeelden en citaten bieden een kijkje in de realiteit van de uitvoeringspraktijk, waarbij sommige voorbeelden en citaten zijn aangepast om herleiding tot personen, gemeenten of situaties te voorkomen.

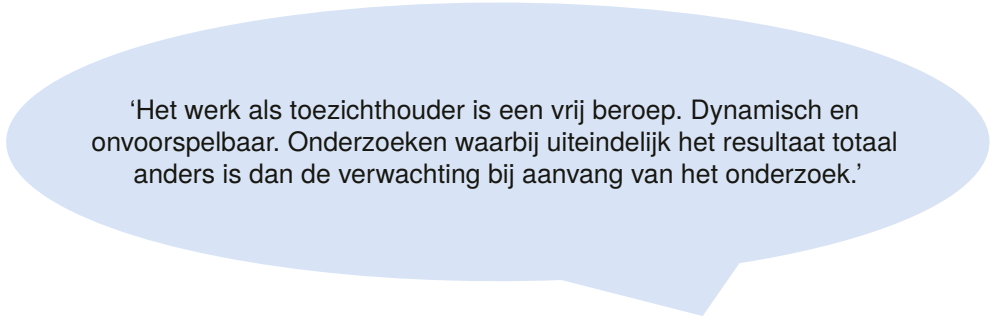
1.5

LEESWIJZER

Dit boek is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 staat de vraag *'Wat zijn de algemene kenmerken van de handhavers in het kader van de Participatiewet in Nederland?'* centraal en is ingegaan op de verschillende rollen die handhavers kunnen hebben. Op basis van kenmerken als leeftijd, geslacht en opleiding is een beeld geschetst van de handhavers. Ook is ingegaan op eigenschappen die goede handhavers zouden moeten hebben. In hoofdstuk 3 staat de vraag *'Hoe ziet de dagelijkse handhavingspraktijk eruit?'* centraal. In dit hoofdstuk is ingegaan op het handhavingsbeleid van gemeenten, overtredingen van de inlichtingenplicht, de visie van handhavers op uitkeringsgerechtigden en de handhavingsstijl van handhavers. In hoofdstuk 4 is antwoord gegeven op de vraag *'Hoeveel ruimte voor maatwerk en menselijke maat ervaren en benutten handhavers bij de handhaving van de inlichtingenplicht?'* In dit hoofdstuk is beschreven hoe handhavers maatwerk en menselijke maat definiëren, hoe zij hierin de praktijk vorm aan geven en wat de kanttekeningen zijn voor maatwerk en menselijke maat. In hoofdstuk 5 staat het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid centraal en is de vraag *'Hoe denken handhavers over het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid?'* In dit hoofdstuk zijn vijf kernelementen uit de voorgestelde wetswijziging toegelicht en is dieper ingegaan op de risico's en voordelen die handhavers hierbij zien. In hoofdstuk 6 zijn de vijf rode draden beschreven die op basis van dit onderzoek naar voren komen. Deze rode draden zijn (1) een bredere variatie in handhavers en hun houding en gedrag richting uitkeringsgerechtigden, (2) oog voor maatwerk en menselijke maat in de uitvoeringspraktijk, (3) angst voor het doorslaan van het handhavingsbeleid, (4) de eisen van een responsieve overheid en (5) het dilemma van willekeur versus maatwerk en menselijke maat.



‘De combinatie van de bijzondere mensen die tegenover mij komen te zitten met allemaal hun eigen verhaal. Het is net “Man bijt hond”. Het werken buiten, het posten, de volgacties en daarnaast alles op papier zetten. Dit alles maakt het een prachtig beroep.’



‘Het werk als toezichthouder is een vrij beroep. Dynamisch en onvoorspelbaar. Onderzoeken waarbij uiteindelijk het resultaat totaal anders is dan de verwachting bij aanvang van het onderzoek.’

Handhavers in reactie op de vraag: ‘Wat maakt uw werk leuk of interessant?’

Handhavers onderzoeken of uitkeringsgerechtigden zich aan de inlichtingenplicht van de Participatiewet houden. Hiervoor pluizen zij bijvoorbeeld uit of uitkeringsgerechtigden niet stiekem zwart werken, andere inkomsten hebben of een gezamenlijke huishouding voeren. Om dit te onderzoeken duiken zij in het leven van de uitkeringsgerechtigde. Ze vragen bijvoorbeeld bankafschriften op en gaan kijken op het woonadres. In dit hoofdstuk liggen echter niet de uitkeringsgerechtigden onder het vergrootglas, maar de handhavers zelf. Wie zijn deze handhavers die onderzoeken of uitkeringsgerechtigden zich aan de verplichtingen houden en die in geval van een overtreding een boete opleggen? Het stereotype beeld van een handhaver van de Participatiewet is toch wel dat van een oud-politieman of oud-marechaussee. Maar klopt dat nog wel? In dit hoofdstuk staat daarom de vraag centraal *‘Wat zijn de algemene kenmerken van de handhavers in het kader van de Participatiewet in Nederland?’*

Eerst volgt informatie over de verschillende rollen die handhavers kunnen hebben bij het handhaven van de verplichtingen van de Participatiewet (par. 2.1). Dit kan de rol zijn van consulent, toezichthouder, buitengewoon opsporingsambtenaar en/of boeteambtenaar. Daarna staat achtergrondinformatie van de handhavers centraal: leeftijd, geslacht en opleiding (par. 2.2 en 2.3). In paragraaf 2.4 volgt informatie over de gemeenten waar handhavers voor werken en de specifieke wetgeving. Tot slot volgt informatie over de eigenschappen die handhavers belangrijk vinden voor hun werk (par. 2.5). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting (par. 2.6). De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op de landelijke vragenlijst.

2.1

DE VERSCHILLENDE PETTEN VAN HANDHAVERS

Op gemeentelijk niveau zijn verschillende handhavers verantwoordelijk voor de uitvoering van onderzoeken naar uitkeringsgerechtigden en het op basis daarvan opleggen van sancties.¹ Handhavers kunnen worden onderverdeeld in consulenten,

1 Zie ook VNG 2022.

toezichthouders, buitengewoon opsporingsambtenaren (boa domein V) en boete-ambtenaren.



Een **consulent** is doorgaans verantwoordelijk voor het behandelen van een uitkeringsaanvraag en het re-integratietraject van de uitkeringsgerechtigde.² De consulent is bevoegd om een onderzoek in te stellen naar de juistheid en volledigheid van de door de uitkeringsgerechtigde verstrekte gegevens. Mocht het noodzakelijk zijn om andere gegevens op te vragen om het recht op bijstand vast te stellen, dan mag de consulent bronnen raadplegen. Hierbij kan gedacht worden aan de Basisregistratie Personen (BRP), maar ook aan landelijke bronnen zoals Suwinet.³ Mocht het nodig zijn dan kan de consulent een huisbezoek afleggen en (kortstondig, eventueel herhaald) waarnemingen verrichten op locatie. Deze bevoegdheden zijn gebaseerd op de Participatiewet (bijvoorbeeld art. 53a) en de Algemene wet bestuursrecht (art. 3:2). In dit onderzoek zijn deze consultants buiten beschouwing gelaten.



Een **toezichthouder** is bevoegd onderzoek te doen naar de rechtmatigheid van lopende uitkeringen. De toezichthouder verzamelt signalen die kunnen duiden op misbruik of oneigenlijk gebruik, bijvoorbeeld aan de hand van themacontroles. Boven op de bevoegdheden die de consulent heeft, kan de toezichthouder meer gegevens vorderen, bijvoorbeeld bij lease maatschappijen of verzekeringsbedrijven. Ook kan de toezichthouder gegevens vorderen van derden. Bijvoorbeeld bij Marktplaats of financiële instellingen. De gemeente (het college van burgemeester en wethouders (B&W)) stelt de toezichthouder aan op grond van een besluit. De toezichthouder ontleent zijn bevoegdheden aan de Participatiewet (art. 76a) en de Algemene wet bestuursrecht (art. 5:11 tot en met 5:20).



De **buitengewoon opsporingsambtenaar domein V** is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving. Onder het domein V (werk, inkomen en zorg) vallen onder andere alle regelingen die de gemeenten uitvoeren op het gebied van de sociale zekerheid zoals de Participatiewet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. De buitengewoon opsporingsambtenaar is aangesteld door de gemeente (het college

² VNG 2022.

³ Op basis van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) wisselen gemeenten, de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) onderling gegevens uit.

van B&W) en is bevoegd op basis van het Wetboek voor Strafvordering (art. 142) en de Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar (onderdeel 10 Domein V Werk, inkomen en zorg). De buitengewoon opsporingsambtenaar moet een basisopleiding volgen om algemene kennis op te doen van het recht en specifieke kennis van strafbare feiten, straffen en procedurele regels in het strafrecht.⁴ Voor het behalen van het ‘getuigschrift boa’ moet iemand vastgestelde basiskennis en vaardigheden bezitten en hiervoor een algemeen basisexamen buitengewoon opsporingsambtenaar afleggen.⁵ Voor de opsporingsbevoegdheden is een akte van beëdiging nodig. De bevoegdheden voert de buitengewoon opsporingsambtenaar uit onder verantwoordelijkheid en toezicht van het Openbaar Ministerie (OM). De buitengewoon opsporingsambtenaar gaat aan het werk als er ‘ernstige, concrete vermoedens van misbruik zijn en de consulent en toezichthouder de grens van hun bevoegdheden hebben bereikt bij het onderzoek’.⁶



Een **boeteambtenaar** is binnen een gemeente verantwoordelijk voor het opleggen van bestuurlijke boetes (of waarschuwingen) wanneer overtredingen zijn geconstateerd. Zij bepalen bijvoorbeeld of er sprake is van opzet, grove schuld, normale verwijtbaarheid of verminderde verwijtbaarheid.

In dit onderzoek ligt de focus op de toezichthouder, de buitengewoon opsporingsambtenaar en de boeteambtenaar. Simpel gezegd is de toezichthouder verantwoordelijk voor onderzoek binnen het bestuursrecht (doorgaans bij een benadelingsbedrag onder de € 50.000), waarbij de boeteambtenaar vervolgens verantwoordelijk is voor het opleggen van een bestuursrechtelijke boete wanneer sprake is van schending van de inlichtingenplicht. Is het benadelingsbedrag hoger dan € 50.000, dan zal de buitengewoon opsporingsambtenaar zorgen voor opsporing binnen het strafrecht.

Sommige handhavers vervullen in hun werk meerdere rollen; soms treden zij op als toezichthouder, soms als buitengewoon opsporingsambtenaar en soms als boeteambtenaar. Handhavers noemen dit ook wel de verschillende ‘petten’ die zij in hun dagelijkse werk opzetten. Overigens moet hierbij opgemerkt worden dat als de handhaver in een specifieke casus heeft opgetreden als toezichthouder, een andere collega als boeteambtenaar de boetehoogte zal bepalen.

4 www.justis.nl/producten/boa/opleidingseisen-voor-boas.

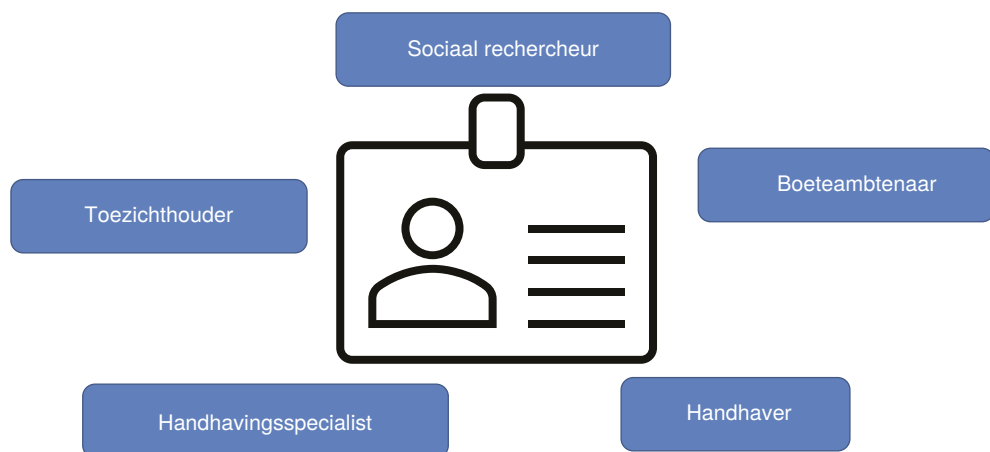
5 Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar, art. 3.4.

6 VNG 2022, p. 5.

Handhavers die de vragenlijst hebben ingevuld ($N = 203$),⁷ hebben 41 keer aangegeven boeteambtenaar te zijn, 83 keer dat zij buitengewoon opsporingsambtenaar zijn en 155 keer dat zij toezichthouder zijn. Dit betekent dat 20% van de respondenten onder andere boeteambtenaar is, 41% onder andere buitengewoon opsporingsambtenaar is en 76% onder andere toezichthouder is. Bij het samenvoegen van de rollen ontstaat het volgende beeld:

- 84 respondenten zijn alleen toezichthouder (41%);
- 25 respondenten zijn alleen buitengewoon opsporingsambtenaar (12%);
- 23 respondenten zijn alleen boeteambtenaar (11%);
- 13 respondenten zijn toezichthouder en boeteambtenaar (6%);
- 53 respondenten zijn toezichthouder en buitengewoon opsporingsambtenaar (26%);
- 5 respondenten zijn toezichthouder, buitengewoon opsporingsambtenaar en boeteambtenaar (3%).

Naast dat de handhavers verschillende rollen kunnen hebben, hebben zij in de praktijk ook verschillende functieaanduidingen. Op basis van de vragenlijst blijkt dat naast de bekende rollen van toezichthouder (84 keer), sociaal rechercheur (95 keer) en boeteambtenaar (21 keer), de functienamen van handhaver (60 keer) en handhavingsspecialist (34 keer) voorkomen.



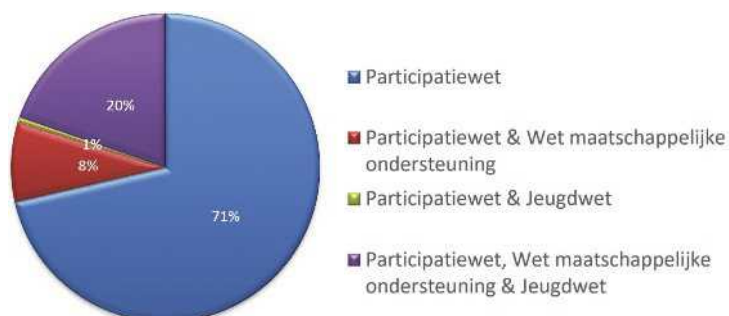
⁷ Het aantal deelnemers aan de steekproef (in dit geval de vragenlijst), wordt standaard weergegeven als 'N =', zie ook Bijlage I.

Andere functienamen zijn: consulent boeten, consulent handhaving, consulent preventie en handhaving, fraudepreventiemedewerker, bijzonder controleur, medewerker fraudepreventie en handhaving, medewerker sociale recherche, medewerker team naleving, consulent terugvordering (en verhaal (en boete)), specialist uitkeringsadministratie en medewerker bijzonder onderzoek.

Wetgeving

In dit onderzoek ligt de focus op de Participatiewet. In de vragenlijst is ook gevraagd voor welke andere wetgeving de handhavers optreden. Het grootste gedeelte van de handhavers is alleen handhaver op het terrein van de Participatiewet. Een vijfde van de respondenten is handhaver op het terrein van de Participatiewet, Wet maatschappelijke ondersteuning en Jeugdwet. Een klein aantal is handhaver voor de Participatiewet en Wet maatschappelijke ondersteuning en één respondent was handhaver voor de Participatiewet en de Jeugdwet, zie Figuur 2.1 voor een overzicht.

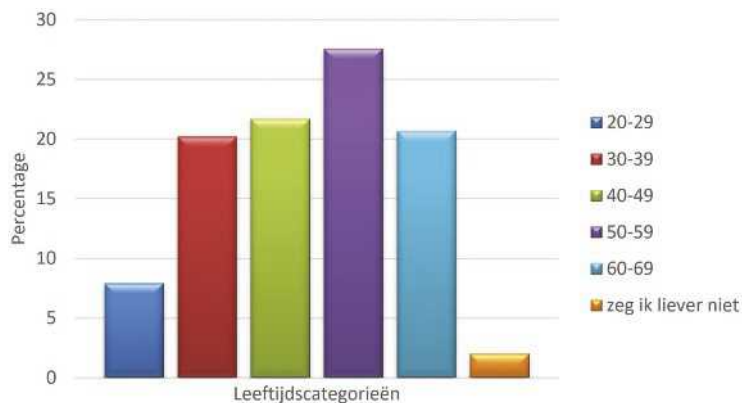
Figuur 2.1 Verdeling (percentage) naar wetgeving (N = 203)



2.2 LEEFTIJD EN GESLACHT

Ruim een kwart van de handhavers die de vragenlijst hebben ingevuld, is tussen de 50 en 59 jaar oud. De verdeling in de leeftijdscategorieën 30-39, 40-49 en 60-69 is ongeveer gelijk. De jongste leeftijdscategorie van 20-29 jaar is minder goed bezet.⁸ Zie Figuur 2.2 voor een overzicht.

Figuur 2.2 Verdeling in leeftijdscategorieën in percentages (N = 203)



Van de handhavers in de vragenlijst heeft ruim de helft aangegeven man te zijn, een iets kleiner gedeelte is vrouw en enkelen hebben aangegeven het geslacht niet door te willen geven.⁹ Zie Figuur 2.3 voor de verdeling.

Figuur 2.3 Verdeling naar geslacht (N = 203)



⁸ Het is niet bekend of er in Nederland minder handhavers zijn tussen de 20 en 29 jaar of dat handhavers in deze leeftijdscategorie minder hebben meegedaan aan de vragenlijst.

⁹ Deze percentages zijn afgerond, vandaar dat het opgeteld meer dan 100% is.

Bij het opsplitsen van deze cijfers naar de verschillende functies valt op dat meer buitengewoon opsporingsambtenaren man zijn en dat meer boeteambtenaren vrouw zijn, terwijl bij de andere functies het aantal mannen en vrouwen meer gelijk verdeeld is. Zie Tabel 2.1 voor een overzicht.

Tabel 2.1 Verdeling geslacht naar functies (N = 203)

Functie	Man	Vrouw
Toezichthouder (N = 84)	51%	44%
Buitengewoon opsporingsambtenaar (N = 25)	72%	28%
Boeteambtenaar (N = 23)	43%	57%
Toezichthouder en boeteambtenaar (N = 13)	38%	61%
Toezichthouder en buitengewoon opsporingsambtenaar (N = 53)	60%	38%
Toezichthouder, buitengewoon opsporingsambtenaar en boeteambtenaar (N = 5)	20%	80%

2.3 OPLEIDING EN WERKERVARING

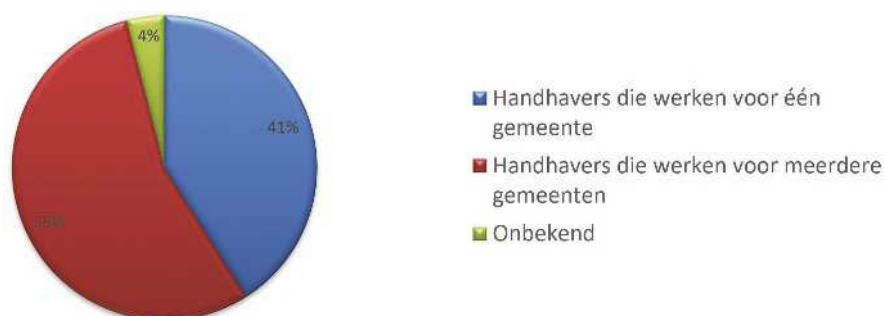
De opleidingen die handhavers hebben gevolgd zijn divers. Een derde (33%) van de respondenten heeft een opleiding tot Sociaal Juridisch Dienstverlener (SJD) gevolgd, een kwart (25%) heeft een opleiding bij de politie gevolgd en ruim 10% (12%) heeft een rechtenopleiding gevolgd. Andere opleidingen die meer dan eens voorkomen zijn bedrijfskunde, maatschappelijk werk en integrale veiligheid. Maar ook opleidingen zoals wijsbegeerte, hotelschool, forensisch onderzoek, social work, criminologie, onderwijskunde, fiscale economie en biologie komen voor. De toezichthouders hebben gemiddeld tien jaar werkervaring, de buitengewoon opsporingsambtenaren gemiddeld twaalf jaar en de boeteambtenaren gemiddeld acht jaar.¹⁰

¹⁰ Toezichthouders: SD = 8.01 (minimaal 1 jaar, maximaal 41 jaar). Buitengewoon opsporingsambtenaren: SD = 10.87 (minimaal 1 jaar, maximaal 41 jaar). Boeteambtenaren: SD = 6.33 (minimaal 1 jaar, maximaal 31 jaar).

2.4 GEMEENTEN

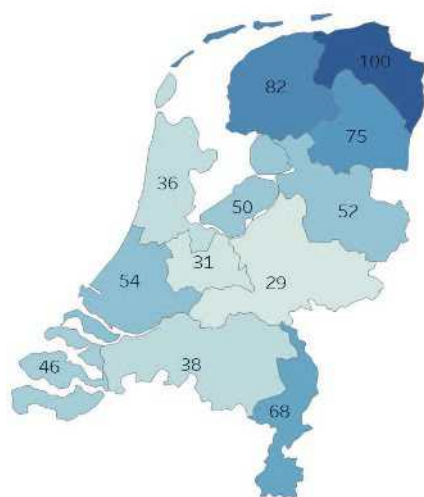
Van de handhavers in de vragenlijst werkt een ruime meerderheid voor meerdere gemeenten. Handhavers werken vaak voor meerdere gemeenten doordat gemeenten samenwerken in een samenwerkingsverband (bijvoorbeeld Werkplein Drentsche Aa, de sociale dienst van de gemeente Aa en Hunze, Assen en Tynaarlo) of doordat een handhaver is aangesteld bij een gemeente, maar ook werkt voor nabijgelegen gemeenten. Een iets kleiner gedeelte werkt voor één gemeente. Van enkele handhavers is niet bekend voor welke gemeenten zij werken. Zie Figuur 2.4 voor de verdeling.

Figuur 2.4 Percentage handhavers dat werkt voor één gemeente of voor meerdere gemeenten (N = 203)



Handhavers uit alle provincies hebben meegedaan aan het onderzoek.¹¹ In totaal werken de handhavers voor 99 unieke instanties, waarvan 49 unieke gemeenten en 50 unieke samenwerkingsverbanden.¹² Bij het analyseren van het totaal aantal gemeenten dat vertegenwoordigd is per provincie in de vragenlijst,¹³ blijkt dat dit varieert tussen de 31% (Overijssel) en 100% (Groningen). Zie Figuur 2.5 voor een overzicht op de landkaart.¹⁴

Figuur 2.5 Percentage van het aantal gemeenten dat per provincie vertegenwoordigd is in de vragenlijst (N = 195). Bron: OpenStreetMap



11 Aan de respondenten in de vragenlijst is gevraagd bij welke gemeente(n) zij werkzaamheden verrichten als handhaver. Deze informatie is alleen gevraagd om iets te kunnen zeggen over de representativiteit en deze informatie is verder losgekoppeld van andere antwoorden in de vragenlijst.

12 Zie Tabel 1 in Bijlage I voor een overzicht.

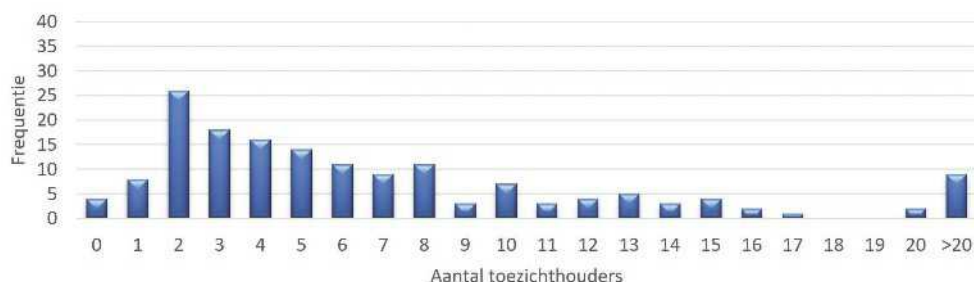
13 Hierbij zijn alle gemeenten meegeteld, ook de gemeenten die in een samenwerkingsverband zitten.

14 Zie Tabel 1 en 2 in Bijlage I voor de verdere uitwerking.

Aantal handhavers per organisatie

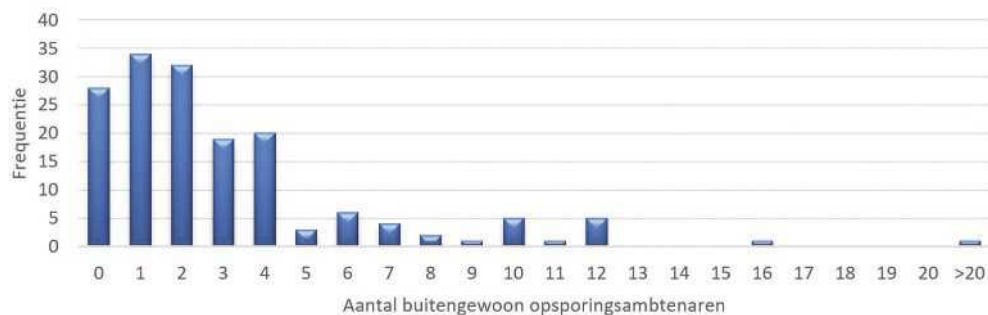
In de vragenlijst is gevraagd hoeveel toezichthouders, buitengewoon opsporingsambtenaren en boeteambtenaren bij de gemeente¹⁵ werken waar de respondent ook voor werkt. De meeste handhavers werken in een gemeente met twee, drie of vier toezichthouders, zie Figuur 2.6 voor een overzicht.¹⁶ Opvallend is dat een aantal handhavers werkt in een organisatie met meer dan 20 toezichthouders.¹⁷ De middelste waarde, de mediaan, is 5.¹⁸

Figuur 2.6 Aantal toezichthouders bij de gemeente



Opvallend veel handhavers werken in een organisatie zonder buitengewoon opsporingsambtenaar of met één of twee buitengewoon opsporingsambtenaren. Zie Figuur 2.7 voor een overzicht. De middelste waarde is 2.

Figuur 2.7 Aantal buitengewoon opsporingsambtenaren bij de gemeente



15 Dit kan de gemeente of een samenwerkingsverband zijn.

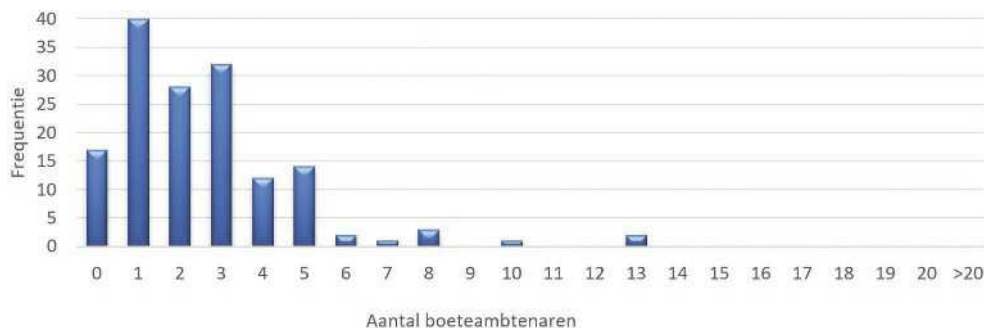
16 Zie Bijlage I Tabel 3 voor verdere verdieping.

17 Het kan zijn dat hierin sommige gemeenten dubbel tellen omdat het gemeten is per respondent en niet per gemeente. Het gaat hier om aantallen als 25, 30 of 50 medetoezichthouders.

18 De mediaan is een manier om de 'middenwaarde' van een verzameling getallen te vinden. Zie Bijlage I voor een verdere uitleg.

De meeste handhavers werken in een organisatie met een, twee of drie boeteambtenaren, zie Figuur 2.8 voor een overzicht.¹⁹ De middelste waarde is 2.

Figuur 2.8 Aantal boeteambtenaren bij de gemeente



¹⁹ Het aantal collega's dat boeteambtenaar is, is waarschijnlijk lager dan in de praktijk omdat een aantal respondenten alleen heeft aangegeven dat de inkomensconsulenten ook boeteambtenaar zijn. Zij hebben hierbij niet aangegeven om hoeveel inkomensconsulenten dit gaat.

Om een indicatie van het onderlinge contact te krijgen is aan de handhavers in de vragenlijst gevraagd hoe vaak zij overleggen met diverse collega's. Bij het analyseren van de interactie met intake- en re-integratie-medewerkers blijkt dat boeteambtenaren hier het minst regelmatig contact mee hebben (tussen 'zelden' en 'regelmatig'), terwijl de andere handhavers 'regelmatig' tot 'vaak' contact hebben met deze medewerkers. Alle handhavers hebben 'regelmatig' tot 'vaak' contact met collega-handhavers. Alle handhavers hebben 'zelden' tot 'regelmatig' contact met managers. Boeteambtenaren hebben het minst contact met externe handhavers ('nooit' tot 'zelden'). Met het Openbaar Ministerie (alleen gevraagd aan de toezichthouders en buitengewoon opsporingsambtenaren) hebben toezichthouders en buitengewoon opsporingsambtenaren 'zelden' tot 'regelmatig' contact. Tot slot de politie (wederom alleen gevraagd aan de toezichthouders en buitengewoon opsporingsambtenaren); hier hebben toezichthouders en buitengewoon opsporingsambtenaren 'regelmatig' contact mee. Zie Tabel 2.2 voor het overzicht.

Tabel 2.2 Gemiddelden (standaarddeviatie) van hoe vaak er contact is, waarbij
1 = nooit, 2 = zelden, 3 = regelmatig, 4 = vaak, 5 = altijd (dagelijks)²⁰

	Intake en re-integratie- medewerkers	Hand- havers intern	Managers	Hand- havers extern	Openbaar Ministerie	Politie
Toezichthouders (N = 86)	3.51 (1.02)	3.73 (1.27)	2.51 (.88)	2.44 (.75)	-	-
Toezichthouders en buitengewoon opsporings- ambtenaren (N = 50)	3.46 (.89)	3.38 (1.14)	2.60 (.70)	2.62 (.81)	2.28 (.78)	2.96 (.73)
Buitengewoon opsporings- ambtenaren (N = 23)	3.13 (1.01)	3.57 (.95)	2.91 (.95)	2.87 (.76)	2.35 (.71)	3.13 (.55)
Boeteambtenaren (N = 38)	2.79 (1.02)	3.16 (1.29)	2.32 (.78)	1.92 (.78)	-	-

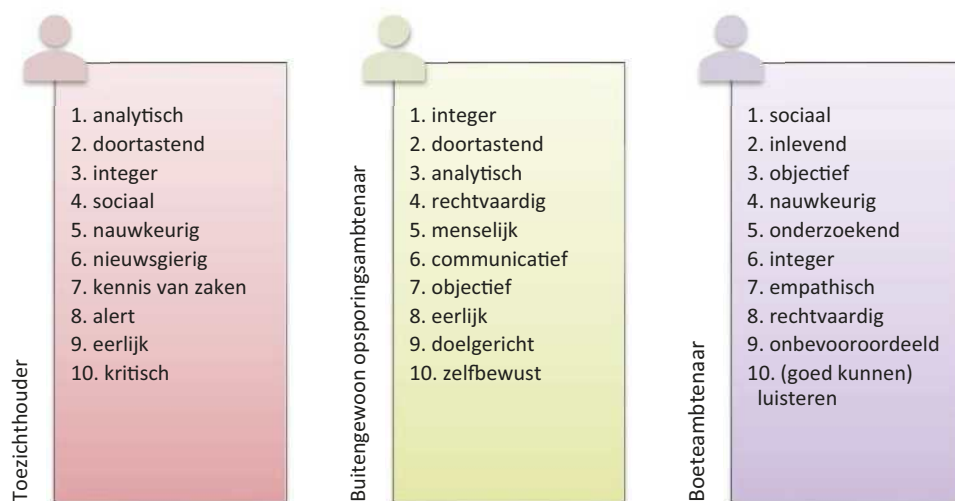
²⁰ De indeling in toezichthouders, toezichthouders en buitengewoon opsporingsambtenaren, buitengewoon opsporingsambtenaren en boeteambtenaren is vanwege de indeling in de vragenlijst.

2.5

EIGENSCHAPPEN VAN HANDHAVERS

Aan de handhavers is gevraagd wat een toezichthouder, buitengewoon opsporingsambtenaar en boeteambtenaar een goede handhaver maakt.²¹ In Figuur 2.9 staat het overzicht van de top tien van de meest genoemde eigenschappen. De enige eigenschap die bij alle rollen van de handhavers voorkomt is 'integer'. Andere overlappende eigenschappen zijn 'sociaal' (toezichthouder en boeteambtenaar), 'nauwkeurig' (boeteambtenaar en toezichthouder), 'rechtvaardig' (boeteambtenaar en buitengewoon opsporingsambtenaar), 'analytisch' (toezichthouder en buitengewoon opsporingsambtenaar) en 'doortastend' (toezichthouder en buitengewoon opsporingsambtenaar).

Figuur 2.9 Overzicht karaktereigenschappen handhavers



Om meer inhoud te geven aan deze karaktereigenschappen is aan de handhavers in de vragenlijst vervolgens gevraagd: 'Wat maakt een goede toezichthouder, buitengewoon opsporingsambtenaar of boeteambtenaar?' Op de volgende pagina's een selectie van de antwoorden.

²¹ Aan de toezichthouders is gevraagd: 'Welke 3 karaktereigenschappen heeft een goede toezichthouder?' Aan de buitengewoon opsporingsambtenaren is gevraagd: 'Welke 3 karaktereigenschappen heeft een goede boe domein V?' En aan de boeteambtenaren is gevraagd: 'Welke 3 karaktereigenschappen heeft een boeteambtenaar?'

Toezichthouders geven bijvoorbeeld aan dat zij voor hun werk analytisch moeten zijn en open moeten staan voor de consequenties van hun handelen. Ook moet de toezichthouder een open houding en blik hebben en zorgvuldig te werk gaan.

Figuur 2.10 Selectie van antwoorden op de vraag: 'Wat maakt een toezichthouder een goede toezichthouder?'



Buitengewoon opsporingsambtenaren geven bijvoorbeeld aan dat zij goed beslagen ten ijs moeten komen en scherp moeten zijn. Een buitengewoon opsporingsambtenaar moet objectief onderzoek doen en goed naar mensen kunnen luisteren. Ook samenwerken met collega's wordt genoemd als een belangrijke vaardigheid.

Figuur 2.11 Selectie van antwoorden op de vraag: 'Wat maakt een buitengewoon opsporingsambtenaar een goede buitengewoon opsporingsambtenaar?'



Een boeteambtenaar is niet alleen op de hoogte van relevante wetten en regels, maar zal ook onafhankelijk en objectief onderzoek moeten verrichten. De boeteambtenaar is daarbij onbevooroordeeld. Het is verder belangrijk dat de boeteambtenaar de mens achter het dossier ziet en de boete afstemt op de situatie van de betrokkene.

Figuur 2.12 Selectie van antwoorden op de vraag: 'Wat maakt een boeteambtenaar een goede boeteambtenaar?'

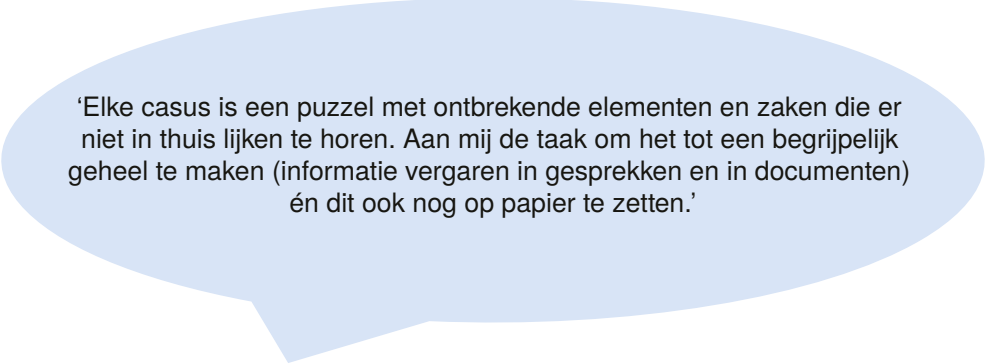


2.6

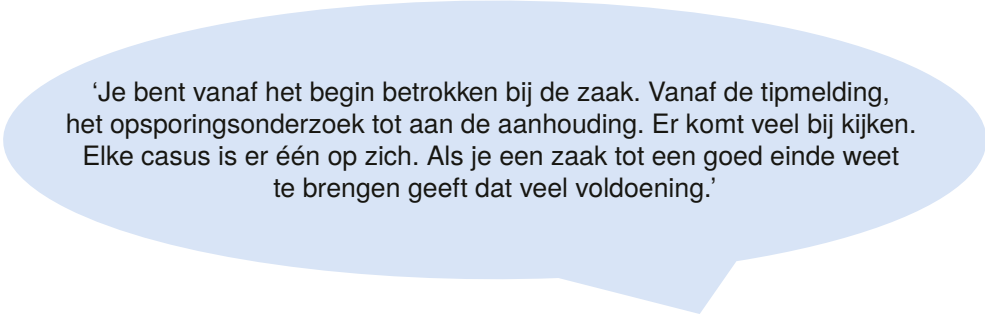
HANDHAVERS IN BEELD

In dit hoofdstuk is een beeld geschetst van de handhavers van de inlichtingenplicht van de Participatiewet. Deze handhavers kunnen verschillende functies hebben: toezichthouder, buitengewoon opsporingsambtenaar en/of boeteambtenaar. Een deel van de handhavers is niet alleen handhaver voor de Participatiewet, maar bijvoorbeeld ook voor de Wet maatschappelijke ondersteuning of de Jeugdwet. De opleiding die handhavers gevolgd hebben is divers. De meest voorkomende opleidingen zijn Sociaal Juridische Dienstverlening of de politieopleiding. Iets meer dan de helft van de handhavers werkt voor meerdere gemeenten. Er zit veel variatie in het aantal toezichthouders dat bij een gemeente werkt. Veel handhavers werken in een gemeente met geen, één of twee buitengewoon opsporingsambtenaren en het aantal boeteambtenaren varieert tussen nul en dertien. Meer buitengewoon opsporingsambtenaren zijn man dan vrouw, terwijl bij de andere functies het aantal mannen en vrouwen meer gelijk is. En ook qua leeftijd is de verdeling redelijk gelijk verdeeld: al zijn er relatief weinig jonge handhavers (20-29 jaar). Een goede toezichthouder is volgens handhavers vooral analytisch, doortastend en integer. Een goede buitengewoon opsporingsambtenaar moet volgens handhavers vooral integer, doortastend en analytisch zijn. En een boeteambtenaar moet vooral sociaal, inlevend en objectief zijn.

Al deze gegevens geven een beschrijving van de handhavers die hebben meegedaan met het onderzoek. Het kan zijn dat over de hele populatie handhavers de achtergrondkenmerken iets anders uitpakken. Op basis van de handhavers in de vragenlijst kan gesteld worden dat het stereotype beeld 'dat handhavers alleen maar mannen zijn die voorheen bij de politie of marechaussee hebben gewerkt', niet klopt. De groep handhavers is veel gevarieerder.



'Elke casus is een puzzel met ontbrekende elementen en zaken die er niet in thuis lijken te horen. Aan mij de taak om het tot een begrijpelijk geheel te maken (informatie vergaren in gesprekken en in documenten) én dit ook nog op papier te zetten.'



'Je bent vanaf het begin betrokken bij de zaak. Vanaf de tipmelding, het opsporingsonderzoek tot aan de aanhouding. Er komt veel bij kijken. Elke casus is er één op zich. Als je een zaak tot een goed einde weet te brengen geeft dat veel voldoening.'

In het vorige hoofdstuk is een beeld geschetst van de handhavers die verantwoordelijk zijn voor het opsporen en sanctioneren van schending van de inlichtingenplicht van de Participatiewet. In dit hoofdstuk ligt de focus op de dagelijkse werkzaamheden van deze handhavers. De volgende vraag staat centraal: *'Hoe ziet de dagelijkse handhavingspraktijk eruit?'*

Dit hoofdstuk gaat allereerst in op hoe de handhavers het beleid van de gemeente beschrijven (par. 3.1). Daarna staan de werkzaamheden van handhavers en de afwegingen die zij daarbij maken centraal (par. 3.2). In de daaropvolgende paragrafen gaat het over schending van de inlichtingenplicht (par. 3.3), het opleggen van waarschuwingen (par. 3.4) en het opleggen van boetes (par. 3.5). Ook de visie van de handhavers op de uitkeringsgerechtigde komt aan de orde (par. 3.6), evenals de handhavingsstijl van de handhavers (par. 3.7). De laatste paragraaf van dit hoofdstuk is een samenvatting van de belangrijkste bevindingen (par. 3.8).

3.1 HANDHAVINGSBELEID VAN DE GEMEENTE

De handhavers geven in de vragenlijst aan dat het handhavingsbeleid bij de gemeenten waar zij werken 'rechtvaardig' en 'duidelijk' is. Daarnaast is de 'menselijke maat', 'vertrouwen', 'maatwerk' en 'menselijkheid' belangrijk. Tegelijkertijd wordt het beleid gezien als 'soft', 'sociaal', 'preventief', 'flexibel', 'streng', 'beperkt' en 'onduidelijk'. Opvallend is dat zowel kenmerken als 'soft', 'naïef', 'meegaand' en 'soepel' worden genoemd, maar ook 'controle' en 'streng'.

Zie Figuur 3.1 voor de meest genoemde kenmerken van het handhavingsbeleid volgens handhavers.

Figuur 3.1 Kenmerken van het handhavingsbeleid volgens handhavers (N = 141)¹



Bij de typering van het handhavingsbeleid valt op dat meerdere handhavers aangeven dat in hun gemeente het beleid (nog) niet bestaat, niet duidelijk is of dat zij er niet van op de hoogte zijn.

‘Geen idee wat het beleid is, iedereen doet zijn eigen ding.’ (vragenlijst)

‘Er is qua beleid eigenlijk niet veel vastgesteld. Door de negatieve verhalen in het nieuws (boodschappenaffaire bijvoorbeeld) zijn gemeenten bang geworden om echt te handhaven. Ook de AVG helpt niet erg mee. Er wordt in mijn ogen niet gezocht naar oplossingen om te kunnen handhaven of een onderzoek uit te breiden, maar meer naar alle zaken die het onmogelijk maken. Het moet 200% veilig zijn en als dat niet zo is, dan maar beter niet handhaven. Zaken als maatwerk maken ons werk niet makkelijker, maar geven wel meer voldoening. Mensen in de schulden helpen is nooit leuk, maar soms wel een uitkomst van een onderzoek.’ (vragenlijst)

¹ Handhavers is gevraagd om het handhavingsbeleid in drie woorden te omschrijven. In de woordenwol zijn alleen kenmerken opgenomen die vier keer of vaker zijn genoemd door verschillende handhavers. Hoe groter het woord, hoe vaker het genoemd is.

Handhavers merken op dat het handhavingsbeleid beïnvloed wordt door de politieke kleur van de gemeenteraad of wethouder:

‘Bij VVD-wethouder: “fraude keihard aanpakken”; bij PvdA-wethouder: “heeft u schulden kom svp langs bij de gemeente voor hulp”’ (vragenlijst)

‘Mede door het feit dat er al acht jaar lang een linkse gemeenteraad zetelt, is handhaven een vies woord geworden. Er dient uitgegaan te worden van vertrouwen en cliënten moeten zo min mogelijk lastiggevalen worden.’ (vragenlijst)

Handhavers stellen dat het beleid vooral gericht is op de uitkeringsgerechtigde. Sommigen ervaren dit als positief, anderen zien dit meer kritisch tegemoet:

‘Hoewel een en ander in gemeentelijk beleid en uitvoeringsafspraken is vastgelegd, is de opdracht van “de politiek” aan het team boeten gebaseerd op het zo laag mogelijk houden van boetes en waar mogelijk het geven van een waarschuwing.’ (vragenlijst)

‘Het handhavingsbeleid is steeds softer aan het worden en er wordt niet altijd gekeken wat het betekent in de praktijk en of het uitvoerbaar is.’ (vragenlijst)

‘Door het toepassen van de menselijke maat wordt de wet uit het oog verloren en wordt er te vaak op teruggevallen om moeilijke zaken of lastige beslissingen niet te nemen of te besluiten om geen extra onderzoek te doen. Hierdoor worden signalen van fraude niet meer altijd goed onderzocht en opgepakt.’ (vragenlijst)

Verschillende handhavers melden dat in het beleid een onderscheid gemaakt wordt in bewuste overtredingen en fouten. Hierbij komt de uitdrukking ‘zacht waar het kan, hard waar het moet’, in verschillende variaties voor:

‘Wanneer er sprake is van moedwillige fraude gaan we er als gemeente hard in. Bijvoorbeeld in geval van zwart werk, of langdurige samenwoning waaruit

duidelijk de opzet blijkt. Wanneer hier geen sprake van is, is het doel veelal de situatie rechtmatig maken.’ (vragenlijst)

‘Het handhavingsbeleid wordt wel menselijk uitgevoerd, er wordt niet uitgegaan van het feit dat er altijd sprake is van bewuste fraude. Het kan ook onwetendheid zijn van de belanghebbende. Echter, wordt er wel geconstateerd dat het bewuste fraude is dan wordt er streng maar rechtvaardig opgetreden en toch nog altijd met de menselijke maat (dat is wel het uitgangspunt).’ (vragenlijst)

Bij de beschrijvingen van het beleid komt ook naar voren dat sommige handhavers zich ondergewaardeerd voelen. Sommige handhavers beschrijven handhaving letterlijk als het ‘ondergeschoven kindje’ en handhavers geven aan dat er in sommige gemeenten te weinig handhavers zijn.

‘Om de consulenten inkomen allemaal aan te wijzen als toezichthouder zonder te kijken of ze daar geschikt voor zijn en vervolgens de bestaande toezichthouders weg te bezuinigen met als resultaat dat ik de enige sociaal-rechercheur ben, dan heb je handhaving niet echt op je netvlies staan.’ (vragenlijst)

‘Tot een paar jaar geleden hadden wij vier handhavers. Inmiddels zijn we nog maar met z’n tweeën. We moeten dus roeien met de riemen die we hebben. De aandacht in de organisatie ligt bij andere afdelingen waardoor handhaving een beetje een ondergeschoven kindje is geworden.’ (vragenlijst)

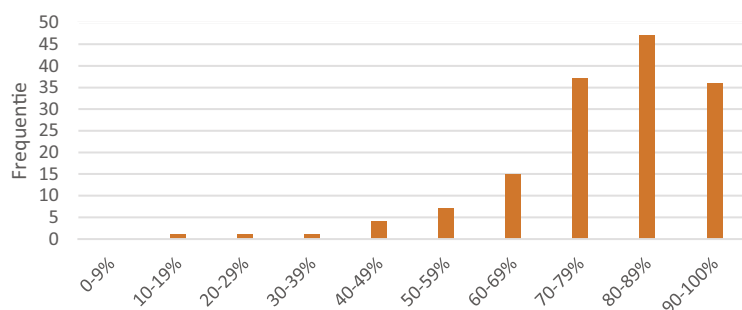
‘In onze gemeente voel ik mij als toezichthouder ondergewaardeerd. Het merendeel van de collega’s van de andere afdelingen ziet niet onze toegevoegde waarde en geeft mij het gevoel dat wij zorgen voor “meer” werk. Daarbij heeft de rechtmatige betaling van de uitkeringen geen prioriteit.’ (vragenlijst)

3.2

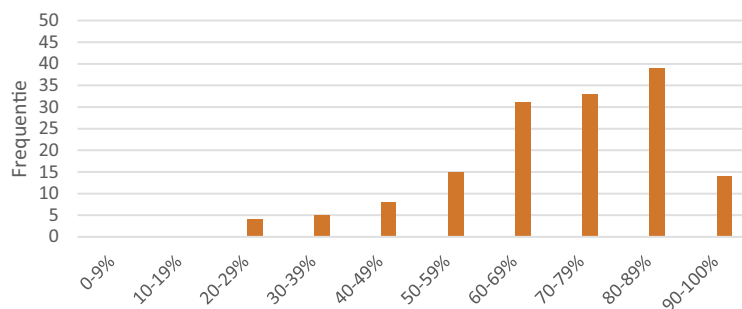
VERWACHTINGEN VAN HANDHAVERS OVER NALEVING

Er is variatie in de mate waarin handhavers denken dat uitkeringsgerechtigden de inlichtingenplicht naleven. Handhavers denken dat gemiddeld 77% van de uitkeringsgerechtigden de *intentie* heeft om de inlichtingenplicht na te leven.² Verder denken de handhavers dat gemiddeld 68% van de uitkeringsgerechtigden zich in de praktijk aan de inlichtingenplicht houdt.³ Zie Figuur 3.2 en 3.3 voor een overzicht van de spreiding.

Figuur 3.2 Percentage uitkeringsgerechtigden dat volgens handhavers (N = 150) de intentie heeft om de inlichtingenplicht na te leven



Figuur 3.3 Percentage uitkeringsgerechtigden dat volgens handhavers (N = 150) zich in de praktijk aan de inlichtingenplicht houdt

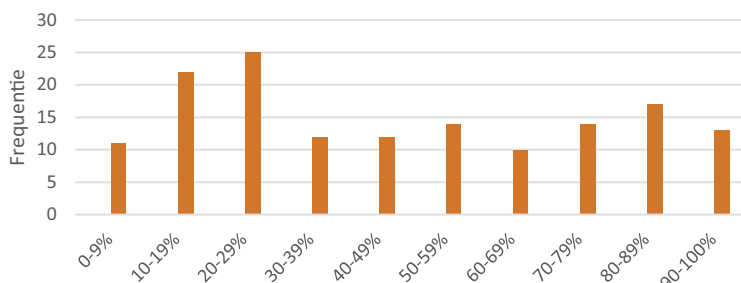


2 SD = 14.94 (laagste waarde 15%, hoogste waarde 100%).

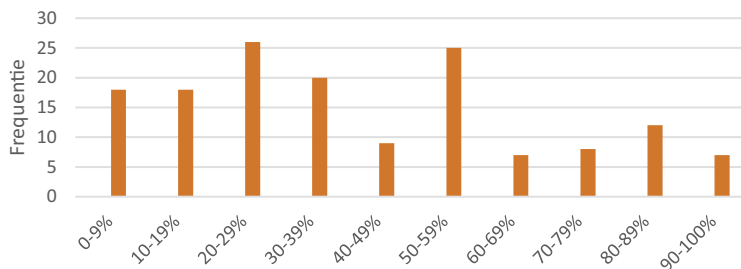
3 SD = 17.09 (laagste waarde 21%, hoogste waarde 100%).

Volgens de handhavers is gemiddeld 45% van de uitkeringsgerechtigden zich bewust van een overtreding van de inlichtingenplicht.⁴ En volgens de handhavers overtreedt gemiddeld 39% van de uitkeringsgerechtigden de regels doordat zij de regels niet begrijpen.⁵ Zie Figuur 3.4 en 3.5 voor een overzicht van de spreiding.

Figuur 3.4 Percentage uitkeringsgerechtigden dat volgens handhavers (N = 150) de inlichtingenplicht bewust overtreedt



Figuur 3.5 Percentage uitkeringsgerechtigden dat volgens handhavers (N = 150) de inlichtingenplicht overtreedt doordat zij de regels niet begrijpen



Ter illustratie de gedachten van een buitengewoon opsporingsambtenaar:

Hoeveel van de uitkeringsgerechtigden denk jij dat overtredingen pleegt?
'Ik denk dat het tussen vijf en de vijftien procent zit.'

En van die vijf tot vijftien procent, welk gedeelte is zich daarvan bewust?
'Ik denk dat dat hooguit vijf procent is. Een paar procent is dat, denk ik. En natuurlijk is het zo dat iedereen wel eens een koekje uit de trommel pikt. [...]
En dingen kunnen ook per ongeluk ontstaan. Mensen leren elkaar kennen,

4 SD = 29.08 (laagste waarde 3%, hoogste waarde 95%).

5 SD = 26.29 (laagste waarde 1%, hoogste waarde 95%).

Jan blijft wat vaker bij Truus, en dan weer wat langer, houdt zijn eigen huisje aan. Ik weet de regels niet zo... Voor je het weet hangt die voor samenwoning.’ (respondent 3)

3.3

ONDERZOEK EN OPSPORING

Op basis van de groepsgesprekken en interviews met handhavers wordt in deze paragraaf een beeld geschetst van hoe het onderzoek en de opsporing door handhavers in de praktijk kan gaan.⁶ Het startpunt van een onderzoek zijn bijvoorbeeld tipmeldingen van inwoners, signalen via instanties of interne onderzoeken. Ook themaonderzoeken worden bij gemeenten uitgevoerd. Voorbeelden van themaonderzoeken zijn onderzoek naar hoog of laag waterverbruik, of er een kind is geboren tijdens de bijstand bij een alleenstaande vrouw, of er vermogen in het buitenland is of signalen van de RDW⁷ over autobezit.

‘Mensen kunnen via de website zaken indienen, we hebben een meldpunt, daar komen wekelijks meldingen binnen. Mensen kunnen bellen, mensen kunnen een briefje schrijven. Maar daar komen ook zaken via andere instanties, via de politie, via UWV, via collega’s. [...] Het is ook niet zo dat je alle meldingen natuurlijk serieus neemt en maar gewoon op de bonnefooi door allerlei systemen gaat. Nee, je gaat wel kijken naar de ernst van de melding.’ (respondent 1)

‘Via internet kunnen mensen geen fraudemelding maken. Die moeten bellen. Want onze klanten frauderen niet. Dat is de insteek van de gemeente. Wij hebben allemaal eerlijke mensen in deze gemeente en wij gaan elkaar niet verraden. Dus wij hebben geen knopje op de site met “meld fraude”’ [...]

‘Het feit dat je het niet online kunt melden, vind ik heel bijzonder.’

‘Ja dat klopt.’

‘Bij ons kun je via het UWV melden, of naar het klantcontact bellen en dan bellen zij ons. Maar ja, dan moeten ze wel eerst de telefoon oppakken. En bellen, dat is vaak voor een burger een grotere stap. Tien minuten in de wacht, dan denk je ook van, nou laat maar.’

6 Het is geen volledige beschrijving van alle stappen die doorlopen kunnen worden tijdens een onderzoek. Daarnaast kan bij andere gemeenten het proces anders verlopen. Het idee is om de lezer aan de hand van een aantal citaten van handhavers een beeld te geven van hoe de uitvoeringspraktijk eruit kan zien en welke afwegingen hierbij een rol kunnen spelen.

7 Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW), sinds 1994 Dienst Wegverkeer.

‘Sinds wij online het formulier hebben, krijgen we meer meldingen. Ook onzinnige meldingen, maar het voelt denk ik ook anoniemer.’ (focusgroep)

‘De signalen die binnenkomen worden besproken in het fraudeoverleg. Waar minstens één rechercheur in zit. En een procesbegeleider, dat is zeg maar de administratieve ondersteuning. En één of twee klantmanagers zitten erin. En we kijken, dit is het signaal en welke kant moet dat op? Moeten wij daar gelijk mee aan de gang? Of gaat het in een heronderzoek? Of met een controleonderzoek? En wie doet dan het controleonderzoek?’ (respondent 3)

De handhavers leggen in de interviews uit dat het wisselt hoeveel zaken zij onderzoeken. Een van de handhavers geeft aan één of twee strafzaken per jaar te hebben. Een andere handhaver heeft het over vijftien tot twintig zaken per handhaver, waarvan drie tot vier strafzaken. De handhavers geven aan meer zaken op hun bureau te hebben dan zij tegelijkertijd kunnen onderzoeken. Sommige onderzoeken zijn langlopend, andere duren korter. Ook geeft een van de handhavers in het groeps-gesprek aan dat als consultants ondersteuning vragen bij controle van een nieuwe uitkeringsaanvraag, deze zaken voorgaan op gewone fraudeonderzoeken. Handhavers geven aan dus steeds prioriteiten te moeten stellen.

‘Als het een kleinere zaak is, wat waarschijnlijk een klein nadeel kan geven, dan gaat het in eerste instantie naar de consultant. Die pakt dat op, gaat een gesprekje voeren, gaat eens kijken wat er mee komt. [...] Als het over een langere tijd gaat, als het naar strafrecht gaat, dan heeft dat wel prioriteit, dan is het vaak ook met opzet.’ (respondent 1)

‘Je moet voorstellen dat we tussen de 90 en 130 fraudemeldingen per jaar krijgen, 140 soms. En als je er vijftien per persoon kunt doen, dan loop je achterstand op, reken maar uit. [...] Dan is de fraudezaak groter. En dat is voor de klant ook niet altijd in het voordeel. Het liefst heb je natuurlijk op het moment dat wanneer iemand fraudeert, dat je een week later op de stoep staat. Dat is het mooiste. En dat lukt niet altijd. En natuurlijk niet alle zaken zijn zware strafrechtszaken. Maar er zijn ook zaken die gaan terug naar de consultant: “Ga maar eens bankafschriftjes opvragen.” [...] Dan komt er een fraudemelding binnen van iemand die drie maanden een uitkering heeft bijvoorbeeld. Dan krijgen we een belletje “die heeft wel een uitkering aangevraagd, maar er woont eigenlijk een meneer bij in”. Dan zeg je tegen de klantmanager: “Ga maar op huisbezoek. En kijken wat je kunt vaststellen.” Daar gaan wij niet opsporingscapaciteit op instellen. Dat kan ook helemaal niet. En stel dat mevrouw of meneer ontkent,

en zegt: “Het is helemaal niet zo.” Of een beetje een ongeloofwaardig verhaal heeft, dan moeten we daar wat meer op investeren. Dat betekent dat je ook meer moet gaan kijken, meer waarnemingen moet gaan doen. Dat ligt bij ons dan weer op een stapeltje. En dan ben je misschien twee jaar verder voordat je eraan toekomt. En dan, iemand heeft dan een fraudeschuld van € 30.000 - € 40.000... Daar schiet je ook niets meer op.’ (respondent 3)

Handhavers hebben, afhankelijk van hun specifieke functie, bepaalde bevoegdheden die zij kunnen inzetten bij het onderzoek en de opsporing.

‘We hebben wel een bepaalde set waar we gebruik van maken: stelselmatige observaties, peilbakens incidenteel. Gewoon, het waarnemen zelf of met technische hulpmiddelen waarnemen, dat doen we dan. Een getuige horen is ook een middel dat je gebruikt. De documenten vorderen. Dat is een beetje de standaard set die je gebruikt.’ (respondent 3)

Bij alle bevoegdheden die handhavers inzetten, moeten zij een afweging maken. Een van de handhavers licht in het groepsgesprek toe wat het verschil is tussen *need to know* en *nice to know*:

‘Bij alles geldt, en dat is ook met een internetonderzoek doen en al dat soort dingen. Bij alles geldt motiveren. Ik heb vorig jaar ook een stagiaire gehad en haar heb ik geleerd: zolang je het kan motiveren en kan opbouwen en je gaat van minst ingrijpend naar het meest ingrijpend. En zolang je het kan motiveren, dan is het goed. Maar is het *need to know* of *nice to know*? Op het moment dat je om *nice to know* komt, zit je op die grens. Dan moet je het niet doen. Zo zijn er ook verschillende opvattingen over internetonderzoek. Dat is ook zoeken, maar ik denk met alles dat die proportionaliteit, subsidiariteit... welk doel wil je bereiken? Dat is hetzelfde met hoever ga je terug, ga je voldoende terug met een half jaar en je stelt het voor nu vast of ga je per se onderzoek doen om te kijken naar tien jaar terug, zodat het een opsporing wordt, ook daar maken wij weer een afweging in.’ (focusgroep)

Handhavers kunnen bijvoorbeeld op huisbezoek gaan bij uitkeringsgerechtigden. Soms is er discussie over wie het huisbezoek gaat afleggen, de consulent of de handhaver:

‘Nou kijk, als het gaat om bijvoorbeeld een onderzoek naar samenwoning, wat je afsluit met een onaangekondigd huisbezoek, dan zou ik dat niet door een consulent laten doen. Of bijvoorbeeld door twee consulenten. Omdat ze niet de kennis hebben waar je op moet letten. En ook gewoon zich daar niet zeker genoeg voor voelen, dan heb ik het specifiek over mijn organisatie. Ja, die vinden het gewoon niet prettig, die weten ook niet waar ze op moeten letten, die willen gewoon graag dat er iemand meegaat van ons.’

‘Maar in dat geval zou je volgens mij gewoon moeten zeggen, de consulent is niet helemaal goed toegerust voor zijn werk, want dat hoort wel bij het werk. En om dan te zeggen, ja, dan moet jij het maar doen...’

‘Nou, zo is het bij ons ingericht, dus dat wij de handhavingsonderzoeken doen. Dus de onderzoeken van gezamenlijke huishouding. En onderdeel van het onderzoek kan een onaangekondigd huisbezoek zijn, en dat is dus ons onderzoek. Dus moeten wij vaststellen of er een gezamenlijke huishouding is.’

‘Volgens mij zijn er ook gemeentes, wat een beetje absurd is, die niet op huisbezoek mogen. Dat alleen handhavers dat mogen. Maar wat je zegt, het hoort ook wel bij hun vak. En als ze niet de kans krijgen om dat te leren, dan is het natuurlijk ook jammer voor hen.’

‘Ze vinden het ook spannend merk ik, de consulenten.’

‘Ja, nou bij ons niet. Bij ons doen ze dat gewoon standaard. Wij hebben natuurlijk weinig handhavers, dus ze moeten ook wel.’ (focusgroep)

Handhavers gaan in principe alleen op huisbezoek als dit proportioneel is. Hierover verschillen handhavers van mening. Twee passages uit de groeps gesprekken:

‘Ik vind het wel lastig hoor, met het huisbezoek. Want wat wil je nou aantonen met een huisbezoek? Het is hier en nu, op dit moment.’

‘Nou, het is een optelsom van dingen. Je hebt natuurlijk al vooronderzoek gedaan en dat is dan eigenlijk de afsluiting.’

‘Maar dat is normaal gesproken als wij het onderzoek doen, moeten we niet afhankelijk zijn van een huisbezoek.’

‘Nee, daar ben je dan niet afhankelijk van, dat is echt de afsluiting. Bijvoorbeeld, je hebt natuurlijk al heel veel en dan is eigenlijk $0+0+0 = \text{samen } 1$.’

‘Ja, maar dan ga je er vandaag heen. En dan ga ik naar binnen en dan zie ik daar een paar mannenschoenen staan met een mannenjas, en ik...’

‘Ja, nou dan ga je ’s morgens, dan komen ze net uit bed samen. Dus dat is iets. En je hebt natuurlijk al weken waarnemingen gedaan waarbij zijn auto daar stond, op Facebook doen ze samen dingen enzovoorts.’

‘Daarom bij mij de vraag, wat wil je aantreffen?’

‘Het is de volledigheid en zorgvuldigheid van je onderzoek.’

‘Ik denk wel, de rechters die schieten je er ook nog wel eens op af hoor, want ik heb ook wel gehad dat de klant ermee weg kwam want, ja, er is geen huisbezoek gedaan. Maar ja, de ene keer vindt de rechter het zo, en de andere keer...’ (focusgroep)

‘Als je onderzoek doet en je hebt heel weinig materiaal, dan gaan we niet eens op huisbezoek. Want dan is het niet proportioneel.’

‘Maar het is het puntje op die i in het kader van het zorgvuldigheidsbeginsel. In het bestuursrecht moet je als bestuursorgaan zorgvuldig onderzoek doen. En onderzoek doen naar alle feiten en omstandigheden die daaraan bijdragen. En dat kan dan net even het puntje op die i zijn. Net wat je ook zegt, de ene keer vind ik het echt bijdragen...’

‘Ik vind het wel een mooie discussie. Ik ben nog steeds niet overtuigd.’

‘Maar het is ook per casus afhankelijk. Maar dat komt met name volgens mij omdat daar tegenover staat, proportionaliteit. Kun je met minder aantonen wat je wilt aantonen? En daarom zei ik ook van dus je hebt een huisbezoek nodig want anders was het niet nodig geweest.’

‘Ik denk dat je dat bij ieder onderzoek hebt. Dus ik denk dat je ook die kant op wilt. Je moet gewoon bij ieder onderzoek voor jezelf argumenteren van heb ik nou voldoende in deze zaak of niet. Want heb je voldoende en heb je geen huisbezoek nodig, dan doe je hem niet. Dat geldt ook voor internetonderzoek. Als jij denkt van ja, ik weet het niet. Het zou net wel het eindstuk kunnen zijn en je doet wel het huisbezoek. En het eindstuk is er niet. Dan moet je ook reëel zijn en je rapport afsluiten met, ik heb dit en dat onderzocht, ik had daar twijfel over, huisbezoek gedaan en heb het niet kunnen bevestigen, dus ik kan het niet rondkrijgen. Dat is ook een resultaat.’

‘Nee, maar dat is zeker resultaat.’

‘Maar de [bezwaarschriften]commissie wil ook dat je op huisbezoek gaat bij ons hoor. Dat willen ze ook. Dan krijg je echt een vraag van waarom ben je niet op huisbezoek gegaan om de situatie zelf te controleren?’

‘Soms krijg je ook wel weer de vraag, waarom ben je op huisbezoek gegaan? Maar het is wel iedere keer wikken en wegen. Kijk, voor zwart werk ga je niet op huisbezoek. Maar voor een gezamenlijke huishouding dan denk ik, er zijn

genoeg uitspraken waarin wordt gezegd, waarom is de sociaal rechercheur of bijzonder controleur niet op huisbezoek gegaan?’ (focusgroep)

Een handhaver geeft een voorbeeld van een zaak waarin het huisbezoek volgens haar van toegevoegde waarde was:

‘Ik heb één zaak gehad van een, dit noem ik het Wespennest-arrest. Er was ook een dame, er was wel meerdere keren onderzoek naar gedaan en het was echt heel erg lastig vast te stellen. Dit was ook één van de laatste onderzoeken waar we nog de camera inzetten. Het was echt duidelijk: die had niet haar hoofdverblijf op het adres waar ze woonde. Hadden we ook uitgenodigd voor gesprek, aansluitend op huisbezoek. Maar ja, die wisten precies hoe het ging. Dus de koelkast was keurig gevuld, overal lag kleding, dat soort dingen. Maar dat was leuk, en zij had een waterstand van -1 kuub hè. Het werd heel erg moeilijk eigenlijk om hem vast te stellen, ware het niet dat er pal boven de douchekop in het ventilatierooster een wespennest hing. [...] Daar mochten we foto’s van maken, ook met haar toestemming. Die hebben we ook aan een ongediertebestrijder laten zien en die kon op basis daarvan zien hoe oud die was. Dat het niet kan in een ruimte waar ook vocht is, al dat soort dingen. En dan zijn dat net even die puntjes op de i geweest, om toch een zaak rond te krijgen.’ (focusgroep)

Uitkeringsgerechtigden weigeren soms een huisbezoek, in sommige gevallen kan deze weigering van invloed zijn op hun uitkering. Een handhaver over weigeringen:

‘Kijk, als je aanbelt, het is een huisbezoek en dan moet je een *informed consent* doen. Dat ken je. Heb je riedeltjes klaar in die zin van: “We gaan een huisbezoek doen. Dat houdt in dat we vragen dingen te gaan openen om in verband met uw aanvraag van een uitkering te kijken of u daar recht op hebt. U mag ons weigeren. Weigeren kan gevolgen hebben voor uw uitkering.” Of: “Weigeren heeft geen gevolgen voor uw uitkering.” “Wanneer we binnen zijn vragen we u de dingen te openen. U mag ook weigeren als we binnen zijn, om niet verder te gaan. Dan vertrekken we. Maar weigering kan gevolgen hebben voor de behandeling van uw aanvraag en uw recht op uitkering. Wees u daar bewust van.” Wanneer ze je aan de deur weigeren, heb ik een huisbezoek foldertje bij me. Met mijn kaartje erop, met mijn nummer. En dan bel ik aan en zeg ik: “Mevrouw u mag weigeren, ik weet het maar u krijgt van mij nog vijf minuten bedenktijd. Ik heb hier een formuliertje, leest u dat deze vijf minuten

even door. U doet open, dan komen we binnen. Doet u dit niet, dan vinden we het een weigering. En we hebben u gezegd, dat kan gevolgen hebben voor uw uitkering.” Nou, als je die rustige riedeltjes hebt en doet, zit je altijd goed.’ (respondent 2)

Naast een huisbezoek, kunnen handhavers ook een buurtonderzoek uitvoeren.

‘Eerder was er een uitspraak dat een buurtonderzoek van lager niveau was, in die zin een toegankelijker stap was dan een huisbezoek. Nee, ik vind het buurtonderzoek indrukwekkender. Een huisbezoek maakt indruk op de persoon zelf. [...] Kijk, wanneer je een buurtonderzoek doet, is dat natuurlijk een prachtig middel om een onderzoek mee rond te krijgen. Een samenwoning of werk. Alleen, ga maar bij jezelf na, wanneer ik bij je buurman kom en vraag over jou. En je leest het later in jouw rapport wat je via de buurvrouw hebt gevraagd. En ze weten dat niet. Dan kan dat nog wel eens een clash geven. Dus ik doe altijd heel voorzichtig met een buurtonderzoek. Ik doe het wel. Maar ik doe het heel voorzichtig. [...] Maar ook van welke impact heeft het op de buurt? Want ik heb niet alleen de zorg voor die fraudeur. Maar ik heb ook de zorg voor de buurt. Dus wat ik altijd doe als ik buurtonderzoek doe, ik laat altijd een kaartje achter. Als jullie hierna nog wat erover horen, of nog wat willen vragen of kwijt willen, kan je mij bereiken.’ (respondent 2)

In de gesprekken over de bevoegdheden van handhavers komt regelmatig het onderscheid naar voren tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke mogelijkheden, bijvoorbeeld over waarnemingen en het plaatsen van een peilbaken of een camera:

‘Je zult voor je strafrechtelijk bewijs ook wat meer moeten hebben en dan een wat langdurige periode. Misschien een baken eronder plakken, of camera-werk.’

‘Zover gaan wij dus niet, mogen wij niet.’

‘Stelselmatige observatie. Dan moet je bij een sociaal rechercheur zijn.’

‘Bij onze gemeenten mogen we geen camera’s plaatsen, dat wil de politiek niet.’

‘Dat is natuurlijk ook iets, de politieke kleur speelt ook een rol. We werken voor allerlei verschillende gemeenten, daar heb je zeker mee te maken.’ (focusgroep)

‘En wanneer je drugszaken hebt, wanneer je grote fraudezaken hebt, wanneer je samenwerkende mensen hebt die frauderen, bouwpliegjes die op het pad zijn, dat lukt je niet met een waarneming dit of een dingetje dat. Want we mogen niet stelselmatige waarnemingen doen in het bestuursrecht. Maar met de officier van justitie en de waarnemingen daarvan, geven we hem wel. We mogen geen peilbakens onder de auto zetten in het bestuursrecht. Maar met strafrecht kan je die man die door heel de (provincie) heen crost wel traceren. En dat mag.’ (respondent 2)

‘Kijk in het bestuursrecht is het heel simpel, daar zetten wij geen baken in. Ook al is er nu wel jurisprudentie waardoor ik het wel aan zou durven onder bepaalde voorwaarden, maar het ligt gewoon heel gevoelig.’

‘Bij ons is het in het bestuursrecht niet en in het strafrecht wél als wij daar toestemming voor krijgen.’

‘Je hebt zelf ook je eigen bevoegdheden, zoals binnentreden, inbeslagnemingsbevoegdheden, aanhoudingen. Uiteraard wel met een akkoord van de officier van justitie. De vorderingsbevoegdheden die je hebt.’

‘Als je in het bestuursrecht zit, of de Participatiewet, heb je natuurlijk dat je gegevens kunt vorderen. Je kan waarnemingen gaan doen, volgen, je zou een unit [camera-observatie] kunnen gebruiken. Dat is een overweging. Er zijn ook gemeenten die zetten hem in maar nemen niet op maar kijken *live* uit, dan is het een verlenging van je ogen.’

‘Verder nog internetonderzoek.’

‘Ja, maar dan haal je echt je bevoegdheden uit de Participatiewet en/of de Algemene wet bestuursrecht. Voor het strafrecht moet je echt vorderen via de officier.’ (focusgroep)

‘Voor je onderzoek heb je meer aan je bevoegdheden via het strafrecht vind ik. Omdat je dan ook zelf over de tijd gaat wanneer je er de beschikking over hebt. Als je bankafschriften wilt vorderen, artikel 126nd [Wetboek van Strafvordering], dan bepaal jij wanneer je dat doet. Maar als je het bij de klant opvraagt, dan maak je jezelf of je onderzoek kwetsbaar of het is mosterd na de maaltijd. Dus praktisch gezien ben ik het wel met je eens, het is in het bestuursrecht vaak wat makkelijker omdat je gewoon alles zelf kunt doen. Maar voor je onderzoek is het vaak minder makkelijk.’

‘En in het strafrecht krijg je ook in een mooie Excel meteen wat je wilt weten.’

‘Ja, en je waarnemingen die dan observaties worden, die kunnen dan stelselmatig zijn, dat vind ik zelf wel makkelijk. Dan hoeft ik daar niet op te letten bij het volgen.’

‘Het is wel omslachtig hoor, in het strafrecht.’

‘Ja, internetonderzoek ook, je mag wel een keer kijken maar als je het vaker doet wordt het al sneller gezien als stelselmatig. Dus dan is het wel goed om dat weer met de officier te bespreken, en dat weer op te nemen. En ja, het is natuurlijk altijd heel uitgebreid rapporteren.’ (focusgroep)

‘Er zijn ook uitspraken dat je geen camera mag plaatsen. Wij doen het niet.’ [...]

‘Soms is het misschien wel makkelijk, maar dat moet geen overweging zijn om het te gebruiken wat je anders eigenlijk ook wel had kunnen zien. Als het gewoon zo is van, ik zet die camera-auto gewoon in want dan hoeft ik niet elke avond voor de woning te staan, ja, daar is die niet voor bedoeld.’ [...]

‘Wij gebruiken hem niet en wij hebben hem ook nooit gebruikt. Je moet er ook voor opgeleid zijn. En nu zijn er uitspraken en jurisprudentie ook zo, dat je hem in het bestuursrecht eigenlijk niet mag gebruiken, sommige gemeenten doen het wel.’ (focusgroep)

Het is bij sommige onderzoeken mogelijk om de uitkeringsgerechtigde aan te houden. Een handhaver vertelt over zijn overwegingen:

‘Allereerst moet je je blijven realiseren dat je in het privéleven van mensen stapt. Dat moet je je blijven realiseren, wat je ook onderneemt. Dus op het moment dat je op die bel drukt, moet het gebeuren. Dat is niet anders. Maar je probeert wel, als je mensen gaat aanhouden, of dat soort dingen. Nou, zijn er kinderen, kan je dat doen als de kinderen weg zijn. Daar probeer je wel rekening mee te houden. Dat lukt niet altijd maar dat probeer je wel. Je probeert altijd het minst ingrijpende.... En als aanhouden niet nodig is, dan doen we het niet. Dan doen we het met een uitnodiging. Maar je moet je blijven realiseren dat het binnenstappen in een ander zijn woning, dat het erg ingrijpend is. En vooral als je dat met de politie erbij doet. Dat is normaal ingrijpend, maar soms ontkom je er niet aan. Het is wel als we mensen aanhouden... Dat is altijd het verhaal... Had je ons niet uit kunnen nodigen, ja, had gekund, maar we doen het zo. Dat is tactisch, dat is soms beter. Want dan moet je getuigen gaan horen en je wil niet dat die beïnvloed worden, ik noem maar wat. En dus moet je wel een keer tot aanhouding overgaan. Maar dat is niet in elke zaak hoor. Dat hangt ervan af. Je moet je voorstellen als iemand een bankrekening verzwegen heeft, ga je het niet aanhouden. Maar als het om een samenwoning gaat, dan is het tactisch vaak wel handig om iemand wel aan te houden. Dan krijg je de meest zuivere verklaringen, tenminste, probeer je.’ (respondent 3)

Uiteindelijk komt het onderzoek op het bureau van een boeteambtenaar, of indien het een strafrechtelijk onderzoek betreft bij de rechter. Een boeteambtenaar legt in een interview uit hoe het proces kan verlopen zodra de boeteambtenaar een rapport ontvangt:

‘Als er een rapport van een sociaal rechercheur komt, is het meestal over een samenwoning. En dan gaan we eerst het hele rapport bekijken of er inderdaad genoeg grondslag is. Soms is het voor de sociaal rechercheur heel frustrerend omdat eigenlijk een dossier niet altijd helemaal... Het is een heel groot dossier maar eigenlijk moet ik ook toch wel eens zeggen, je moet toch nog een keer gaan of je moet toch nog een keer nog uitgebreider onderzoek doen. Omdat we dus eerst controleren of er genoeg wettelijke grondslag is omdat onze bezwaarschriftcommissie best wel in het voordeel van de klant denkt. En dat is vaak per gemeente verschillend, ligt eraan of je een linkse of rechtse gemeenten hebt. Maar bij ons is het nogal dat ze echt wel meedenken in het voordeel van de klant. Maar dat is wel frustrerend voor hen eigenlijk, omdat ze eigenlijk al zo veel werk hebben verricht natuurlijk. Maar dat is eigenlijk het eerste al wat we controleren.’ (respondent 4)

De boeteambtenaar maakt daarna het boetedossier aan en stelt een boeterapport op. Daarna stuurt de boeteambtenaar een vooraankondiging naar de uitkeringsgerechtigde.

‘We sturen dan eerst altijd een vooraankondiging, en kunnen ze nog reageren naar ons toe en daarna maken we eigenlijk daadwerkelijk een besluit. En daar staat ook ons rapport bij wat de bevindingen van de sociaal rechercheur, met onze bevindingen erbij, waren. En wat bijvoorbeeld, jurisprudentie erbij, onderbouwing, en ook het soort van een tabel van 25 of 50 of 75 of 90 procent. Daar hebben wij nog niks op ingevuld, eigenlijk wachten we altijd even af wat ze zeggen. Zeker in wat voor situaties, met samenwoning komt het natuurlijk wel voor dat het gewoon expres is, en jarenlang niet achter elkaar wordt gemeld. En dan kunnen we wel spreken van grove schuld.’ (respondent 4)

Uitkeringsgerechtigden kunnen per antwoordenvelop schriftelijk reageren of contact opnemen per mail met de boeteambtenaar. De boeteambtenaar geeft aan dat ongeveer 70% van de uitkeringsgerechtigden reageert op de vooraankondiging. Na de eventuele reactie van de uitkeringsgerechtigde neemt de boeteambtenaar een beslissing. Hoewel sommige toezichthouders en buitengewoon opsporingsambtenaren ook de rol van boeteambtenaar kunnen hebben, kan dit nooit het geval zijn in dezelfde zaak.

‘We hebben de boeteonderzoeken gesplitst in een lichtere en een zwaardere procedure. De lichtere procedure doet de inkomensconsulent zelf. En de zwaardere procedure doen wij. Mits wij natuurlijk zelf niet het onderzoek hebben gedaan. En wij schrijven een advies aan de consulent, na afronding van het onderzoek. Maar dat hoeft niet, dat wij een advies schrijven, want in principe moeten wij onderzoek doen. Meestal schrijf ik een advies. Een soort samenvatting en conclusie. “Fraude vastgesteld van die tot die datum, advies, intrekken vanaf die datum” bijvoorbeeld.’

‘We geven wel aan, ook als we kunnen, dat we wel een waarschuwing opleggen, maar dat is altijd weer in afstemming met die boetemedewerker. Dus dat houden wij wel echt heel strikt gescheiden.’

‘[...] Als ik het onderzoek heb gedraaid, komt degene die je boetegesprek doet, komt dan bij mij van, goh hoe zit het? Nou, die cliënt zegt dit en dat, hoe kijk jij daar tegenaan?’

‘Wij proberen dat juist strikt gescheiden te houden, van boeteambtenaar, hier is het briefje, heb je het? Succes ermee. Het overleggen met de consulent, die de terugvordering doet, is een ander verhaal. Maar de boete proberen we echt gescheiden te houden.’

‘Je hoopt gewoon dat je rapport duidelijk genoeg is, om daar het oordeel over te vellen door de boeteambtenaar.’ (focusgroep)

3.4

WAARSCHUWINGEN

De gemeente kan afzien van het opleggen van een boete en volstaan met het geven van een waarschuwing indien het benadelingsbedrag lager is dan € 150 (of er geen benadelingsbedrag is) of indien er sprake is van ‘zelfmelders’ (alsnog de juiste inlichtingen verstrekken uit eigen beweging), zie ook artikel 2aa van het Boetebesluit socialezekerheidswetten in het tekstkader. Daarbij is het van belang dat de uitkeringsgerechtigde in de afgelopen twee jaar niet eerder een waarschuwing heeft gekregen.⁸

8 Art. 18a lid 4 Participatiewet.

Artikel 2aa. Waarschuwing (Boetebesluit socialezekerheidswetten)

1. Het bestuursorgaan kan afzien van een bestuurlijk boete en volstaan met het geven van een schriftelijke waarschuwing indien:
 - a. de overtreding van de inlichtingenverplichting niet heeft geleid tot een benadelingsbedrag of het benadelingsbedrag niet hoger is dan € 150,-, of
 - b. de betrokkene wel inlichtingen heeft verstrekt, die echter onjuist of onvolledig waren, of heeft anderszins een wijziging van omstandigheden niet onverwijld gemeld, maar uit eigen beweging alsnog binnen een redelijke termijn de juiste inlichtingen verstrekt voordat de overtreding is geconstateerd, tenzij de betrokkene deze inlichtingen heeft verstrekt in het kader van toezicht op de naleving van een inlichtingenverplichting.
2. Een redelijke termijn als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, is niet langer dan 60 dagen nadat de inlichtingen hadden behoren te worden verstrekt.

Een gedeelte van de boeteambtenaren ($N = 25$) heeft inzicht gegeven (geschat) in het aantal schriftelijke waarschuwingen dat zij in 2022 hebben opgelegd. Het laagste aantal waarschuwingen dat een boeteambtenaar heeft opgelegd is 0. Het hoogste aantal waarschuwingen dat een boeteambtenaar heeft opgelegd is 283. Dit is een relatief hoog aantal waarschuwingen gezien de aantallen waarschuwingen die worden genoemd door de andere boeteambtenaren. Het gemiddelde aantal schriftelijke waarschuwingen dat een boeteambtenaar uit de vragenlijst in 2022 opgelegd heeft is 34.⁹

3.5 BOETES

Bij schending van de inlichtingenplicht is het de bedoeling dat de gemeente een bestuurlijke boete oplegt, dit is geregeld in artikel 18a van de Participatiewet. De hoogte van de boete moet worden gebaseerd op het benadelingsbedrag; dit is het bedrag dat ten onrechte te veel aan bijstand is ontvangen. Tot een benadelingsbedrag van € 50.000 wordt in beginsel bestuursrechtelijk gesanctioneerd, de boete wordt opgelegd door de gemeente (het college). Bij een benadelingsbedrag van € 50.000 of meer wordt in beginsel strafrechtelijk gesanctioneerd.¹⁰ In deze gevallen wordt aangifte gedaan bij het OM en besluit de rechter over de sanctie.

De verdere berekening van de hoogte van de bestuurlijke boete staat in het Boetebesluit socialezekerheidswetten. De gemeente moet bij de berekening rekening houden met de mate van verwijtbaarheid waarbij vier categorieën worden onderscheiden: opzet (100%), grove schuld (75%), normale verwijtbaarheid (50%) en

⁹ SD = 61. In orde van grootte zijn dit het aantal opgelegde waarschuwingen: 0, 0, 2, 2, 2, 2, 4, 5, 6, 8, 10, 10, 12, 12, 20, 20, 22, 25, 30, 30, 30, 40, 55, 76, 150, 283. De mediaan is 12.

¹⁰ Aanwijzing socialezekerheidsfraude (2023A003).

verminderde verwijtbaarheid (25%). Bij recidive is de boetehoogte 150% van het benadelingsbedrag.

Artikel 2. Berekening bestuurlijke boete (Boetebesluit socialezekerheidswetten)

1. Indien als gevolg van overtreding van de inlichtingenverplichting sprake is van een benadelingsbedrag, worden bij de vaststelling van de hoogte van de bestuurlijke boete de uitgangspunten in het tweede tot en met het tiende lid in acht genomen.
2. Indien de inlichtingenverplichting opzettelijk is overtreden, wordt de bestuurlijke boete vastgesteld op 100 procent van het benadelingsbedrag.
3. Indien sprake is van grove schuld ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenverplichting, wordt de bestuurlijke boete vastgesteld op 75 procent van het benadelingsbedrag.
4. Indien geen sprake is van opzet of grove schuld ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenverplichting, wordt de bestuurlijke boete vastgesteld op 50 procent van het benadelingsbedrag.
5. Indien sprake is van verminderde verwijtbaarheid ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenverplichting, wordt de bestuurlijke boete vastgesteld op 25 procent van het benadelingsbedrag.
6. Bij recidive worden de percentages, genoemd in het tweede tot en met het vijfde lid, toegepast op het benadelingsbedrag vermenigvuldigd met 150 procent van dit bedrag.

De criteria voor het bepalen van de mate van verwijtbaarheid staan ook in het Boetebesluit socialezekerheidswetten.¹¹ De maximale boete mag niet hoger zijn dan de strafrechtelijke boete die kan worden opgelegd wanneer de overtreding van de inlichtingenverplichting strafrechtelijk zou worden bestraft.¹² Bij het bepalen van de hoogte van de boete moet de boeteambtenaar ook rekening houden met de draagkracht van de uitkeringsgerechtigde. De uitkeringsgerechtigde moet de boete binnen een redelijke termijn kunnen terugbetalen. De termijnen zijn gekoppeld aan de mate van verwijtbaarheid. Bij opzet is de maximale termijn 24 maanden, bij grove schuld 18 maanden, bij gewone (of normale) verwijtbaarheid 12 maanden en bij verminderde verwijtbaarheid 6 maanden. Tijdens deze termijn wordt een persoon geacht te leven op het absolute minimum van de beslagvrije voet als gevolg van

11 Art. 2a.

12 Participatiewet art. 18a lid 1; Kamerstukken II 2015/16, 34396, nr. 3, p. 3 (MvT); Wetboek van Strafrecht art. 23 lid 4.

inning van de boete.¹³ De beslagvrije voet is erop gericht dat mensen aanspraak kunnen blijven maken op ten minste 90% van de noodzakelijke middelen om te voorzien in de kosten van het bestaan.¹⁴

Aan de handhavers is in de vragenlijst gevraagd met welke boetecategorieën de gemeente werkt bij schending van de inlichtingenplicht (geen recidive). Opvallend is dat 42% van de handhavers aangeeft dat de gemeente geen boetes (meer) oplegt. Andere boetes die opgelegd worden zijn volgens de handhavers verdeeld in de boetecategorieën 25%, 50%, 75% of 100%. Ook geeft 8% van de handhavers aan dat de gemeente niet werkt met deze standaard categorieën maar dat boetes opgelegd worden op een schaal van 1% tot 100%. Zie Tabel 3.1 voor een overzicht.¹⁵

Tabel 3.1 Boetecategorieën (N = 177)

Boetecategorieën	Frequentie	Percentage
25%, 50%, 75%, 100%	67	38%
Standaard 50%	4	2%
Standaard 50% en 100%	8	5%
Schaal van 1%-100% (dus 12% of 43% mogelijk)	14	8%
De gemeente legt geen boetes (meer) op	74	42%
Weet ik niet	7	4%
Anders	3	2%
Totaal	177	100%

Ter illustratie drie overwegingen van boeteambtenaren die zij tijdens de interviews gaven:

‘Of er wordt afgezien van een boete, of we leggen 50% op voor de normale verwijtbaarheid. En dan gaan we ook nog vaak kijken naar de draagkracht en dan wordt dat een lage boete. Ons beleid is hier ook wel een beetje van, als een bewindvoerder bepaalde dingen niet heeft gemeld aan ons, dan leggen we ook helemaal geen boete op. Nee, dan gaan we het onderzoek niet eens doen.’ (respondent 1)

13 Hierbij wordt ervan uitgegaan dat het inkomen boven de beslagvrije voet (90% van het minimuminkomen) gebruikt wordt voor het betalen van de boete.

14 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering art. 475c tot en met 475e.

15 De ‘anders’ zijn gemeenten waar (1) alleen een boete wordt opgelegd bij grove schuld (75%) of opzet (100%), (2) boetecategorieën van 0% (niet verwijtbaar), 25% en 50% worden opgelegd en (3) in eerste aanleg afgezien wordt van een boete en anders een boete wordt opgelegd van 25%-50%.

‘Bijna altijd is het 50% van benadelingsbedrag. Omdat het ook qua menselijke maat uit de jurisprudentie komt. Tenzij iemand dus inderdaad echt wel door de consulent en alles erop is gewezen en niet heeft gemeld, en dan eigenlijk met een grove schuld, dan is het wel 75%. Maar 100% heb ik nooit meegemaakt in ieder geval.’ (respondent 4)

‘In de standaard gevallen is het 50%. Omdat eigenlijk opzet nagenoeg nooit aangetoond kan worden. Want dan moet je op een briefje hebben gekregen van de klant: “Ik heb dit met opzet gedaan.” Dat hebben we nog nooit gekregen. Opzet, grove schuld. Ik gebruik hem echt heel weinig. Maar die gebruiken we, wanneer er sprake is van recidive. Want dan kunnen we echt zeggen van diegene die wist het. En die had het kunnen weten. En die is al de fout ingegaan. En die gaat nu nog een keer de fout in voor hetzelfde. Dus dat is echt grove schuld.’

[...] En wat we ook regelmatig toepassen is verminderde verwijtbaarheid. Dat is 25%. Dat is al de menselijke maat hoor, die 25%. [...] Ook het Boetebesluit socialezekerheidswetten geeft dat aan. En als wij vinden, goh er zijn omstandigheden aanwezig, zoals omschreven in het Boetebesluit socialezekerheidswetten, die naar onze mening verminderde verwijtbaarheid rechtvaardigen, dan passen wij die ook zeker toe. [...] Bijvoorbeeld, de aanwezigheid van psychische klachten. Soms zie je dat gewoon in een dossier van een klant. Want wij doen echt volledig dossieronderzoek voordat wij een boete opleggen. En als dan bijvoorbeeld, ik heb het wel eens gehad, bij de aanvraag is het al bekend van diegene kan heel moeilijk zijn eigen administratie bijhouden. En dat is niet alleen maar van een keertje roepen, maar er zijn echt psychische klachten. Iemand staat op de wachtlijst voor psychische hulp, die krijgt daar medicatie voor. Dat is ook bekend bij verschillende instanties. Het is bij ons ook bekend. Iemand wordt bijvoorbeeld tijdelijk vrijgesteld van arbeidsverplichtingen gedurende bijvoorbeeld een behandelplan. Dan hebben wij zoiets van de schending inlichtingenplicht, dat is gewoon een subjectief verwijt. Dat is er of dat is er niet. Dat is los van de omstandigheden. Maar dan kijken wij bijvoorbeeld wel, ja iemand overziet dat gewoon niet. Er zijn mensen die begrijpen niet dat als ik dit doe, dat dat het gevolg daarvan is. We kunnen wel zeggen dat je het moet weten, maar die snappen dat niet. Die snappen dat pas als het gebeurd is. En in zulke gevallen dan geven we ook aan dat er wel sprake is van schending van de inlichtingenplicht, maar wij verwijten dat de klant verminderd.’

[...] Dan heb je van die uitzonderingsgevallen, bijvoorbeeld iemand in echtscheiding. En er is van alles aan de hand. En in die periode wordt die boetewaardige gedraging gepleegd... Als je denkt, ik snap wel dat diegene daar op dat moment totaal niet aan dacht. Daar zoeken wij eigenlijk ook wel naar.

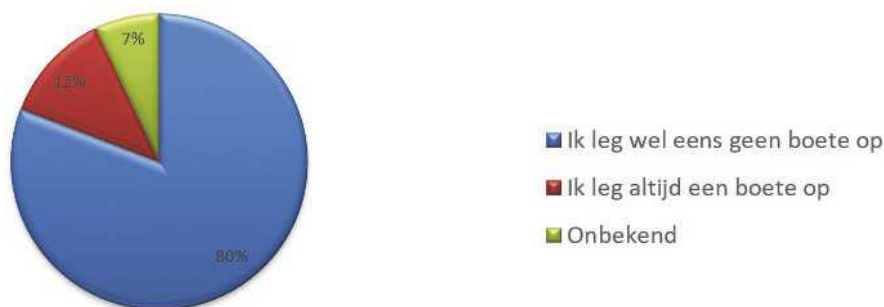
Wij zijn wel actief. Wij willen die boetes zo laag mogelijk opleggen. Ik voer de boetes uit met twee andere collega's. Wij zijn met z'n drieën. Die boetes vinden wij gewoon onevenredig hoog. Het is echt onevenredig hoog.' (respondent 5)

Een gedeelte van de boeteambtenaren heeft inzicht gegeven (geschat) in het aantal boetes dat zij in 2022 hebben opgelegd. Het laagste aantal boetes dat een boeteambtenaar heeft opgelegd is 0. Het hoogste aantal boetes dat een boeteambtenaar heeft opgelegd is 200. Het gemiddelde aantal boetes dat een boeteambtenaar uit de vragenlijst in 2022 opgelegd heeft is 38.¹⁶

Geen boetes

Aan de boeteambtenaren in de vragenlijst is gevraagd of zij altijd een boete opleggen of dat zij ook wel eens geen boete opleggen. Veruit het grootste gedeelte geeft aan wel eens geen boete op te leggen. Een veel kleiner gedeelte geeft aan altijd een boete op te leggen. Zie Figuur 3.6 voor een overzicht van de verdeling.

Figuur 3.6 Percentage boeteambtenaren (N = 41) dat wel eens geen boete oplegt versus het percentage dat altijd een boete oplegt



Boeteambtenaren zeggen af te zien van het opleggen van een boete vanwege bijzondere omstandigheden of omdat ze de overtreding niet verwijtbaar vinden.

'Als er objectieve omstandigheden zijn, waaruit bijvoorbeeld blijkt dat een belanghebbende te goeder trouw heeft gehandeld, dan zie ik af van het opleggen van een boete.' (vragenlijst)

¹⁶ SD = 45. De mediaan is 22. In orde van grootte zijn dit het aantal opgelegde boetes: 0, 1, 3, 3, 5, 5, 6, 6, 8, 10, 20, 20, 20, 21, 23, 25, 30, 35, 40, 50, 50, 53, 67, 71, 85, 89, 130, 200. N = 28.

Een concrete reden om af te zien van het opleggen van een boete zijn fouten van bewindvoerders.

‘Het komt nog wel eens voor dat een bewindvoerder geen wijziging doorgeeft. Het is dan vaak niet aan de cliënt te wijten dat hij/zij de inlichtingenplicht heeft geschonden.’ (vragenlijst)

Ook interne fouten bij de gemeente zijn redenen om geen boetes op te leggen. Een voorbeeld van een interne fout:

‘Wij zien wel eens af van het opleggen van een boete. Dit kan zijn door de persoonlijke omstandigheden van de klant, of omdat de wijziging al bekend was en het intern verkeer is gegaan.’ (vragenlijst)

Bij andere gemeenten is het meer algemeen beleid om geen boetes op te leggen. Een van de boeteambtenaren legt uit dat de gemeente erop gericht is om het benadelingsbedrag zo laag mogelijk te houden of tot nul terug te brengen, zodat ze dan een waarschuwing kunnen geven in plaats van een boete. Een andere boeteambtenaar schetst het nieuwe boetebeleid:

‘Dit ligt in het nieuwe boetebeleid aan de verwijtbaarheid. Mocht er sprake zijn van verminderde verwijtbaarheid (25%) of normale verwijtbaarheid (50%) dan leggen wij in eerste instantie geen boete meer op. Dit zal dan enkel een gesprek zijn om belanghebbende op zijn plichten (inlichtingenplicht) te wijzen. Ook bij bijzondere omstandigheden kan er soms gekozen worden om geen boete op te leggen.’ (vragenlijst)

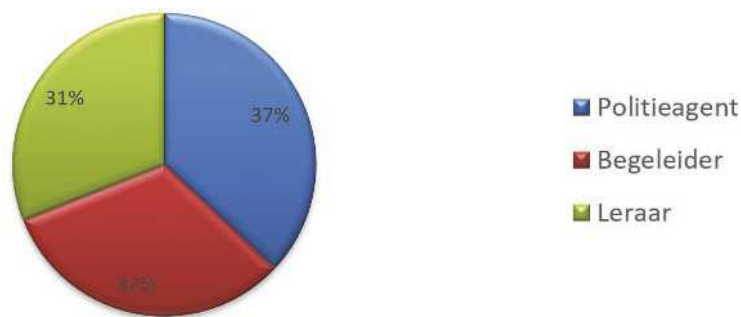
3.6

VISIE OP DE UITKERINGSGERECHTIGDE

Handhavers hebben in hun dagelijkse werk vaak contact met uitkeringsgerechtigden. In de uitvoeringspraktijk wordt de uitkeringsgerechtigde vaak de ‘klant’ of ‘cliënt’ genoemd. Ook termen als ‘belanghebbende’, ‘verdachte’, ‘inwoner’ of ‘burger’ komen voor, soms afhankelijk van de context. Iets meer dan de helft van de handhavers geeft op de vraag ‘wat is uw basishouding tegenover cliënten?’ aan meer vertrouwend te zijn (52%), terwijl iets minder dan de helft aangeeft meer wantrouwend te zijn (48%).

In de vragenlijst is daarnaast aan de handhavers gevraagd hoe zij zichzelf zouden omschrijven richting uitkeringsgerechtigden. Hierbij moesten zij kiezen uit de rol-opvatting van begeleider, leraar of politieagent. Alle drie de rol-opvattingen komen ongeveer in gelijke mate voor, zie Figuur 3.7. Iets meer dan een derde van de handhavers kiest de rol als politieagent, en iets minder dan een derde kiest voor de rol als begeleider of leraar.¹⁷

Figuur 3.7 Overzicht van de rol-opvatting van handhavers (N = 150)



¹⁷ In eerder onderzoek (Hertogh et al. 2018, p. 88) zijn deze rol-opvattingen gedefinieerd als: een politieagent is iemand die straf geeft als uitkeringsgerechtigden zich niet houden aan de verplichtingen van hun uitkering, een leraar is iemand die uitlegt wat de verplichtingen van de uitkering zijn, een begeleider is iemand die helpt bij het nakomen van de verplichtingen van de uitkering. In de vragenlijst is aan de respondenten gevraagd: 'Hoe zou u zichzelf omschrijven naar cliënten?'; hierbij is geen verdere uitleg gegeven over de invulling van deze rol.

Handhavers die voor de rol van politieagent hebben gekozen, beschrijven hun taak als het 'handhaven van de wet'.¹⁸ Sommige handhavers die zichzelf typeren als politieagent zien zichzelf expliciet niet als leraar of begeleider.

Figuur 3.8 Toelichting keuze rolopvatting politieagent



18 Een aantal handhavers kan zich in geen van de rolopvattingen vinden. Sommigen vinden het daarbij frustrerend dat ze moeten kiezen voor een van de rollen.

Handhavers die gekozen hebben voor de rol als begeleider hebben dit gedaan omdat zij vinden dat ze advies geven en zichzelf meer in een coachende rol zien.

Figuur 3.9 Toelichting keuze rolopvatting begeleider



Handhavers die gekozen hebben voor de rol van leraar leggen de focus op het uitleg geven aan de uitkeringsgerechtigde.

Figuur 3.10 Toelichting keuze rol opvatting leraar



Een deel van de handhavers geeft aan dat hun rol verschilt per situatie of per uitkeringsgerechtigde. Zij geven aan soms een leraar te zijn, soms een begeleider en soms een politieagent.

'Dit verschilt eigenlijk per klant. Bij de ene klant ben je door de persoonlijke omstandigheden meer een begeleider. Soms moet je goed de regels etc. uitleggen en ben je meer een leraar. Daarnaast doe je aan waarheidsvinding: zoals een politieagent.' (vragenlijst)

‘Begeleider, leraar en politieagent. Is echt afhankelijk van de casuïstiek. De ene burger moet begeleid worden, de andere dient geïnformeerd te worden met betrekking tot rechten en plichten en de andere burger moet weer wat strenger worden toegesproken.’ (vragenlijst)

Anderen kunnen niet kiezen tussen twee rollen:

‘Tussen leraar en politieagent in. In de basis is het als politieagent wijzen op wat fout is gegaan, maar ik besteed tegenwoordig ook veel aandacht aan de toekomst. Hoe werken de regels nou precies, hoe zorgt iemand ervoor dat hij niet (weer) in de problemen komt?’ (vragenlijst)

‘Leraar en politieagent staan een beetje gelijk. Sommige cliënten zijn hardleers en vereisen een hardere aanpak en die behandel je net even anders.’ (vragenlijst)

‘Fraude mag niet lonen. Ik werk voor het draagvlak van de overige burgers, niet voor de rechten van fraudeurs. Echter, niet iedereen is een opzettelijke fraudeur. Bij het ontbreken van opzet ben ik een begeleider.’ (vragenlijst)

Samenhang tussen rolopvatting en geslacht, leeftijd, werkervaring en vertrouwen

Er is geen statistisch verband tussen de rolopvatting van de handhavers en achtergrondkenmerken als geslacht, leeftijd of het aantal jaren werkervaring.¹⁹ Er is wel een verband tussen de rolopvatting van de handhavers en de basishouding die zij hebben naar uitkeringsgerechtigden (meer vertrouwend of meer wantrouwend).²⁰ Dit komt door een ondervertegenwoordiging van het aantal begeleiders en een oververtegenwoordiging van het aantal politieagenten dat een wantrouwende houding heeft en vice versa voor de vertrouwend houding.

¹⁹ Zie voor de statistiek Bijlage I.

²⁰ Zie voor de statistiek Bijlage I.

3.7

HANDHAVINGSSTIJL

Een handhavingsstijl is een patroon van handelen en beslissen gericht op naleving en betreft het gedrag van medewerkers in hun dagelijkse contact met burgers of bedrijven, in dit onderzoek uitkeringsgerechtigden.²¹ Het concept handhavingsstijl is in de jaren tachtig ontwikkeld en is sindsdien empirisch onderzocht en theoretisch uitgediept.²² Een handhavingsstijl is een ideaaltypische omschrijving van het gedrag van medewerkers van uitvoeringsinstanties in de dagelijkse interactie met uitkeringsgerechtigden ter bevordering van naleving van regels.

Andere onderzoekers laten in hun onderzoek zien dat een handhavingsstijl is opgebouwd uit twee dimensies.²³ De eerste dimensie beschrijven zij als *formalism*, wat vertaald kan worden als *formalisme*, waarbij de ene kant van deze dimensie staat voor een informele flexibele handhavingsstijl en de andere kant van deze dimensie staat voor een formele inflexibele handhavingsstijl.²⁴ In de vragenlijst zijn aan de handhavers dezelfde stellingen voorgelegd als de andere onderzoekers in hun onderzoek hebben voorgelegd aan de Deense inspecteurs om de dimensie van formalisme te kunnen meten.²⁵ Aan de handhavers is gevraagd om bij vier stellingen aan te geven welke optie het beste past bij hoe zij hun werk doen.

21 May & Winter 2011, p. 222-223; Wiering 1999, p. 17; May & Burby 1998, p. 160.

22 Lo, Fryxell & Van Rooij 2009, p. 2709; May & Burby 1998, p. 157.

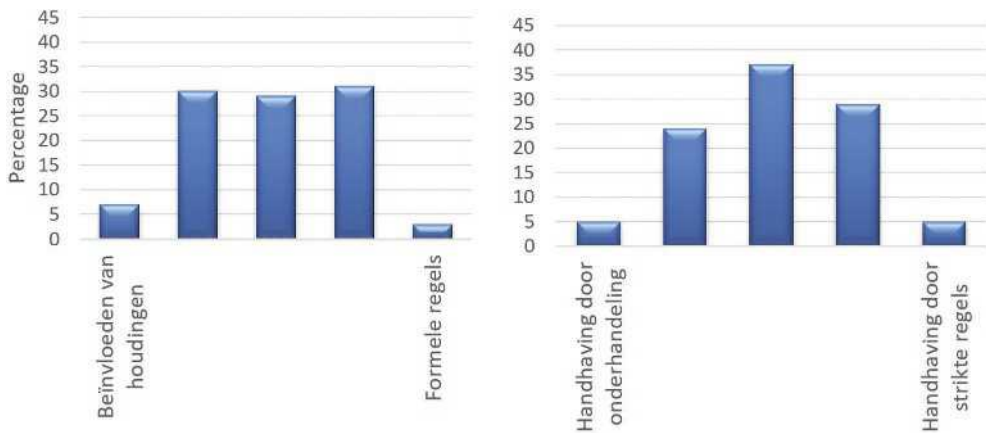
23 May & Winter 2000.

24 In eerder onderzoek is deze dimensie beschreven als de wijze van regeltoepassing; deze kan (meer of minder) strikt of flexibel zijn (De Winter 2019).

25 In dit onderzoek is de stelling 'geschreven versus verbale communicatie' achterwege gelaten. Net als in het onderzoek van May en Winter zijn de stellingen omgekeerd gevraagd (dus 'formele regels versus beïnvloeden van houdingen'). Deze schalen zijn voor de consistentie met Figuur 3.15 omgedraaid.

De eerste stelling is 'het beïnvloeden van houdingen versus formele regels', waarbij aan het ene uiterste 'beïnvloeden van houdingen' (waarde 1) staat en aan het andere uiterste 'formele regels' (waarde 5). De tweede stelling is 'handhaving door onderhandeling versus handhaving door strikte regels', waarbij aan het ene uiterste 'handhaving door onderhandeling' (waarde 1) staat en aan het andere uiterste 'handhaving door strikte regels' (waarde 5). Zie Figuur 3.11 voor een overzicht van de scores op beide stellingen.²⁶

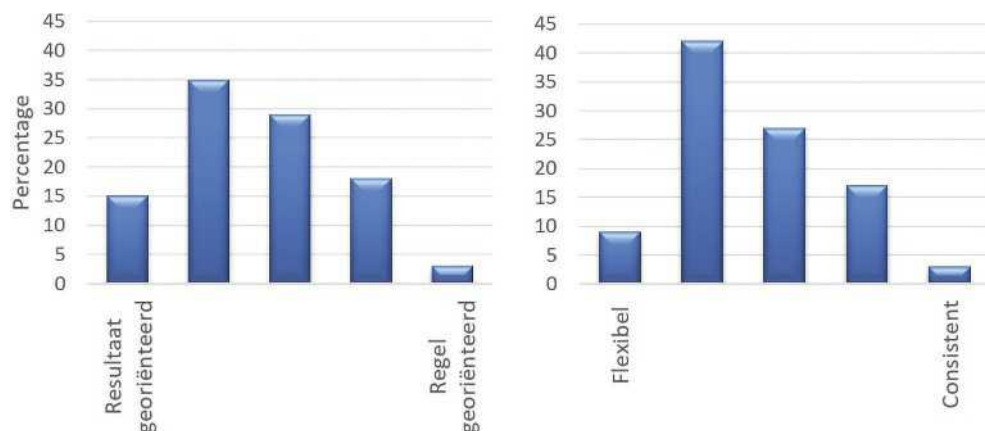
Figuur 3.11 Verdeling (percentage) van de eerste twee stellingen van formalisme (N = 150)



26 Stelling 1: $M = 2.92$, $SD = 1.00$. Stelling 2: $M = 3.04$, $SD = .97$.

De derde stelling is 'resultaat georiënteerd versus regel georiënteerd', waarbij aan het ene uiterste 'resultaat georiënteerd' (waarde 1) staat en aan het andere uiterste 'regel georiënteerd' (waarde 5). De vierde stelling is 'flexibel versus consistent', waarbij aan het ene uiterste 'flexibel' (waarde 1) staat en aan het andere uiterste 'consistent' (waarde 5). Zie Figuur 3.12 voor een overzicht van de scores op beide stellingen.²⁷

Figuur 3.12 Verdeling (percentage) van de derde en vierde stelling van formalisme (N = 150)



De tweede dimensie van een handhavingsstijl is *coercion*, wat vertaald kan worden als *dwang*. De precieze interpretatie van deze dimensie verschilt.²⁸ Handhavers met een lage score op deze dimensie kunnen worden aangeduid als vertrouwende handhavers die het gebruik van sancties vermijden en handhavers met een hoge score op deze dimensie als handhavers die dreigementen gebruiken.²⁹ In de vragenlijst zijn aan de handhavers ook dezelfde stellingen voorgelegd als de andere onderzoekers in hun onderzoek hebben voorgelegd aan de Deense inspecteurs om de dimensie van dwang te kunnen meten.

Aan de handhavers is gevraagd om bij twee stellingen aan te geven welke optie het beste past bij hoe zij hun werk doen. De eerste stelling is 'vertrouwend versus sceptisch', waarbij aan het ene uiterste 'vertrouwend' (waarde 1) staat en aan het andere uiterste 'sceptisch' (waarde 5). De tweede stelling is 'voorkomen van sancties versus gebruik van sancties', waarbij aan het ene uiterste 'gebruik van sancties' (waarde 1)

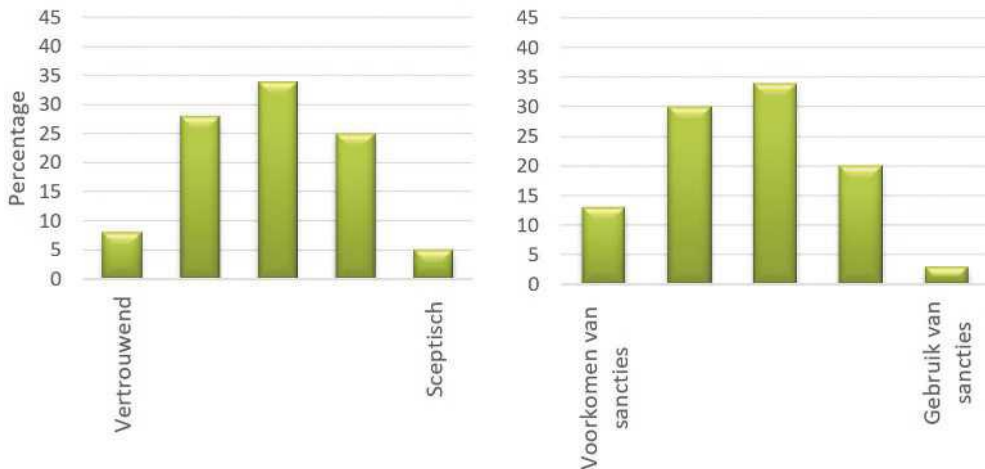
²⁷ Stelling 3: M = 2.60, SD = 1.05. Stelling 4: M = 2.62, SD = .99.

²⁸ In eerder onderzoek is deze dimensie beschreven als de reactie op (mogelijke) overtredingen; deze kan (meer of minder) overredend of bestraffend zijn. De Winter 2019.

²⁹ May & Winter 2000.

staat en aan het andere uiterste ‘voorkomen van sancties’ (waarde 5). Zie Figuur 3.13 voor een overzicht van de verdeling van de scores op beide stellingen.³⁰

Figuur 3.13 Verdeling (percentage) van de stelling voor het bepalen van de dimensie dwang (N = 150)



De eerste vier stellingen bepalen de score van een handhaver op de dimensie ‘formalisme’. De gemiddelde score van de handhavers op deze dimensie is 2.80. De laatste twee stellingen bepalen de score van een handhaver op de dimensie ‘dwang’. De gemiddelde score op deze dimensie is 2.81. Zie Tabel 3.2.

Tabel 3.2 Gemiddelde scores op handhavingstijlvragen (N = 150), op een schaal van 1 tot 5³¹

	Gemiddelde	Standaarddeviatie
Onderhandeling vs. handhaving door strikte regels	3.04	.97
Beïnvloeden van houdingen vs. formele regels	2.92	1.01
Resultaat georiënteerd vs. regel georiënteerd	2.60	1.05
Flexibel vs. consistent	2.62	.99
Formalisme	2.80	.80
Vertrouwend vs. sceptisch	2.91	1.01
Voorkomen van sancties vs. gebruik van sancties	2.71	1.03
Dwang	2.81	.83

30 Stelling 1: M = 2.91, SD = 1.02. Stelling 2: M = 2.71, SD = 1.03.

31 Zie Bijlage I voor de factoranalyse betreffende deze beide dimensies.

De dimensies van een handhavingsstijl in relatie tot de rolopvatting van handhavers

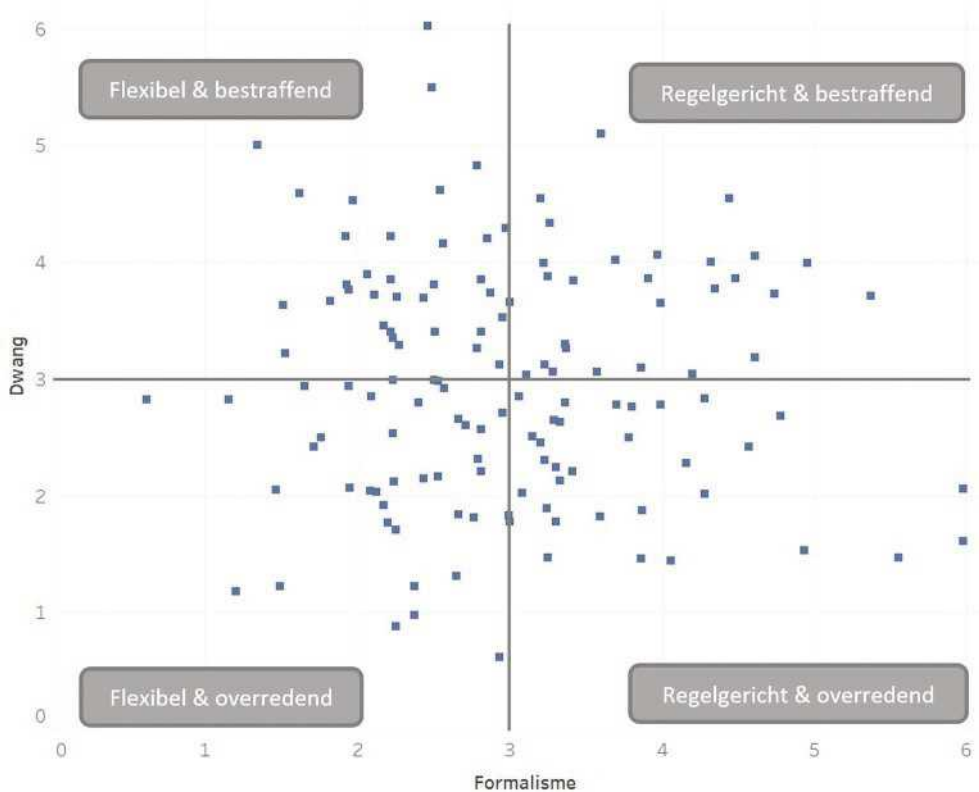
Handhavers die zichzelf als politieagent beschrijven, geven aan formeler en inflexibeler te handhaven dan handhavers die zichzelf als leraar of begeleider zien.³² Tussen leraren en begeleiders valt geen onderscheid te maken als het gaat om formalisme. En handhavers die zichzelf als politieagent omschrijven, zeggen meer dwang te gebruiken dan handhavers die zichzelf als leraar of begeleider zien.³³ Tussen leraren en begeleiders valt ook geen onderscheid te maken als het gaat om dwang.

Handhavingsstijlen

Op basis van de score van elke handhaver op beide dimensies kan een visuele weergave gemaakt worden van de handhavingsstijlen, zie Figuur 3.14. Elke stip in de figuur is een handhaver. Deze heeft een specifieke plek gekregen, gebaseerd op zijn of haar score op beide dimensies. De handhavers kunnen getypeerd worden in vier handhavingsstijlen. Handhavers die laag scoren op de dimensie formalisme en laag scoren op de dimensie dwang zijn ingedeeld in de handhavingsstijl 'flexibel & overredend' (29% van de handhavers). Handhavers die laag scoren op de dimensie formalisme en hoog scoren op de dimensie dwang zijn ingedeeld in de handhavingsstijl 'flexibel & bestraffend' (26% van de handhavers). Handhavers die hoog scoren op de dimensie formalisme en hoog scoren op de dimensie dwang zijn ingedeeld in de handhavingsstijl 'regelgericht & bestraffend' (23% van de handhavers). Tot slot zijn handhavers die hoog scoren op de dimensie formalisme en laag scoren op de dimensie dwang ingedeeld in de handhavingsstijl 'regelgericht & overredend' (22% van de handhavers).

32 Zie voor de statistiek Bijlage I.

33 Zie voor de statistiek Bijlage I.

Figuur 3.14 Spreidingsdiagram met indeling naar handhavingsstijl (N = 150)³⁴

Samenhang tussen handhavingsstijlen en geslacht, leeftijd, werkervaring en rolopvatting

Er is geen statistisch verband tussen de handhavingsstijl van de handhavers en achtergrondkenmerken, zoals geslacht, leeftijd of het aantal jaren werkervaring.³⁵ Er is wel een verband tussen de handhavingsstijl van de handhavers en de rolopvatting (leraar, begeleider of politieagent).³⁶ Dit komt door een oververtegenwoordiging van het aantal begeleiders en een ondervertegenwoordiging van het aantal politieagenten met de handhavingsstijl 'flexibel & overredend' en een oververtegen-

³⁴ Deze figuur is gemaakt door de scores voor elke dimensie van de handhavingsstijl te tonen. De scores van de factoranalyse voor elke individuele handhaver zijn door middel van een lineaire transformatie opnieuw geschaald zodat ze binnen het bereik van 0 tot 6 vallen, vergelijkbaar met wat May & Winter 2000 doen.

³⁵ Zie voor de statistiek Bijlage I.

³⁶ Zie voor de statistiek Bijlage I.

woordiging van het aantal politieagenten en een ondervertegenwoordiging van het aantal begeleiders bij de handhavingsstijl 'regelgericht & bestraffend'.

3.8

HANDHAVERS IN DE DAGELIJKSE UITVOERINGSPRAKTIJK

Handhavers in de vragenlijst beschrijven het handhavingsbeleid van hun gemeente voornamelijk met de termen 'rechtvaardig', 'duidelijk', 'menselijke maat', 'vertrouwen', 'maatwerk' en 'menselijkheid'. Tegelijkertijd lijkt er ook een contrast te zijn, zo wordt het beleid gezien als 'soft', 'sociaal', 'preventief', 'flexibel', maar ook als 'streng', 'beperkt' en 'onduidelijk'. Opvallend is dat handhavers aangeven dat het beleid (nog) niet bestaat, onduidelijk is of dat zij er niet van op de hoogte zijn. Ook stelt een deel van de handhavers zich ondergewaardeerd te voelen omdat handhaving 'een ondergeschoven kindje' is.

De omvang van schending van de inlichtingenplicht in de sociale zekerheid is grotendeels onbekend.³⁷ De beschikbare cijfers zijn vaak onduidelijk, missen een historisch overzicht, of zijn niet recent. Ook over nalevingscijfers is dus weinig bekend. De handhavers in de vragenlijst denken dat gemiddeld 77% van de uitkeringsgerechtigden de intentie heeft om de inlichtingenplicht na te leven en dat 68% van de uitkeringsgerechtigden in de praktijk de inlichtingenplicht naleeft. Verder denken zij dat 45% van de uitkeringsgerechtigden de inlichtingenplicht bewust overtreedt en dat 39% de inlichtingenplicht overtreedt omdat zij de regels niet begrijpen. Volgens het ministerie van SZW was het nalevingsniveau 94%³⁸ bij opgave inkomsten uit arbeid in 2009 en 99,9% bij het melden van samenwoning bij de Wet werk en bijstand (de voorloper van de Participatiewet).³⁹ Het zelfgerapporteerde nalevingsniveau van uitkeringsrechten was in 2016 bij de inlichtingenplicht bij inkomsten 72% en de inlichtingenplicht bij samenwonen 81%.⁴⁰

Ruim een derde van de handhavers geeft aan dat hun gemeente werkt met boetecategorieën van 25%, 50%, 75% en 100%. Een kleine 10% geeft aan dat er alleen gewerkt wordt met boetes van standaard 50% of boetes van standaard 50% of 100%. Ook een kleine 10% geeft aan dat de gemeente werkt met boetes op een schaal van 1% tot 100%, waarbij bijvoorbeeld ook boetes van 12% of 43% mogelijk zijn. Opvallend

37 Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening 2024, p. 25.

38 'Dit kengetal wordt primair berekend met de gegevens die bij de uitkeringsadministraties beschikbaar zijn over geconstateerde witte en zwarte fraude door uitkeringsgerechtigden. De gegevens worden aangevuld met de uit CBS-onderzoeken beschikbare aanvullende informatie over zwart werk in de afgelopen 12 maanden.

De gegevens over witte en zwarte fraude worden afgezet tegen de totale uitkeringspopulatie in de desbetreffende regeling.' (Ministerie SZW 2011, p. 8).

39 Ministerie SZW 2011, p. 8.

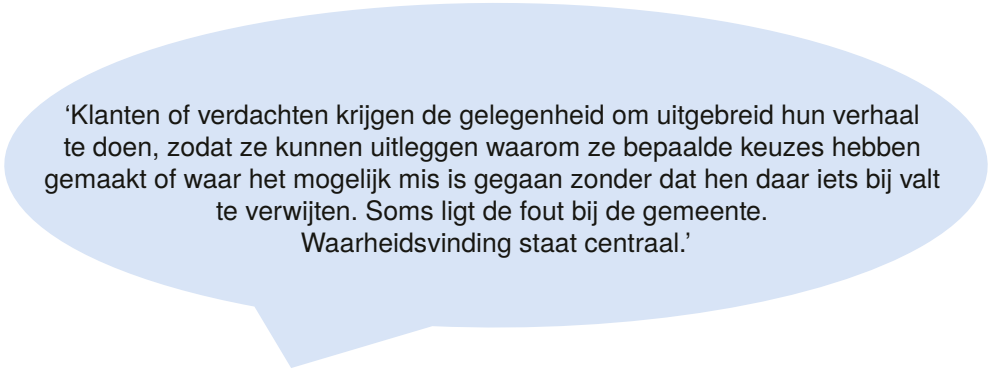
40 Hertogh et al. 2018, p. 76.

is dat 42% van de handhavers aangeeft dat de gemeente geen boetes (meer) oplegt. Van de boeteambtenaren geeft ruim 10% aan dat zij altijd een boete opleggen, terwijl 80% aangeeft wel eens geen boete op te leggen. Redenen hiervoor zijn bijzondere omstandigheden, een niet verwijtbare overtreding, fouten van bewindvoerders of interne fouten bij gemeenten zelf.

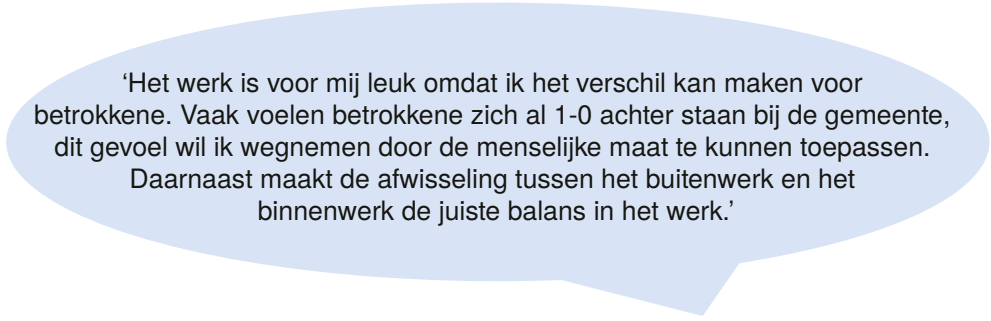
Ongeveer evenveel handhavers geven aan meer wantrouwend of vertrouwend tegenover uitkeringsgerechtigden te staan. Handhavers zien zichzelf in verschillende rolopvattingen naar uitkeringsgerechtigden toe. Steeds ongeveer een derde van de handhavers omschrijft zichzelf als politieagent, leraar of begeleider. Bij rolopvatting valt op dat handhavers die zichzelf als politieagent zien, vaker een wantrouwende basishouding hebben richting uitkeringsgerechtigden en dat handhavers die zichzelf als begeleider zien vaker een vertrouwende houding richting uitkeringsgerechtigden hebben.

Bij de indeling naar handhavingsstijlen is een spreiding te zien over de vier verschillende handhavingsstijlen. Steeds ongeveer een kwart van de handhavers is ingedeeld in de handhavingsstijlen: 'flexibel & overredend', 'flexibel & bestraffend', 'regelgericht & overredend' en 'regelgericht & bestraffend'. Handhavers die een 'flexibele & overredende' handhavingsstijl hebben beschrijven zichzelf vaker als begeleider richting uitkeringsgerechtigden en handhavers die een 'regelgerichte & bestraffende' handhavingsstijl hebben, beschrijven zichzelf vaker als politieagent richting uitkeringsgerechtigden.

Er is geen verband tussen de rolopvatting van handhavers of de handhavingsstijl van handhavers en achtergrondkenmerken. Het maakt dus niet uit hoe oud een handhaver is, of een handhaver een man of een vrouw is, of hoeveel werkervaring de handhaver heeft voor een bepaalde rolopvatting of handhavingsstijl. Met andere woorden, bij alle rolopvattingen en alle handhavingsstijlen zijn zowel mannen als vrouwen, jongere en oudere handhavers en handhavers met weinig of veel werkervaring vertegenwoordigd.



'Klanten of verdachten krijgen de gelegenheid om uitgebreid hun verhaal te doen, zodat ze kunnen uitleggen waarom ze bepaalde keuzes hebben gemaakt of waar het mogelijk mis is gegaan zonder dat hen daar iets bij valt te verwijten. Soms ligt de fout bij de gemeente.
Waarheidsvinding staat centraal.'



'Het werk is voor mij leuk omdat ik het verschil kan maken voor betrokkene. Vaak voelen betrokkene zich al 1-0 achter staan bij de gemeente, dit gevoel wil ik wegnemen door de menselijke maat te kunnen toepassen. Daarnaast maakt de afwisseling tussen het buitenwerk en het binnenwerk de juiste balans in het werk.'

Handhavers in reactie op de vraag: 'Wat maakt uw werk leuk of interessant?'

De tendens is dat de overheid zich responsiever opstelt naar de burger. Hierbij moet overheidsbeleid gebaseerd worden op een realistisch burgerbeeld.

‘De responsieve rechtsstaat zou men kunnen typeren als de rechtsstaat die zich richt op de burger zoals die echt bestaat. Dat is de burger die zo veel mogelijk zijn eigen keuzes wil maken, maar die niet altijd slim, daadkrachtig en rationeel reageert. [...] [De responsieve rechtsstaat] neemt de echte burger serieus, wat niet betekent dat de burger altijd krijgt wat hij wenst. Het betekent wel dat de overheid het voor de burger mogelijk maakt haar optreden als rechtvaardig te aanvaarden. Voor het vertrouwen in de overheid is dit van cruciale betekenis.’²

Het rapport ‘Weten is nog geen doen’ van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid laat zien dat naast denkvermogen ook het ‘doenvermogen’ van burgers erg belangrijk is.³ Specifiek voor de Participatiewet concludeert het rapport ‘Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid’ dat de inlichtingenplicht van de Participatiewet niet aansluit bij de leefwereld van uitkeringsgerechtigden.⁴ Meer maatwerk en menselijke maat zijn centrale thema’s geworden. Ook in het programma ‘Participatiewet in Balans’ wordt ernaar gestreefd om ‘menselijke maat en vertrouwen tot centrale begrippen te maken binnen de uitvoering van de Participatiewet’.⁵ In dit programma ligt de focus op het beter laten aansluiten van de regels op de mogelijkheden en omstandigheden van de uitkeringsgerechtigden, het vergroten van de rechtszekerheid en het creëren van meer handelingsruimte voor de uitvoerend professional.

1 Delen van dit hoofdstuk zijn eerder gepubliceerd in het hoofdstuk ‘Hoe handhavers ruimte voor maatwerk zien en benutten’ (De Winter & Marseille 2024).

2 Scheltema 2018, p. 121.

3 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2017.

4 Oomkens et al. 2022, p. 89-90.

5 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2023, p. 29.

In allerlei Kamerbrieven en rapporten wordt geschreven over maatwerk en menselijke maat. Beide begrippen hebben geen eenduidige betekenis:

‘Maatwerk is in verschillende opzichten een lastig begrip. Er bestaan dan ook verschillende interpretaties: is het de ruimte om individueel, of juist categorisch, af te wijken of is het de nieuwe norm voor iedere uitkeringsgerechtigde? Met andere woorden: is maatwerk voor iedereen of is het eerder een uitzondering en wie (welke individuen of categorieën burgers) verdienen dan een uitzonderingspositie en wie niet?’⁶

‘Op allerlei plaatsen in het openbaar bestuur wordt gewerkt aan het *meer werken vanuit de menselijke maat*. Opvallend daarbij is dat niet expliciet is omschreven wat die “menselijke maat”, en “werken vanuit menselijke maat”, precies betekenen. Deze betekenis lijkt als vanzelfsprekend te worden verondersteld. Maar wat is menselijke maat eigenlijk?’⁷

In dit hoofdstuk staan beide begrippen centraal. Dit hoofdstuk geeft een inventarisatie van de opvattingen van handhavers over het toepassen van handhavingsbevoegdheden van de Fraudewet en de ruimte voor maatwerk en menselijke maat. De vraag die centraal staat is dan ook: ‘*Hoeveel ruimte voor maatwerk en menselijke maat ervaren en benutten handhavers bij de handhaving van de inlichtingenplicht?*’ Allereerst zal in dit hoofdstuk worden ingegaan op het belang dat handhavers hechten aan maatwerk en menselijke maat (par. 4.1). Vervolgens gaat het over de definities die handhavers hebben van maatwerk en menselijke maat (par. 4.2) en de verschillen tussen beide begrippen (par. 4.3). Daarna volgen voorbeelden van maatwerk en menselijke maat in de dagelijkse praktijk van handhavers (par. 4.4) en welke kanttekeningen handhavers zien (par. 4.5). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting (par. 4.6).

6 Frankowski et al. 2021, p. 71.

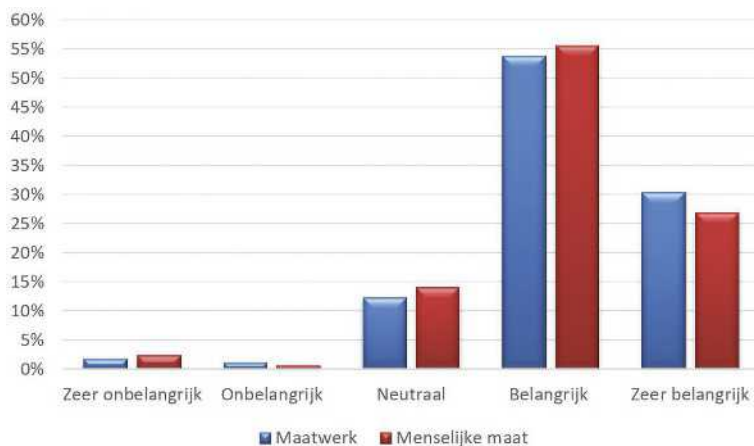
7 Huiting et al. 2023, p. 7.

4.1

HET BELANG VAN MAATWERK EN MENSELIJKE MAAT

Meer dan de helft van de handhavers vindt maatwerk en menselijke maat belangrijk, bijna een derde vindt dit zeer belangrijk. Een klein deel is neutraal over het belang van maatwerk en menselijke maat, een zeer klein deel vindt het onbelangrijk of zeer onbelangrijk, zie Figuur 4.1.⁸ Handhavers vinden maatwerk en menselijke maat gemiddeld genomen ‘belangrijk’.⁹

Figuur 4.1 Belang maatwerk en menselijke maat in percentages (N = 170)



Het belang dat handhavers aan maatwerk of menselijke maat geven, valt statistisch gezien niet samen met een bepaalde handhavingsstijl of rolopvatting.¹⁰ Dit houdt in dat er geen verband is tussen de handhavingsstijl of de rolopvatting van de handhaver en het belang dat de handhaver ziet in maatwerk of menselijke maat. Dit is opvallend aangezien gedacht kan worden dat bijvoorbeeld handhavers met een ‘flexibele & overredende’ handhavingsstijl meer het belang van maatwerk of de menselijke maat zouden zien dan handhavers met een ‘regelgerichte & bestraffende’ handhavingsstijl of dat handhavers met de rolopvatting van begeleider of leraar meer het belang van maatwerk of de menselijke maat zouden zien dan handhavers met de rolopvatting van een politieagent. Een verklaring voor het ontbreken van een verband zou kunnen zijn dat veel handhavers maatwerk en menselijke maat van belang achten waardoor er weinig spreiding is.

8 De vraag in de vragenlijst is: ‘Hoe belangrijk is maatwerk/de menselijke maat in uw werk?’ Antwoordcategorieën: zeer onbelangrijk (waarde 1), onbelangrijk (waarde 2), neutraal (waarde 3), belangrijk (waarde 4) en zeer belangrijk (waarde 5).

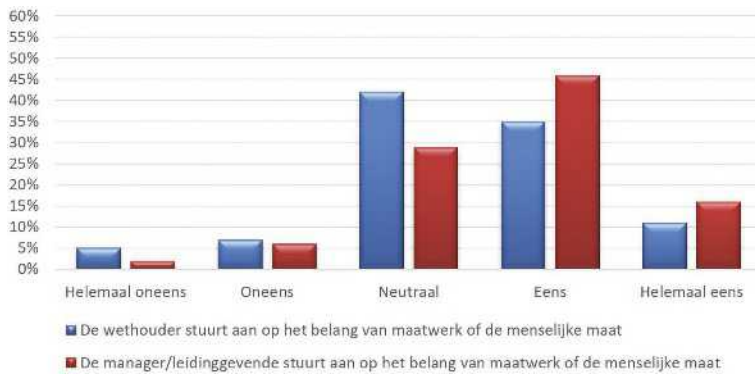
9 Maatwerk: $M = 4.11$, $SD = 0.79$. Menselijke maat: $M = 4.05$, $SD = 0.81$.

10 Zie voor de statistiek Bijlage I.

Aansturing door wethouders en managers/leidinggevendenden

Aan de handhavers zijn stellingen voorgelegd over de mate waarin de wethouder en manager of leidinggevende aanstuurt op het belang van maatwerk of menselijke maat. Handhavers vinden dat zowel de wethouder als de manager of leidinggevende aanstuurt op maatwerk of menselijke maat.¹¹ Zie Figuur 4.2 voor de verdeling. Handhavers zijn het iets vaker eens met de stelling dat de manager of leidinggevende aanstuurt op maatwerk en menselijke maat ten opzichte van aansturing door de wethouder.

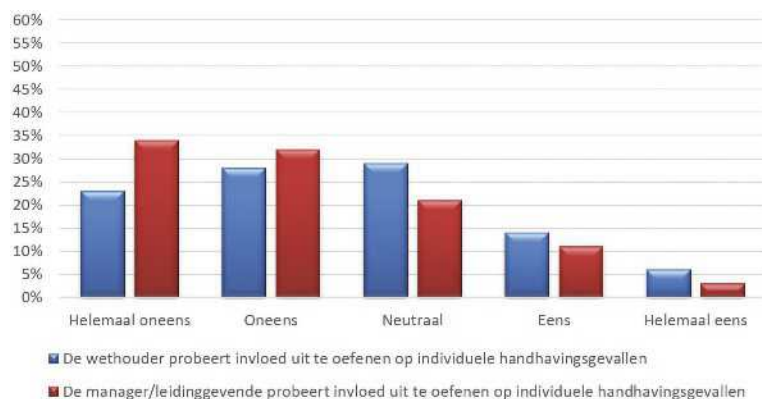
Figuur 4.2 Scores op stellingen over aansturing door wethouder en manager/leidinggevende in percentages (N = 143)



11 Wethouder: M = 3.41, SD = .95. Manager/leidinggevende: M = 3.68, SD = .89.

Aan de handhavers zijn ook stellingen voorgelegd over in welke mate wethouders en managers of leidinggevenden invloed proberen uit te oefenen in handhavingsgevallen. De meeste handhavers vinden niet dat de wethouder en manager of leidinggevende proberen invloed uit te oefenen op individuele handhavingsgevallen.¹² Handhavers zijn het iets vaker (helemaal) oneens met de stelling dat de manager of leidinggevende probeert invloed uit te oefenen ten opzichte van de wethouder, zie Figuur 4.3 voor de verdeling. Hoewel de meeste handhavers geen invloed van de wethouder of manager en leidinggevende ervaren, ervaart toch een vijfde van de handhavers wel invloed in individuele handhavingsgevallen: zij zijn het (helemaal) eens met de stelling dat de wethouder en de manager of leidinggevende invloed probeert uit te oefenen.

Figuur 4.3 Scores op de stellingen over de invloed van wethouders en managers/leidinggevende in percentages (N = 143)



12 Wethouder: $M = 2.41$, $SD = 1.16$. Manager/leidinggevende: $M = 2.17$, $SD = 1.09$.

Ook in de groepsgesprekken is de invloed van de wethouder besproken.

‘Ik hoor het wel meer hoor, wat jij zegt, dat het college zich ermee bemoeit. Wij hebben dat gelukkig niet, maar ik vind het wel heel kwalijk dat dat gebeurt hoor.’

‘Maar ik merk met name, van bemoeienis iets na die tijd. Ik heb al een paar keer met een wethouder na mijn onderzoek gezeten, dat hij toch wel graag wilde weten hoe het zat. Dat iemand een klacht heeft tegen mij en daar is de wethouder dan heel gevoelig voor op zo’n moment. En dan word ik wel op het matje geroepen. En dan moet ik uitleggen hoe en wat. Maar dat is na die tijd vaak, en dat is niet zo erg. Dan is je onderzoek klaar.’

‘En wij hebben bijvoorbeeld meegemaakt met een zaak, want als je een opsporingsonderzoek doet, dan kom je ook altijd wel met een bestuursrechtelijk besluit, de bestuursrechtelijke terugvordering. Die moet dan, vanwege het mandaat, verzamelbesluit, door een hogere meerdere worden getekend, en dat de wethouder heeft gezegd: “Hier ga ik niet voor tekenen.” En dan komen er discussies. We hebben onze teamleider hier in kracht gesteld en het is goed gekomen. Het is zelfs tot aan de gemeentesecretaris aan toe gegaan.’

‘Bij ons gaan zulke dingen niet langs de politiek. Bij ons in het team wordt wel getoetst, door mij, in feite. En als ik mijn handtekening eronder zet, dan wordt het vrijgegeven en dan gaat het gewoon de normale route. Het komt bij ons nooit bij de politiek.’ (focusgroep)

Een handhaver legt uit dat er een mogelijkheid is om de invloed van de wethouder te beperken, namelijk door een zaak strafrechtelijk te onderzoeken:

‘Ik heb wel een collega gehad die liever alles in het strafrecht deed. Zo veel mogelijk juist vanwege de eventueel bestuurlijke bemoeienis. Want wij merken met name sinds de Toeslagenaffaire dat, afhankelijk van de politieke kleur van je gemeente, hebben wij bijvoorbeeld nu te maken met een wethouder die absoluut niet wil dat wij de term fraude gebruiken. Het moet allemaal met de fluwelen handschoentjes en zo zijn wij ook bezig geweest met een opsporingsonderzoek. En dat bleek ook te maken te hebben met een persoon die nogal bekend was in de gemeente en de wethouder wilde van alles weten en toen gaven we aan van nee, we vallen onder de wet politiegegevens, wij mogen dat gewoon niet doen. Nou, hij dreigde zelfs met: “Oké, dan stoppen we met de sociale recherche.” [...] Dan zijn we blij dat we een groot team hebben, met ook veel mensen met ervaring daarin, dan kunnen we daar wel weerstand tegen bieden. Dat merk je wel, maar ik denk als we kijken binnen ons cluster als wij zien van nou dit is echt wel richting het strafrecht dan overleggen we het binnen het cluster, daar komt verder niemand aan, daar wordt niemand anders bij betrokken. En dan gaan we eerst eens met de officier van justitie bellen, van goh, wat vindt hij ervan? En als die zegt van, ja het wordt opsporingsonderzoek, ja dit is dan leidend. En soms kiezen we er ook bewust voor om het met de officieren te doen. Juist om het weg te trekken bij het bestuur.’ (focusgroep)

Een andere handhaver legt in een interview uit dat hij geen bemoeienis merkt bij hoe hij zijn werk uitvoert:

‘Wij zijn in de omstandigheid dat we dat op mijn werkplek niet hebben. Nee, niet dat het gezegd wordt: “Daar mag je niet onderzoek naar doen”, of dat soort dingen. Ook politiek niet. [...] Wij hebben geen managers, wij zijn zelfsturende teams. En wij bepalen. De directie die zegt: “Nou deze richting gaan we op, dit zijn de kaders”. En de teams moeten zelfsturend binnen die kaders opereren. Maar het is niet zo dat wij beperkt worden in de werkzaamheden die we doen. Want ik weet dat er gemeenten zijn die zeggen van: wij willen dat je alleen maar bestuursrecht doet en geen strafrecht. Maar dat hebben wij niet. Het is gewoon van welk gereedschap heb je nodig en daar zijn we helemaal vrij in.’ (respondent 3)

4.2

DEFINITIES MAATWERK EN MENSELIJKE MAAT

Aan de handhavers is in de vragenlijst gevraagd wat maatwerk en menselijke maat volgens hen is.¹³ In de antwoorden vallen een aantal elementen op. Allereerst is er variatie in de mate waarin handhavers de focus leggen op de uitkeringsgerechtigde. Daarnaast is er variatie in de focus die handhavers leggen op de wet. Verder valt op dat handhavers regelmatig schrijven over het zoeken naar een oplossing, rekening houden met gevolgen van beslissingen en toekomstgericht handhaven.

Variatie in positie van de uitkeringsgerechtigde

In de beschrijvingen valt op dat handhavers verschillen in hoe centraal zij de uitkeringsgerechtigde stellen. Bij een deel van de beschrijvingen neemt de uitkeringsgerechtigde een hele belangrijke plaats in. Deze handhavers beschrijven maatwerk als het centraal stellen van de mens.

Maatwerk	Menselijke maat
• 'Kijken naar de mens in plaats van alleen maar naar de situatie.'	• 'De verdachten of belanghebbenden als mens behandelen, van welke fraude ze ook maar verdacht worden.' • 'Nooit vergeten dat je te maken hebt met mensen, in plaats van klantnummers.' • 'Je ook kunnen verplaatsen in de klant. Achter elke fraude zit een verhaal.' • 'Het hebben van een realistisch beeld van wat je kunt verwachten van cliënten.'

13 De respondenten is in een open vraag gevraagd: 'Wat is volgens u maatwerk?'

Andere handhavers leggen meer de nadruk op de situatie of omstandigheden van de uitkeringsgerechtigde. Ook de ernst van de gedraging en of sprake is van onbewuste of bewuste overtredingen moet volgens handhavers worden meegewogen.

Maatwerk	Menselijke maat
• 'Niet klakkeloos een boete opleggen maar goed naar het gehele plaatje kijken.' • 'Het afwegen van belangen, versoepelen van bijvoorbeeld enkele plichten en inspelen op de situatie.' • 'Een besluit nemen rekening houdend met de unieke situatie van de persoon als deze klem dreigt te komen zitten tussen de geldende regels.'	• 'Kijkende naar en rekening houdende met de situatie van de persoon en de ernst van de gedraging.' • 'De feiten in ogenschouw nemen waaronder het oneigenlijk gebruik heeft plaatsgevonden en de persoonlijke omstandigheden.' • 'Het meenemen van de persoonlijke situatie van de klant. Niet zwart-wit denken.'

Variatie in focus op de wet

In de omschrijvingen van maatwerk en menselijke maat schrijven de handhavers met regelmaat over de wet. Volgens een deel van de handhavers neemt de wet een centrale plaats in. Wanneer dit het geval is, benadrukken handhavers dat de wet leidend is of dat maatwerk binnen de kaders van de wet moet worden toegepast. Een paar voorbeelden:

Maatwerk	Menselijke maat
• ‘Zoeken naar de mogelijkheden die de wetgeving biedt. Ik blijf erbij, een overtreding is een overtreding en daar kunnen gevolgen aan kleven. Dit moet ook voor iedere burger gelijk zijn. Het kan niet zo zijn dat twee mensen die dezelfde overtreding begaan een andere beoordeling krijgen.’ • ‘Dat je de feiten en omstandigheden op het moment van het begaan van de overtreding meeweegt in de bestraffing, voor zover de wet en de jurisprudentie dat toestaan.’ • ‘Dat je met de wet in de hand gaat kijken naar het besluit. Dat je de bijstandsgerechtigde niet (verder) diep in de schulden laat komen, dat je toekomstgericht gaat werken en dat je bijvoorbeeld de periode van fraude in overleg afstemt. Diegenen die willens en wetens frauderen daar past geen maatwerk op. Maar te allen tijde vanuit de wet en met de juiste onderbouwing.’	• ‘Meedenken met de cliënt, maar wel altijd binnen de wettelijke kaders en regelgeving.’ • ‘Opvolgen van wet- en regelgeving, maar wel met een empathische klantbenadering.’ • ‘Alles in redelijkheid en billijkheid vanuit de wetgeving.’

Andere handhavers beschrijven dat maatwerk en menselijke maat juist meer is dan alleen het handelen volgens de letter van de wet en benoemen het 'grijze gebied':

Maatwerk	Menselijke maat
• 'Handhaven binnen de kaders van de wet waarbij rekening wordt gehouden met de individuele casus zodat niet per definitie de letter van de wet prevaleert.' • 'Van de gebaande wegen afgaan als de situatie dat vraagt en zo tot een voor jezelf goed en menselijk besluit te komen. De Participatiewet geeft die ruimte ook, maar je moet die ruimte ook durven nemen.' • 'De regels zijn niet zozeer leidend maar moeten verleiden tot het opzoeken van de grenzen daarvan in het voordeel van betrokkene. Zolang je iets kunt beargumenteren, kun je "ermee weggkomen". Over het wel of niet opleggen van een boete heb je weinig te zeggen, die ruimte biedt de wet niet. Maar wat de hoogte van de boete betreft, kun je oneindig veel redenen aanvoeren om die te verlagen.'	• 'De standaard rechtsregels naar de geest van de wet snappen met een afweging wat het besluit voor gevolgen heeft voor de persoon, afgewogen tegen het maatschappelijk belang.' • 'Dat is een breed begrip. De menselijke maat is een containerbegrip wat symbool staat voor het breder kunnen/mogen toepassen van vastgestelde wetten en regelgeving.' • 'Dat is wat mij betreft het toepassen van maatwerk, waarbij er wordt gestreefd naar een constructief besluit voor de langere termijn en niet enkel een juridisch zuiver besluit.' • 'Menselijkheid in het oog houden bij het nemen van beslissingen, in plaats van stug de wet volgen.'

Meerdere handhavers wijzen erop dat maatwerk en menselijke maat juist inhoudt dat buiten de regels om wordt gehandeld en dat wordt afgeweken van wat wettelijk gezien mogelijk is:

Maatwerk	Menselijke maat
• 'Soms in het voordeel van de klant afwijken van de wet- en regelgeving als dit beter bij de situatie past om wat voor reden dan ook.' (vragenlijst) • 'Belangen van de burger kunnen afwegen ten opzichte van de gemeente. Iedere zaak apart kunnen beoordelen. Afwijken van de regels waar nodig. De rek vinden in de Participatiewet.' • 'Dat je kunt afwijken van wat wettelijk gezien zou kunnen of mogen (niet moeten).'	• 'Rekening houden met privéomstandigheden van betrokkenen en buiten de wettelijke kaders durven te treden als een casus daarom vraagt.' • 'De mogelijkheid om af te wijken van de wet als de uitkomst van de wetstoepassing onevenredig is als wordt gekeken naar de bedoeling van de wet.' • 'Bij de menselijke maat gaat het om de persoonlijke omstandigheden. Zijn er omstandigheden die maken dat je anders met de zaak omgaat dan de regels voorschrijven?'

Het zoeken van een oplossing, rekening houden met gevolgen en toekomstgericht handhaven

Opvallend aan de omschrijvingen van maatwerk en menselijke maat is dat handhavers veel schrijven over het zoeken naar een oplossing.

Maatwerk	Menselijke maat
• 'Een passende oplossing of antwoord vinden op een probleem of de hulpvraag van de inwoner gezien zijn of haar situatie.' • 'Maatwerk is het creëren van oplossingen voor mensen zodat ze uit een cirkel komen waar ze zelf vaak niet meer uit kunnen.'	• 'Het zoeken naar een oplossing rekening houdend en passend bij het individu met als doel dat zaken (de verstekte voorzieningen) weer gaan lopen binnen de wettelijke kaders.' • 'Kijken naar de persoon. Mensen niet nog verder in de ellende helpen maar meedenken over een oplossing.'

Verder valt op dat veel handhavers beschrijven dat het bij maatwerk draait om het rekening houden met de gevolgen van beslissingen voor uitkeringsgerechtigden en

dat beslissingen moeten worden genomen met het oog op de toekomst; sommige handhavers schrijven over 'toekomstgericht handhaven'. Handhavers stellen dat het belangrijk is om de uitkeringsgerechtigde 'op weg te helpen in de maatschappij' en geven aan dat afgewogen moet worden welke gevolgen een beslissing heeft op het leven van uitkeringsgerechtigden:

Maatwerk	Menselijke maat
• 'Aanpassen van maatregelen aan de omstandigheden van de klant, toekomstgericht handhaven: mensen een kans geven naar de toekomst toe.' • 'Maatwerk is naar mijn mening vooral oog houden voor de toekomst. Niet zozeer redeneren vanuit het verleden, maar kijken naar de toekomstige mogelijkheden hoe de (maatschappelijke) gevolgen na een besluit voor alle partijen gunstig uit kunnen vallen.'	• 'Onder de menselijke maat versta ik de afweging tussen verwijtbaarheid en de gevolgen voor de persoon.' • 'Geen onnodig belastende besluiten nemen, de klant meenemen in de besluiten en de klant daarbij de mogelijkheid geven om zonder uitkering en zonder terugvordering de toekomst tegemoet te gaan. Met een schone lei dus.' • 'In mijn beleving betekent handelen uit de menselijke maat dat er rekening wordt gehouden met de belangen van een burger tijdens en na een rechtmatigheidsonderzoek, met dien verstande dat er een toekomstperspectief blijft bestaan.'

4.3

VERSCHIL TUSSEN MAATWERK EN MENSELIJKE MAAT

Uit de definities die handhavers geven, blijkt dat bij het definiëren van maatwerk de kwestie speelt of maatwerk iets is dat incidenteel of structureel plaatsvindt en de standaard werkwijze is. Sommige handhavers beschrijven dat 'alles' maatwerk is. Elke zaak is immers 'uniek':

'Als bekend is hoe de daadwerkelijke situatie is, kunnen alle overige belangen meegewogen worden naar een besluit dat niet alleen juridisch, maar ook menselijk en op de specifieke situatie van toepassing is. In het geval van de Participatiewet is elke zaak maatwerk.' (vragenlijst)

Andere handhavers benadrukken juist dat maatwerk incidenteel is. Zij benadrukken dat *niet* alles maatwerk is. Maatwerk moet alleen worden toegepast in bijzondere situaties:

‘Maatwerk dient incidenteel te zijn en per individuele casus bezien te worden. Anders wordt het structureel (beleid) en geen maatwerk meer.’ (vragenlijst)

Daarnaast valt op dat bij de omschrijving van menselijke maat handhavers regelmatig de bejegening van uitkeringsgerechtigden benoemen. Bij de beschrijving van maatwerk is dit niet het geval.

‘Mensen behandelen zoals je zelfs graag behandeld wilt worden. Sociaal, betrokken en eerlijk zijn. Het betekent niet dat je alles maar goed moet vinden.’ (vragenlijst)

‘Menselijke maat vind ik eigenlijk gelijk staan aan respect hebben voor de ander. Dit is iets wat gewoon hoort naar anderen toe. En doe je gewoon in ieder gesprek weer.’ (vragenlijst)

Handhavers zijn ook gevraagd om het verschil tussen maatwerk en menselijke maat uit te leggen. De analyse laat zien dat er veel variatie is in de interpretaties. Sommige handhavers vinden het verschil onduidelijk of zien geen verschil. Voor andere handhavers heeft het onderscheid te maken met wat wel of niet binnen de wettelijke kaders past. Weer anderen omschrijven het verschil tussen een algemene of specifieke benadering. Sommige handhavers zien een onderscheid op basis van de situatie of de persoon. Ten slotte zien bepaalde handhavers het onderscheid vooral in het moment in het proces.

Geen of weinig verschil

Een deel van de handhavers geeft aan dat ze niet weten wat het verschil is tussen maatwerk en menselijke maat. Anderen geven aan dat er geen of weinig verschil is tussen beide begrippen.

‘Dat is een populair begrip, maar zonder inhoud, politici zonder enige kennis van zaken (zie het boodschappenarrest) gebruiken dit begrip voor de beeldvorming. De “menselijke maat” is eigenlijk maatwerk.’ (vragenlijst)

‘Volgens mij is er geen verschil. Ze zijn beide uiting van een zekere handelingsverlegenheid.’ (vragenlijst)

‘In mijn ogen is dit hetzelfde. Je kijkt gewoon altijd naar de omstandigheden en handelt hiernaar. Kort gezegd het individualiseren artikel 18 Participatiewet.’ (vragenlijst)

Binnen of buiten de wettelijke kaders

Andere handhavers stellen dat maatwerk binnen de wettelijke kaders past en dat de menselijke maat het opzoeken van ruimte is, soms buiten de wettelijke kaders:

‘Maatwerk zit meer verankerd in de wet- en regelgeving (jurisprudentie). Bij de menselijke maat wordt meer gekeken over de grenzen van de wet- en regelgeving waarbij het belang van de belanghebbende voorop staat.’ (vragenlijst)

‘Maatwerk is mijns inziens gericht op de mogelijkheden binnen de wet, menselijke maat is het grijze gebied.’ (vragenlijst)

‘Maatwerk kan en gaat volgens de wet en de menselijke maat is op gevoel. Dat is voor eenieder anders, en dat werkt volgens mij niet. Als eenieder de juiste wetskennis en toepassing van de Participatiewet kent, kan maatwerk altijd. Menselijke maat daarentegen niet.’ (vragenlijst)

Enkele handhavers zien het precies omgekeerd:

‘Maatwerk zie ik als een op de persoon toegesneden besluit wat eventueel ook “buiten de lijntjes” gekleurd kan zijn. Menselijke maat is de strakke uitvoering van de regels afzetten tegen de gevolgen voor de persoon en daarin een evenwicht zien te vinden.’ (vragenlijst)

Algemeen of specifiek

Andere handhavers beschrijven menselijke maat als een algemeen uitgangspunt, leidraad of het beleid. Maatwerk wordt bij dit onderscheid gezien als de specifieke toepassing op de persoon of casus. De menselijke maat is dan meer algemeen en maatwerk specifiek:

‘Maatwerk is op individuele basis, dus dit wordt per casus bekeken, terwijl de menselijke maat voor iedereen in de bijstand geldt.’ (vragenlijst)

Weer andere handhavers formuleren dit andersom:

‘Maatwerk is algemener dan de menselijke maat. Maatwerk zijn afspraken die voor iedereen kunnen gelden, menselijke maat is meer persoonlijk en afgestemd op de persoonlijke omstandigheden.’ (vragenlijst)

‘Maatwerk is van toepassing op eenieder, de menselijke maat op het individu.’ (vragenlijst)

Onderscheid tussen situatie en persoon

Sommige handhavers maken een onderscheid in de situatie en de persoon wanneer zij het over beide begrippen hebben. De menselijke maat wordt daarbij gekoppeld aan de persoon en maatwerk aan de situatie:

‘Maatwerk is de situatie meewegen in je besluit en menselijke maat is recht doen aan de belangen van de inwoner.’ (vragenlijst)

‘De menselijke maat zit meer in “de persoonlijke omstandigheden/belangen” van een individu. Maatwerk kan ook gericht zijn op een situatie op zich.’ (vragenlijst)

Tijdens het proces of aan het einde van het proces

Anderen zien maatwerk iets dat achteraf of in de laatste fase moet worden toegepast:

‘Maatwerk wordt verricht vanuit de gemeente, waarbij alle opgestelde protocollen, rechten en plichten van burgers worden meegewogen en regels op de juiste wijze worden toegepast tijdens het onderzoek. De menselijke maat komt als thema naar voren als het onderzoek is afgerond en waarbij kan worden vastgesteld of de gemeentelijke instantie de belangen van de burger laat meewegen in de uitslag van het onderzoek. Geven wij als overheidsinstantie de burger nog een toekomstperspectief of nemen we genoegen met een burger zonder toekomstperspectief en wat zijn de gevolgen voor een burger zonder toekomstperspectief?’ (vragenlijst)

‘Maatwerk en menselijke maat kunnen door elkaar lopen. Menselijke maat is rekening houden met de situatie van de klant voorafgaand, tijdens en bij adviesvorming van onderzoek. Maatwerk ligt meer bij het advies wat er wordt afgegeven.’ (vragenlijst)

En ook hier zijn er handhavers die dit precies omgekeerd zien:

‘Wanneer de strikte toepassing van regels, in een individuele situatie (de menselijke maat) uitpakt op een wijze die de uitgangspunten van de wet niet laat zien (hardheid of benadeling) dan is mijns inziens maatwerk de mogelijkheid om gemotiveerd binnen de wettelijke kaders ruimte te zoeken.’ (vragenlijst)

‘Maatwerk is meer gericht op het proces en de mogelijkheden en de menselijke maat is de afweging erna of tijdens, waarin de klant zijn motivatie en omstandigheden worden meegewogen in het besluit.

Eigenlijk vind ik dat hetzelfde. Maar de term “maatwerk” gebruik ik meer bij het feitelijk onderzoek en de daarin gedane bevindingen. De menselijke maat gebruik ik meer bij de afwegingen, conclusies en advisering ten aanzien van de uitkering en eventuele maatregel en boeteoplegging na afloop van het onderzoek.’ (vragenlijst)

4.4 MAATWERK EN MENSELIJKE MAAT IN DE PRAKTIJK VOLGENS HANDHAVERS

In deze paragraaf volgen concrete voorbeelden van wat handhavers beschrijven als het zoeken van ruimte of het bereiken van maatwerk en menselijke maat in hun dagelijkse werkzaamheden. Handhavers geven aan dat zij ruimte zoeken in de opsporing om uitkeringsgerechtigden een toekomstperspectief te laten behouden. In het onderstaande citaat legt een handhaver uit dat hij geen navraag doet bij huidige klanten van een schoonmaakbedrijf, zodat de uitkeringsgerechtigde die zwart werkt, na confrontatie met de overtreding van de inlichtingenplicht, door kan gaan met zijn schoonmaakwerkzaamheden, maar dan wit.

‘Je denkt na van, hoe kan ik zo goed mogelijk mijn onderzoek doen zodat de waarheid boven tafel komt? En hoe kan ik ervoor zorgen dat die man daarna door kan gaan? Of vrouw. Het is niet achterover hangen en denken “succes in het ravijn”. Nee. Hoe kan ik het onderzoek, zonder geweld te doen aan waarheidsvinding, zo inrichten dat die man met een open gezicht verder kan?’ (respondent 2)

Andere handhavers geven aan dat zij ruimte zoeken als het gaat om een gezamenlijke huishouding of zwarte inkomsten:

‘Laatst was er een casus waarin de cliënt wel wilde samenwonen, maar pas als ze zelf ook een inkomen had. We hebben gezegd: “Je krijgt twee maanden de tijd om werk te zoeken. Wij ondersteunen je hierbij. Na die twee maanden beëindigen we de uitkering wegens gezamenlijke huishouding.” Het is gelukt om met werk uit te stromen.’ (vragenlijst)

‘Met de klanten een passende oplossing zoeken in de situatie dat zij geen recht hebben op een uitkering door bijvoorbeeld de woonsituatie of zwarte inkomsten. Dit kan bijvoorbeeld door te zeggen: “De eerste van de komende maand

ga je samenwonen en dan kijken wij niet terug.” Of bij zwarte inkomsten probeer je met de klant de gewerkte uren boven tafel te krijgen zodat je het recht op bijstand toch kan vaststellen. Dit beide voorkomt grote financiële gevolgen voor de klant. Klant blij, gemeente blij. En geen langdurig kostbaar bezwaar (gemeente) wat emotioneel ook slopend kan zijn voor een klant.’ (vragenlijst)

‘Bijvoorbeeld een samenwoningzaak die we een tijdje geleden hadden. Dan zeiden we: “Ja oké, misschien woon je al ongeveer een jaar samen. Maar sowieso sinds twee maanden. Nou, dan pakken we die twee maanden, dan zit je niet helemaal in de schulden. Heb je nog een beetje redelijke kans om met weinig schulden te beginnen.”’ (focusgroep)

In de praktijk kunnen handhavers dus variëren in de periode die zij onderzoeken. Een van de handhavers in het groepsgesprek geeft aan dat als zaken al heel lang liggen (bijvoorbeeld door de coronaperiode), dat hij het dan niet meer vindt kunnen om ze strafrechtelijk te onderzoeken. Hij geeft aan dan een kortere periode te onderzoeken en het onderzoek in het bestuursrecht te houden. Het beëindigen van een uitkering, in plaats van het doen van een fraudeonderzoek, wordt ook genoemd als voorbeeld van het zoeken van ruimte:

‘Afstemming op de persoon, soms is het beter een uitkering te beëindigen in overleg dan iemand met een gigantische terugvordering op te zadelen.’ (vragenlijst)

‘Dat je een onderzoek hebt en je weet dat er in het verleden, en of dat nou een half jaar is of dat het een maand of twee maanden is, dat er misschien onrechtmatigheid is geweest, maar je hebt het net niet helemaal rond. Maar je weet, nu klopt het niet meer. Dat je dan met de klant in gesprek gaat en zegt: “Het kan nu niet verder. Deal: je trekt het nu vrijwillig in en dan laten we het voorgaande voor wat het is of we doen wel onderzoek en dan is het maar net wat eruit komt.”’ (focusgroep)

En er zijn ook handhavers die vinden dat er soms juist meer diepgravend onderzoek moet worden gedaan. Een handhaver ziet vooral het belang van 'miniboetes' zonder dat er uitgebreid onderzoek is gedaan.

'Die zijn gebaseerd op het onderzoek waarvan ik benieuwd ben wat er onderliggend aan de hand is. Ik zag laatst een bankafschrift met herhaaldelijk stortingen van € 10, € 20 van een vreemd bankrekeningnummer. Wat is dat dan toch? Hij kon het ook niet verklaren wat dat was. Dus dat werd opgeteld € 230 kasstorting. Dus hij had toen € 230 niet verantwoord van inkomsten. Dat waren dus inkomsten, dus dat werd teruggevorderd, boete opgelegd. In mijn onderzoek komt even later naar voren dat hij was gepakt met drugshandel. Die € 10 en € 20, dat is een balletje, een halve gram of een hele gram. En die mensen hebben geen cashgeld, want ze hebben nooit geld. Maar dan konden ze wel € 10 even van een leefgeldrekening overboeken. Dus er was gewoon een hele cocaïnehandel, wat erachter zat. Ja, maar dat is heel wat anders.' (respondent 2)

Bij het zoeken van de ruimte, blijkt duurzame uitstroom mee te spelen:

'Aan de andere kant heeft het wel voordelen om echt te kunnen individualiseren. Wat doe je nu echt voor mensen? Weet je, je kunt een boete opleggen, maar als iemand aan het werk is en je geeft iemand een boete dan demotiveert dat. Dan kun je net zo goed zeggen: "Laat zitten, ik sluit het dossier, het is klaar." Weet je, als hij aan het werk blijft dan kun je soms maar beter individualiseren.' (respondent 5)

'Kijken naar hoe bepaalde zaken opgelost kunnen worden en hoe te voorkomen is dat een klant weer terugvalt in de oude situatie. Meer aandacht voor het individu dan eerder waar de wetgeving centraal stond. Samen met de klant kijken naar een mogelijkheid om uit een bepaalde situatie te komen en niet zomaar bijvoorbeeld terugvorderen inclusief boete. Een klant heeft al vaak geen geld en komt hierdoor verder in de problemen. Meer kijken hoe we kunnen komen tot een eventuele duurzame uitstroom of gedeeltelijke uitstroom.' (vragenlijst)

Tegelijkertijd wordt het opzoeken van deze ruimte door handhavers soms ook ervaren als te vergaand. Respondent 3 beschrijft een voorbeeld van een zaak waarin een vermoeden is van samenwonen en zwartwerken. De handhaver heeft waarnemingen

dat de uitkeringsgerechtigde regelmatig wordt opgehaald in een bedrijfsauto en verklaringen van burens dat de man al jaren inwoont bij zijn ex.

[De bezwaarschriften]commissie heeft geadviseerd om een nieuw besluit te nemen. En toen heeft er iemand handjeklap gepleegd en gezegd: "Als jij je bezwaar intrekt tegen de beëindiging, dan laten we de terugvordering over zwartwerk zitten." Dat is echt, weken-, maandenlang onderzoek geweest. Ja, en dat wordt zo de prullenbak ingegoooid. Justitie zegt ook: "Dan ga ik er ook geen energie meer insteken." Dus ze zijn er gewoon mee weggekomen.' (respondent 3)

Een ander voorbeeld:

'Een zaak, een jongen en vrouw. Samenwoning. Kwamen ze erachter dat die jongen bij die vrouw zat. Er waren allemaal zwak, ziek en misselijke aspecten in die zaak. Hij was nog wel eens thuis. Onder de menselijke maat kreeg hij toestemming om drie of vier dagen in de week bij die vrouw te zijn voor assistentie en moeilijke kinderen. Nou, dat controleer je dan niet meer natuurlijk. Van welke drie, vier nachten zijn dat dan? Wanneer dat er dan meer zouden zijn, dan moest hij dat opgeven. Gooi het maar in m'n pet. Carte blanche, *have fun*.

Dat vond hij wel een goede regeling. Er werden allemaal dingen getypt. En die afspraak, daar kan je nooit meer op handhaven. Dat hadden ze niet bedacht. Maar het bleek nu. Hij was feitelijk bij haar ingetrokken, en in zijn eigen huisje had hij een kwekerijtje gedaan. Want ja, hij was er toch niet meer. [...] De menselijke maat kan ook doorschieten. Dat er allemaal hulpverleners omheen staan, terwijl die zaak eigenlijk goed moet worden aangepakt. Mijn vraag was, kan op maat ook zijn dat je beslist om de sociale rechercheur in te schakelen om die zaak op te lossen? Nee, dat was niet mogelijk. Dan verzuim je een kracht die wel de mogelijkheid heeft om zaken blijvend te veranderen. Maar je beslist om te pappen en nathouden, niks ervan te maken.' (respondent 2)

En een laatste voorbeeld:

'Er kwam een nieuwe werkwijze, had iemand bedacht. Als er een onderzoek geweest is en mensen die zeggen: "Prima, laat de uitkering maar zitten." Ze hebben samengewoond maar zeggen: "Ik hoef geen uitkering meer." Dan

gaan we niet meer terugvorderen. Dan hebben wij dus een heel onderzoek gedaan, tien jaar bijstandsfraude vastgesteld, en dan moeten we bij het OM zeggen: “Er is gefraudeerd, maar de sociale dienst heeft een nieuwe werkwijze, we gaan niet meer terugvorderen.” Ja daar kan je niet mee aankomen bij het OM natuurlijk. Maar ja, er zijn geesten die willen dat wel erg ruimhartig gaan toepassen. Makkelijk redeneren met het geld van de overheid natuurlijk. Maar dat soort dingen kom je wel tegen.’ (focusgroep)

In de voorbeelden die handhavers geven, blijkt dat een reden om op zoek te gaan naar de ruimte ook kan liggen bij interne tekortkomingen binnen de organisatie. Zo kan het voorkomen dat fraudezaken lang zijn blijven liggen (waardoor het benadelingsbedrag oploopt) of dat zaken intern eerder geconstateerd hadden kunnen worden.

‘Veelal komt naar voren dat de spelregels binnen de gemeente niet op orde zijn en de burger alsnog wordt opgezadeld met problemen, terwijl het probleem binnen de overheidsinstantie ligt.’ (vragenlijst)

‘Voor het nemen van een besluit om in kaart te brengen wat voor omstandigheden er spelen in het leven van een bijstandssubject, maar ook het in kaart brengen wat het handelen van de gemeente is geweest naar het bijstandssubject toe, waar wellicht rekening mee moet worden gehouden bij de besluitvorming.’ (vragenlijst)

‘Als je ziet dat de organisatie gefaald heeft. [...] Dat kan heel nadelig zijn voor de cliënt. En om hem of haar voor jarenlang, of voor alle eeuwigheid met het hoofd in de strop te duwen, daar heb je ook niet zo gek veel aan. En dan moet je kijken hoe je dat wel goed op de rails kunt zetten. En dan kan het best zijn dat je zegt van: nou prima, we adviseren om de terugvordering te beperken. In plaats van bruto netto te maken.’ (respondent 3)

‘Wij krijgen op een gegeven moment een externe melding: vanaf 1 januari is de klant aan het werk. En wij krijgen die melding halverwege februari via het inlichtingenbureau. [...] Maar vervolgens gaan wij nog drie maanden te veel uitbetalen. Dan is het eerste gedeelte van de terugvordering sowieso een verwijtbare vordering, als gevolg van schending van de inlichtingenplicht. Het tweede gedeelte is niet verwijtbaar. Want ondanks dat de klant zich niet heeft

gehouden aan de inlichtingenplicht, hadden wij voldoende informatie om die uitkering correct uit te betalen. Dat hebben wij nagelaten. Dus de terugvordering is onnodig opgelopen. Diegene krijgt voor het eerste gedeelte ook een boete. Alleen dan kunnen wij ook besluiten dat wij die gaan minderen omdat door ons toedoen de vordering überhaupt al onnodig hoog is geworden.’ (respondent 6)

Handhavers geven aan dat ze soms creatief moeten zijn om maatwerk of menselijke maat te kunnen bereiken:

‘We merkten gewoon dat als wij echt daadwerkelijk de letter van de wet moesten gaan handhaven, wij ook daadwerkelijk zouden gaan terugvorderen. Er was al een huurschuld, de woningcorporatie had al een procedure voor ont-ruiming aangespannen. Dan wisten we, dan komt ook dat kind verder in de problemen. Na heel veel puzzelen kon ik op basis van het Verdrag van de rechten van het kind gaan individualiseren. Want dringende redenen zouden niet voldoende zijn. Ik heb hele discussies ook intern moeten voeren met onze juridisch kwaliteitsmedewerker, ook omdat accountants er door accountantscontrole bij betrokken waren. En op een gegeven moment heb ik gezegd van, volgens mij heb ik voldoende gronden, het evenredigheidsbeginsel, dat ik de nadelen veel zwaarder vond wegen dan waar het voor bedoeld was. En daarover heb ik gezegd van, oké, we stoppen nu wel de onrechtmatigheid. Daar hebben we ook een constructieve oplossing gevonden. Maar het was net wat je zegt: “We gaan even creatief zijn.” En dan is het fijn om ook met collega’s erover te denken welke regelgeving hebben we en dus het kan. Maar je moet creatief zijn.’ (focusgroep)

‘Je hebt altijd de ruimte om te individualiseren. Dus je kijkt altijd naar de omstandigheden, die ruimte heb je, en daar moet je soms creatief mee omgaan, maar die ruimte is er vaak wel. Dus ja, mijn ervaring is dat er voldoende ruimte geeft.’ (focusgroep)

‘En wat is dus de bedoeling van de wet? Wat je leert bij je rechtenstudie is: je hebt de wetsregels, maar ook de memorie van toelichting. En wat is de geest van die wet? En dat vind ik soms wel lastig. De Participatiewet is bedoeld dat mensen hun verantwoordelijkheid nemen. Dan zie je dat mensen dat doen, alleen het valt niet helemaal binnen de uitleg van de wet. Dan denk ik van, ze zijn creatief, ze zoeken een oplossing en ze nemen daar hun

verantwoordelijkheid in, er is alleen nog een kleine “maar”, het past niet helemaal binnen de uitleg van de wet. Dus dat vond ik altijd wel lastig. Bij de echte moeilijke casus moet je creatief zijn, maar over het algemeen vond ik het makkelijk.’ (focusgroep)

‘Maatwerk is mensgericht handelen. Durf om mensen een tweede, derde of vierde kans te geven en je eigen ego weg te slikken. Dit vereist creativiteit en proberen de wet- en regelgeving toe te passen in het voordeel van beiden. Domein overstijgend te denken. Welke gevolgen heeft mijn handelen op de betrokkene en zijn of haar gezin, burens, vrienden? Wat is het effect van een terugvordering of boete of het stopzetten van bijstand op de vraag naar hulp vanuit de WMO of Jeugdwet. Heb oog voor het waterbedeefteffect wanneer de golf wordt ingezet.’ (vragenlijst)

4.5 DE KANTTEKENING VAN MAATWERK EN MENSELIJKE MAAT VOLGENS HANDHAVERS

Het valt op dat enkele handhavers negatief zijn over het de begrippen ‘maatwerk’ of ‘menselijke maat’. Sommigen vinden dat de begrippen te pas en te onpas worden gebruikt in het sociale domein. De redenen waarom deze handhavers negatief zijn, verschillen. Genoemd wordt dat de termen voor discussie kunnen zorgen of dat de Participatiewet en de beginselen van behoorlijk bestuur al voldoende wettelijke basis bieden voor maatwerk en menselijke maat. Sommige handhavers geven aan dat handhaving doorslaat in te veel maatwerk of menselijke maat. Een van de handhavers beschrijft de gemeente bijvoorbeeld als een ‘vrijstaat’.

‘Ik denk dat de hele Toeslagenaffaire aanleiding is geweest om extreem door te slaan richting de menselijke maat en maatwerk. Ik vind, de ruimte die het geeft, maakt het soms wel beter. Maar je bent ook helemaal afhankelijk van de grillen van de boeteambtenaar. [...] Over een paar jaar krijgen we weer een beweging terug, zo gaat het gewoon. Het slaat heel erg door.’ (focusgroep)

‘Het risico is dat het verheven wordt tot standaard. En dat de echte fraudeur zelfs nu hiermee de dans ontspringt. En dan heb ik het dus over die twee tot drie procent, die de zaak moedwillig oplicht, die op alle fronten de zaak... En dat je dan ook nog eens een keer als gemeente zegt: “Nou, dat zie ik door de vingers.”’ (respondent 2)

‘Tegenwoordig een echte hype. Zit lang in dit vak, heb allerlei opvattingen al meegemaakt, van volledig vertrouwen hebben in de burger tot op het bot opvragen van alle gegevens. Maar je moet niet recht willen praten wat eigenlijk krom of niet rechtmatig is.’ (vragenlijst)

‘Ik kan je vertellen dat de gemeente daar heel creatief in kan zijn, om maar niet een boete op te leggen. Dat is echt schrikbarend soms. [...] Die vier categorieën, daar krijgen ze al kramp van als ze dat zien: niet weten wat opzet is, hoe je dat moet definiëren, hoe je dat uit het onderzoek moet halen. Dus standaard gaan ze allemaal 50% doen, dat is eigenlijk de standaard allemaal, het is iets minder. En als het even kan helemaal niet, dat is een beetje de dagelijkse gang van zaken.’ (focusgroep)

Uit de beschrijvingen blijkt dat handhavers risico’s ervaren. Handhavers zien vooral het risico van willekeur en rechtsongelijkheid.

‘Wat je vooral ook hebt is rechtsongelijkheid. Want als je als burger in de ene gemeente woont, ga je bij wijze van spreken met je boeien op de rug met een politieauto naar het bureau, maar er is een andere gemeente die zegt: “Als je het nou niet meer doet, zijn we even goede vrienden.” Dat verschil is zo ontzettend groot.’ (focusgroep)

‘Een nogal rekbaar begrip wat men vanuit onze westerse gedachtegang over ons hele cliëntenbestand uitstrooit. In de praktijk komt de menselijke maat er vaak op neer dat op basis van aannames en invullingen een ongelijke behandeling plaatsvindt van cliënten. Ik wil niet te zuur overkomen maar zie helaas dat het vooral zorgt voor ongelijke behandelingen. Waar bij de één wordt afgezien van een besluit omdat deze drie kleine kinderen heeft, wordt de ander voor de volle 100% aansprakelijk gesteld.’ (vragenlijst)

‘Zoeken naar de mogelijkheden die de wetgeving biedt. Ik blijf erbij, een overtreding is een overtreding en daar kunnen gevolgen aan kleven. Dit moet ook voor iedere burger gelijk zijn. Het kan niet zo zijn dat twee mensen die dezelfde overtreding begaan een andere beoordeling krijgen.’ (vragenlijst)

4.6

MAATWERK EN MENSELIJKE MAAT IN DE DAGELIJKSE PRAKTIJK

Handhavers geven aan dat maatwerk en menselijke maat belangrijke begrippen zijn in hun dagelijkse uitvoeringspraktijk. Er is geen statistisch verband tussen de handhavingsstijl of de rolopvatting van de handhaver en het belang dat de handhaver ziet in maatwerk of menselijke maat. Dit is opvallend, omdat verwacht zou kunnen worden dat handhavers met een 'flexibele & overredende' stijl of een rol als begeleider of leraar meer waarde zouden hechten aan maatwerk en menselijke maat dan 'regelgerichte & bestraffende' handhavers of politieagenten. Een mogelijke verklaring voor het ontbreken van een verband is dat veel handhavers maatwerk en menselijke maat belangrijk vinden, waardoor er weinig variatie in opvattingen is.

Over het algemeen ervaren handhavers dat wethouders en managers of leidinggevendenden aansturen op maatwerk of menselijke maat. Hoewel de meeste handhavers geen invloed van de wethouder of manager en leidinggevende ervaren in individuele handhavingsgevallen, ervaart toch een vijfde van de handhavers wel invloed.

De wijze waarop handhavers beide begrippen definiëren, varieert. Volgens sommige handhavers ligt bij maatwerk en menselijke maat de focus op de uitkeringsgerechtigde, volgens anderen meer op de situatie of de omstandigheden. Sommige handhavers stellen dat het belangrijk is dat maatwerk en menselijke maat binnen de kaders van de wet moeten worden toegepast, anderen zien maatwerk en menselijke maat juist als het zoeken van ruimte in het grijze gebied of juist buiten de juridische kaders. Veelvoorkomend bij de beschrijving van de begrippen 'maatwerk' en 'menselijke maat' zijn de focus op het zoeken naar een 'oplossing', rekening houden met de 'gevolgen' van een beslissing en 'toekomstgericht handhaven'.

Opvallend is dat bij de beschrijving van het begrip 'maatwerk' verschillend wordt gedacht over de vraag of het een standaard werkwijze is of dat maatwerk alleen in incidentele gevallen moet worden toegepast. Bij menselijke maat lijkt deze discussie niet te spelen. Bij het beschrijven van menselijke maat leggen handhavers de nadruk op bejegening. Deze nadruk komt bij maatwerk niet voor. Hoewel sommige handhavers geen of weinig verschil zien tussen maatwerk en menselijke maat, zien andere handhavers wel verschillen: er is een onderscheid in binnen of buiten de wettelijke kaders handelen, een algemene of juist specifieke benadering, of het juist om de persoon of de situatie gaat en er zijn ook handhavers die het onderscheid maken op basis van de fase van het proces. Bij elk onderscheid zijn er zowel handhavers die het ene kenmerk toedichten aan het begrip 'maatwerk', als handhavers die het kenmerk juist toedichten aan het begrip 'menselijke maat'.

Uit de omschrijvingen van handhavers van de begrippen ‘maatwerk’ en ‘menselijke maat’ blijkt dat er in de praktijk geen eenduidige definitie bestaat. Wel komt naar voren dat er bij de uitvoering van handhavingsbevoegdheden enige ruimte of flexibiliteit bestaat. Handhavers moeten dus altijd overwegen of en hoe zij van deze ruimte gebruik willen maken. In ieder geval drie factoren beïnvloeden daarbij de beslissing of en hoe handhavers dat doen.

De eerste factor kan samengevat worden als het behoud van het toekomstperspectief van de uitkeringsgerechtigde. Dit sluit aan bij een van de kerndoelen van de Participatiewet, namelijk dat mensen werk vinden. Handhavers zoeken naar ruimte met het oog op de toekomst van uitkeringsgerechtigden. Dit kan bijvoorbeeld door de mogelijkheden voor wit werken open te houden of door tijdelijk samenwoning te gedogen. Soms lijkt dit op ‘onderhandelen met uitkeringsgerechtigden’,¹⁴ zoals wanneer gesproken wordt over de mogelijkheid dat een fraudeonderzoek kan worden voorkomen als de uitkeringsgerechtigde instemt met de beëindiging van zijn of haar uitkering.

Een tweede factor voor het zoeken en benutten van ruimte is efficiëntie. Het gebruik maken van ruimte kan zorgen voor een efficiënte uitvoering van de handhavingstaak. In het eerdergenoemde voorbeeld van het instemmen met de beëindiging van een uitkering, is een ‘voordeel’ voor de gemeente dat de kosten van een fraudeonderzoek niet gemaakt hoeven te worden. Handhavers lijken het onderhandelen als een gesprek te zien tussen gelijkwaardige partijen. Ze spreken over ‘met de klant een passende oplossing zoeken’, ‘samen met de klant kijken naar een mogelijkheid’ en over ‘in overleg’ of ‘met de klant in gesprek gaan’. De vraag is natuurlijk hoe vrij de uitkeringsgerechtigde in zijn of haar keuze is. Overigens zijn niet alle handhavers enthousiast over deze deals of onderhandelingen.

De derde factor voor het zoeken en benutten van ruimte zijn interne fouten bij de gemeente die (mede) oorzaak zijn van het overtreden van regels door uitkeringsgerechtigden. Bijvoorbeeld als de gemeente sneller onderzoek had kunnen doen of al op de hoogte had kunnen zijn van feiten die van invloed zijn op het recht op een uitkering. In het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid is hier meer ruimte voor:

‘Op het moment dat de fout is veroorzaakt door het bestuursorgaan kan dit niet aan de betrokkene worden verweten. Dan is het sanctieregime in het geheel niet van toepassing: er wordt immers altijd uitgegaan van enige mate van verwijtbaarheid. Ingewikkelder is de situatie dat een betrokkene weliswaar een fout heeft gemaakt, maar het bestuursorgaan dit heeft verergerd,

14 De Winter 2019, p. 202.

bijvoorbeeld door het niet tijdig corrigeren op basis van informatie die bij het bestuursorgaan bekend is, waardoor het benadelingsbedrag is opgelopen. Het is passend om de eigen rol van het bestuursorgaan mee te wegen in het bepalen wat een passende sanctie is in een gegeven geval.¹⁵

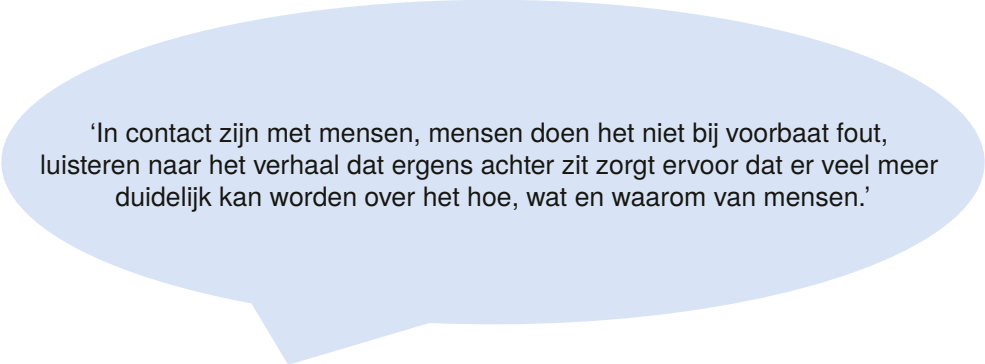
Tot slot beschrijven handhavers ook een aantal kanttekeningen en risico's van maatwerk en menselijke maat. Sommige handhavers stellen dat de huidige regelgeving al voldoende ruimte biedt om rekening te houden met uitkeringsgerechtigden en dat de hype rondom maatwerk en menselijke maat niet nodig is. Andere handhavers zijn juist bang dat het beleid doorslaat en dat 'echte fraudeurs' hierdoor niet gepakt worden. Handhavers beschrijven als risico van maatwerk en menselijke maat willekeur en rechtsongelijkheid. Handhavers zijn bang dat uitkeringsgerechtigden niet gelijk behandeld worden. Ook de Algemene Rekenkamer schrijft in het rapport 'Grip op menselijke maat' over dit risico: 'Sommige mensen krijgen een maatwerk-oplossing, anderen niet.'¹⁶ Ook het Instituut voor publieke waarden laat in de publicatie 'Mag niet bestaat niet' zien dat uitvoerders te maken krijgen met defensieve reacties bij maatwerk.¹⁷ De angst voor willekeur en precedentwerking wordt genoemd als defensieve en routinematige reactie.¹⁸

15 Concept MvT, p. 12 (www.internetconsultatie.nl/handhavings socia le zekerheid/b1, geraadpleegd op 5 augustus 2024).

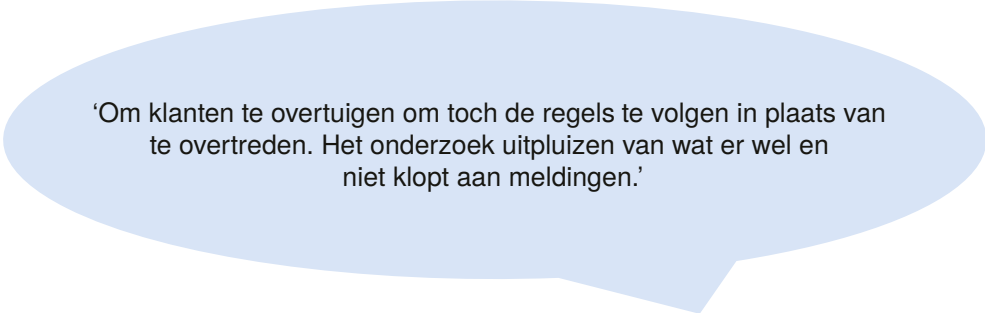
16 Algemene Rekenkamer 2024, p. 7.

17 Instituut voor Publieke Waarden 2023.

18 Hoewel in de meeste rapporten rechtsongelijkheid en precedentwerking in een adem worden genoemd, is er in dit onderzoek maar één handhaver die bij de beschrijving van maatwerk en menselijke maat precedentwerking noemt: Aandacht voor de persoonlijke situatie en de leefomstandigheden. Wat ik persoonlijk voor de toepassing van bijvoorbeeld de Participatiewet een slecht idee vind; het schept onduidelijkheid over de toepassing van regels etc. en het kan precedenten scheppen. (vragenlijst)



'In contact zijn met mensen, mensen doen het niet bij voorbaat fout, luisteren naar het verhaal dat ergens achter zit zorgt ervoor dat er veel meer duidelijk kan worden over het hoe, wat en waarom van mensen.'



'Om klanten te overtuigen om toch de regels te volgen in plaats van te overtreden. Het onderzoek uitpluizen van wat er wel en niet klopt aan meldingen.'

Handhavers in reactie op de vraag: 'Wat maakt uw werk leuk of interessant?'

Begin 2023 is het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid gepresenteerd.¹ Dit wetsvoorstel gaat over de herijking van het handhavingsinstrumentarium en heeft directe gevolgen voor gemeenten bij de uitvoering van de handhavingstaken binnen de Participatiewet. In het wetsvoorstel wordt meer ruimte geboden om aan te sluiten bij de persoonlijke omstandigheden van uitkeringsgerechtigden.

‘Uitkeringsgerechtigden verwachten dat zij begripvol bejegend worden en dat een sanctie past bij (de zwaarte van) de overtreding. Daarbij is het van belang om te erkennen dat het opleggen van een financiële sanctie een grote impact kan hebben op het leven van een betrokkene. Dit kan gerechtvaardigd zijn, maar de overheid is het aan de betrokkene verschuldigd om een bewuste keuze te maken in het handhavingsinstrument dat gehanteerd wordt. Dit kan geen automatisme zijn. Het huidige regime wordt als knellend ervaren. Uitkeringsinstanties vragen om meer ruimte om een beslissing te kunnen nemen die recht doet aan de situatie die zij treffen.’²

De ‘herziening handhavingsbeleid socialezekerheidswetgeving vanuit menselijke maat en vertrouwen’, zoals het ontwikkelen van de Wet Handhaving sociale zekerheid genoemd wordt, bevindt zich op het moment van schrijven van dit boek in de voorbereidingsfase.³ Allereerst is een voorontwerp van het ‘voorstel van wet houdende algemene regels van handhaving in de sociale zekerheid’ gemaakt: de Wet handhaving sociale zekerheid. Dit voorontwerp is in februari ter internetconsultatie (preconsultatie) voorgelegd. Naar aanleiding van ‘verschillende afstemmingsrondes’ is het voorstel ‘meermaals gewijzigd’.⁴ In juli 2023 is het uitgebreidere voorstel van de Wet handhaving sociale zekerheid opnieuw ter internetconsultatie

1 <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK012828>, geraadpleegd op 5 augustus 2024.

2 Concept MvT, p. 1-2 (www.internetconsultatie.nl/handhavingssocialezekerheid/b1, geraadpleegd op 5 augustus 2024).

3 <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK012828>, geraadpleegd op 5 augustus 2014.

4 Concept MvT, p. 5 (www.internetconsultatie.nl/wethandhavingssocialezekerheid/b1, geraadpleegd op 5 augustus 2024).

voorgelegd. Twee belangrijke begrippen in de memorie van toelichting zijn vertrouwen in de uitkeringsgerechtigden en ruimte voor de uitkeringsinstantie. De uitkeringsgerechtigden moeten met vertrouwen worden bejegend: ‘het uitgangspunt achter de herijking is dat de meeste mensen die met handhaving in aanraking komen, geen moedwillig misbruik maken van het systeem.’⁵ De uitkeringsinstanties moeten voldoende ruimte krijgen om ‘onderscheid te kunnen maken tussen gevallen waarin iemand een fout heeft gemaakt en gevallen waarin misbruik wordt gemaakt van het stelsel van sociale zekerheid’.

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal: *‘Hoe denken handhavers over het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid?’*⁶ De inlichtingenplicht blijft de centrale verplichting binnen het stelsel van de sociale zekerheid. Om de uitvoeringsinstanties voldoende ‘bewegingsruimte’ te geven, introduceert het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid het toelichtingsgesprek, de mogelijkheid om in alle gevallen een schriftelijke waarschuwing op te leggen, en een voorwaardelijke boete en semi-gefixeerde boetebedragen. Ook staan er in het wetsvoorstel wettelijke kaders voor de precieze beoordeling van de boete; ‘passend handhaven’. In de eerste paragraaf (par. 5.1) wordt kort stilgestaan bij de vraag of handhavers op de hoogte zijn van het wetsvoorstel. In de daaropvolgende paragrafen (par. 5.2 tot en met 5.6) worden steeds eerst de voorgestelde wijzigingen toegelicht, waarna de risico’s en de voordelen die handhavers zien bij deze voorgestelde wijzigingen worden beschreven. Daarna volgt een paragraaf (par. 5.7) over het oordeel van de handhavers over de voorgestelde wetswijziging. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie (par. 5.8).

5.1 OP DE HOOGTE VAN WETSVORSTEL?

Van de handhavers in de vragenlijst geeft twee derde (66%) aan op de hoogte te zijn van het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid. Een derde (34%) geeft aan niet op de hoogte te zijn van het wetsvoorstel. In de vragenlijst is niet getest of zij inhoudelijk op de hoogte zijn van het wetsvoorstel. Bij deze vraag is aangegeven dat de verdere inhoudelijke vragen over het wetsvoorstel ook beantwoord kunnen worden als de handhaver nog niet op de hoogte was van het wetsvoorstel.

5 Concept MvT, p. 5 (www.internetconsultatie.nl/handhavingssocialezekerheid/b1, geraadpleegd op 5 augustus 2024).

6 Hoewel het wetsvoorstel gericht is op een uniform handhavingskader voor alle socialezekerheidswetten, ligt in dit onderzoek specifiek de focus op de Participatiewet en de inlichtingenverplichting.

5.2 HET TOELICHTINGSGESPREK

De eerste wijziging in het wetsvoorstel betreft de invoering van een toelichtingsgesprek.⁷

Toelichtingsgesprek

1. Voordat het bestuursorgaan een besluit neemt over het opleggen van een sanctie wegens overtreding van de inlichtingenplicht stelt het bestuursorgaan de betrokkene in de gelegenheid om een toelichtingsgesprek te voeren.
2. De betrokkene kan zonder opgaaf van redenen afzien van het toelichtingsgesprek.
3. Het bestuursorgaan kan afzien van het aanbieden van een toelichtingsgesprek als het benadelingsbedrag ten hoogste € 340 bedraagt. Het bestuursorgaan stelt de betrokkene daarvan schriftelijk op de hoogte.
4. In uitzonderlijke gevallen kan het bestuursorgaan de betrokkene schriftelijk mededelen dat geen gelegenheid zal worden geboden een toelichtingsgesprek te voeren, als redelijkerwijs mag worden aangenomen:
 - a. dat dit gesprek niet zal plaatsvinden, gelet op de persoon of de persoonlijke omstandigheden van betrokkene, de aard van de overtreding of de bijzondere omstandigheden waaronder deze is begaan; of
 - b. dat dit gesprek niet in betekenende mate kan bijdragen aan het vergaren van informatie over de overtreding of aan het voorkomen van toekomstige overtredingen door de betrokkene.

Het toelichtingsgesprek heeft een plek in het wetsvoorstel gekregen om ‘verbinding te leggen tussen preventie en handhaving, uiting te geven aan het beginsel van hoor en wederhoor en het uitvoeringstechnisch mogelijk te maken om tot een passende sanctie te komen’.⁸ Het gesprek draait om twee vormen van toelichting: de gemeente kan in het gesprek een toelichting geven op de verplichtingen van de uitkeringsgerechtigde, zodat hier in de toekomst aan voldaan kan worden en de uitkeringsgerechtigde kan een toelichting geven op de omstandigheden die hebben geleid tot de regelovertreding. Voorafgaand aan het toelichtingsgesprek moet de gemeente

⁷ Art. 3.2 in het voorstel (juli 2023). Dit artikel is vergelijkbaar met art. 3.1 in het voorontwerp (februari 2023). Zie Bijlage II. Dit voorstel is in de vragenlijst geïntroduceerd als: ‘Voordat het bestuursorgaan een besluit neemt over het opleggen van een sanctie wegens overtreding van de inlichtingenplicht stelt het bestuursorgaan de betrokkene in de gelegenheid om een toelichtingsgesprek te voeren.’

⁸ Concept MvT, p. 6 (www.internetconsultatie.nl/handhavingsocialezekerheid/b1, geraadpleegd op 5 augustus 2024).

het boeterapport delen met de uitkeringsgerechtigde. Het toelichtingsgesprek kan zowel telefonisch, digitaal of in persoon plaatsvinden. Als de uitkeringsgerechtigde niet ingaat op de uitnodiging voor een toelichtingsgesprek, kan er geen rekening worden gehouden met persoonlijke omstandigheden voor zover die bij de gemeente niet redelijkerwijs bekend zijn.⁹ Aan het voorstel (juli 2023) is toegevoegd dat de gemeente af kan zien van een toelichtingsgesprek. Dit kan slechts in uitzonderlijke gevallen: ‘Gelet op het grote belang dat het gesprek kan hebben, mag slechts in uitzonderlijke gevallen van deze mogelijkheid gebruik worden gemaakt.’¹⁰

Aan de handhavers is gevraagd welke risico's en voordelen zij zien bij de introductie van een toelichtingsgesprek. Bij het analyseren van de voor- en nadelen valt op dat veel handhavers stellen al te werken met een toelichtingsgesprek en ze maken hierbij de vergelijking met het hoor- en wederhoor- of zienswijzegesprek. Hieronder wordt ingegaan op deze aspecten.

Risico's

Handhavers zien verschillende risico's bij de invoering van een toelichtingsgesprek. Zo geven ze bijvoorbeeld aan dat ze bang zijn dat degene die het boetebesluit neemt, zich in hun optiek te veel laat beïnvloeden. Ze zijn bang dat 'de emotie de overhand krijgt'.

‘Degene die het besluit heeft genomen heeft vaak niet het onderzoek gedaan. Een confrontatie met een frauderende cliënt, het slechte nieuws moeten vertellen, kan voor sommigen als lastig worden ervaren waardoor mogelijk onnodig vaak “de menselijke maat” zal worden ingezet om het slechte nieuws maar wat minder slecht te maken.’ (vragenlijst)

9 Concept MvT, p. 6 (www.internetconsultatie.nl/handhavingssocialezekerheid/b1, geraadpleegd op 5 augustus 2024).

10 Concept MvT, p. 10 (www.internetconsultatie.nl/wethandhavingssocialezekerheid/b1, geraadpleegd op 5 augustus 2024).

Handhavers noemen verder dat het proces wordt vertraagd, dat het meer tijd kost en dat het zorgt voor 'stroperigheid in het systeem'. Ook wordt genoemd dat er een risico is op (gewelds)incidenten. Ook benoemen handhavers dat het gesprek een risico kan zijn voor de uitkeringsgerechtigde omdat een uitkeringsgerechtigde mogelijk 'te veel kan vertellen' waardoor de uiteindelijke beslissing negatiever uitpakt voor de uitkeringsgerechtigde:

'Als de belanghebbende geen gebruik maakt van het toelichtingsgesprek heeft het weinig nut. Ik vraag me daarnaast af in hoeverre een toelichtingsgesprek wel of niet zal bijdragen aan een belastend besluit. Hoe worden de kaders gesteld om geen belastend besluit te nemen?' (vragenlijst)

'Kan betrokkene het idee geven dat het zo'n vaart niet loopt en hem/haar verleiden tot het doen van incriminerende uitspraken waarbij de conclusie opzet meer voor de hand ligt dan nu.' (vragenlijst)

Voordelen

Als voordelen noemen handhavers dat uitkeringsgerechtigden zich meer gehoord voelen, dat het voor de gemeente duidelijk wordt wat de gevolgen zullen zijn van een mogelijke beslissing en dat er meer wederzijds begrip zal ontstaan. Ook wordt genoemd dat het toelichtingsgesprek bezwaarzaken kan voorkomen doordat het toelichtingsgesprek zorgt voor meer duidelijkheid voor de uitkeringsgerechtigde.

'Zo krijgt de betrokkene de gelegenheid om zijn verhaal te doen en wellicht toe te lichten wat de sanctie voor hem/haar kan/zal betekenen indien we hem doorzetten. Wellicht geeft dit een beter beeld van de situatie van de betrokkene die we eerder nog niet zagen.' (vragenlijst)

'De betrokkene wordt direct voorgelicht over de gevolgen van zijn/haar handelen en kan daar vragen over stellen. Vanuit het oogpunt van communicatie lijkt mij dat positief.' (vragenlijst)

Reeds aanwezig in de praktijk

Veel van de handhavers geven aan dat hun gemeente al werkt met een toelichtingsgesprek en dat de uitkeringsgerechtigde de mogelijkheid krijgt om te reageren op het voornemen om een boete op te leggen. Ook in de groepsgesprekken wordt aangehaald dat het toelichtingsgesprek bij het voornemen van het opleggen van een boete bij een overtreding van de inlichtingenplicht van de Participatiewet al gevoerd wordt. Het toelichtingsgesprek wordt vergeleken met het 'zienswijzegesprek' of het 'boetegesprek'.

'Wij werken op deze manier. Iedere klant wordt de kans geboden zijn of haar zienswijze kenbaar te maken. Dit kan schriftelijk maar ook in een persoonlijk gesprek.' (vragenlijst)

'Dit is voor ons al niet anders. Voor ons verandert er weinig op dit vlak. Een kennelijke vergissing hoeft niet altijd een schending te zijn van de verplichtingen, fraude is niet altijd fraude.' (vragenlijst)

'In mijn gemeente geven we mensen al de mogelijkheid om hun kant van het verhaal te laten doen. Ze krijgen daarbij de keuze om dit schriftelijk of mondeling te doen. Dus wat mij betreft is er geen sprake van een verandering. Het hoort bij het hoor en wederhoor.' (vragenlijst)

In een aantal reacties wordt aangegeven dat weinig uitkeringsgerechtigden reageren op de uitnodiging van de gemeente.

'Momenteel wordt er minimaal gereageerd door personen die een aankondigingsbrief boeteonderzoek krijgen. Er wordt weinig gebruikgemaakt van de mogelijkheid een eigen zienswijze te geven. Persoonlijk ben ik van mening dat dit een vertragende werking en geen meerwaarde heeft.' (vragenlijst)

'Ik vraag me af of klanten op gesprek zullen komen. We zien nu al vaak dat klanten niet reageren op een aankondiging van een boeteoverweging. Als klanten wel op gesprek komen, zal dat meer tijd gaan kosten.' (vragenlijst)

5.3

WAARSCHUWING

De tweede wijziging betreft de mogelijkheid tot het opleggen van een schriftelijke waarschuwing.¹¹

Schriftelijke waarschuwing in plaats van bestuurlijke boete

Het bestuursorgaan kan afzien van het opleggen van een bestuurlijke boete of een voorwaardelijke bestuurlijke boete in de gevallen, bedoeld in artikel 3.3, derde lid, en volstaan met een schriftelijke waarschuwing indien:

- a. de betrokkene uit eigen beweging alsnog binnen een redelijke termijn de juiste inlichtingen verstrekt voordat overtreding van de inlichtingenplicht is geconstateerd; of
- b. een boete in het concrete geval naar het oordeel van het bestuursorgaan niet zal bijdragen aan de met het opleggen van een bestuurlijke boete te dienen doelen; of
- c. daarvoor dringende redenen bestaan.

De memorie van toelichting van zowel het voorontwerp (februari 2023) als het voorstel (juli 2023) stelt dat het in alle gevallen mogelijk wordt om een schriftelijke waarschuwing op te leggen.¹² Deze waarschuwing zorgt voor een ‘schrik-effect, zonder financiële impact te hebben’.¹³ In de voorgestelde wettekst worden drie situaties beschreven waarin een boete niet opgelegd zou kunnen worden, namelijk indien de uitkeringsgerechtigde alsnog de juiste informatie doorgeeft, als de boete niet bijdraagt aan het doel of als hiervoor dringende redenen bestaan.

Aan de handhavers is gevraagd welke risico’s en voordelen zij zien in de wijziging waarbij het in alle gevallen mogelijk wordt om een schriftelijke waarschuwing op te leggen.

11 Art. 3.5 in het voorstel (juli 2023). Zie voor de aanpassingen van het voorontwerp (februari 2023) Bijlage II. Dit voorstel is in de vragenlijst geïntroduceerd als: ‘Het wordt in alle gevallen mogelijk om een waarschuwing te geven.’

12 Concept MvT, p. 7 (www.internetconsultatie.nl/handhavingssocialezekerheid/b1, geraadpleegd op 5 augustus 2024) en concept MvT, p. 11 (www.internetconsultatie.nl/wethandhavingssocialezekerheid/b1, geraadpleegd op 5 augustus 2024).

13 Concept MvT, p. 8 (www.internetconsultatie.nl/handhavingssocialezekerheid/b1, geraadpleegd op 5 augustus 2024).

Risico's

Risico's die handhavers zien bij het invoeren van de mogelijkheid om in alle gevallen een schriftelijke waarschuwing op te leggen, zijn willekeur, dat er geen boetes meer opgelegd worden en dat er meer schendingen zullen zijn van de inlichtingenplicht. Wat betreft het risico op willekeur geven de handhavers aan dat zij bang zijn dat willekeur en rechtsongelijkheid ontstaan tussen gemeenten en tussen handhavers waardoor gelijke gevallen een ongelijke behandeling krijgen. Ze geven aan dat bij de ene gemeente meer mag en kan dan bij de andere.

'Dit gaat willekeur en rechtsongelijkheid in de hand werken, de ene gemeente past strikt boetebeleid toe, de andere waarschuwt. De ene gemeente vordert terug, de andere laat het erbij.' (vragenlijst)

Een ander risico dat de handhavers zien is 'een wildgroei aan waarschuwingen' en dat er geen boetes meer opgelegd zullen gaan worden, bijvoorbeeld omdat het makkelijker is om geen boetes meer op te leggen:

'De boetes zullen niet meer worden opgelegd. Als klanten in bezwaar gaan op een boete zal er altijd een waarschuwing volgen.' (vragenlijst)

'Veel cliëntmanagers vinden een sanctie geven lastig en gaan dit straks uit de weg door een waarschuwing af te geven.' (vragenlijst)

'Dat er snel gedacht wordt: we leggen wel een waarschuwing op want dat is makkelijker in het gesprek uit te leggen en makkelijker voor de medewerker.' (vragenlijst)

Handhavers beschrijven daarbij het risico op meer overtredingen van de inlichtingenplicht:

'Te veel waarschuwingen waardoor cliënten zouden kunnen denken dat ze overal mee weg kunnen komen.' (vragenlijst)

‘Als bekend is dat er altijd eerst een waarschuwing gegeven wordt, zou dit het aantal fraudegevallen kunnen verhogen. Bijvoorbeeld net even de inkomsten niet doorgeven in de dure decembermaand.’ (vragenlijst)

Overigens zien niet alle handhavers deze ruimte als een nadeel:

‘Ik denk dat er een hoop mensen, althans in mijn gemeente, staan te jubelen dat er meer mogelijkheden zijn. Want, ja dan wordt er nog meer.... Geen boete opgelegd. Ik vind trouwens dat het opleggen van boetes totaal niet bij een sociale dienst hoort, helemaal niet bij een uitvoeringsinstelling. Ik ben nog van het pre-boete tijdperk, daar ging alles gewoon naar het OM toe. Daar zijn ze meer op gericht, om te sanctioneren. Ik denk ook niet meer dat je het terug kunt draaien, maar boetes opleggen door een sociale dienst, door ambtenaren, nee. Ik vind het daar niet thuishoren.’ (focusgroep)

Voordelen

Voordelen van de wijziging waarbij het in alle gevallen mogelijk wordt om een schriftelijke waarschuwing op te leggen, zijn volgens handhavers dat dit ruimte geeft en dat het maatwerk mogelijk maakt.

‘Meer vrijheid recht te doen aan de situatie van betrokkene ten tijde van de schending van de inlichtingenplicht aangezien er toch wel vaak sprake is van een stomme fout, vergissing of iets vergeten zijn. Een boete, hoe laag ook, is vaak disproportioneel.’ (vragenlijst)

‘Hierdoor kan meer maatwerk geleverd worden. In veel gevallen kan er op dit moment geen waarschuwing opgelegd worden, terwijl dit wellicht wel voldoende kan zijn. Dat de mogelijkheid er wel is, is een goede toevoeging.’ (vragenlijst)

Een waarschuwing kan volgens handhavers bijdragen aan preventie en bewustwording en geeft uitkeringsgerechtigden een tweede kans:

‘Een waarschuwing lijkt mij een prima maatregel in sommige situaties. Ik denk dat door meer waarschuwingen te geven mensen sneller het idee hebben dat ze verplichtingen moeten nakomen.’ (vragenlijst)

‘Een gewaarschuwd mens telt voor twee. De boetes slaan soms echt door en staan niet in verhouding tot hetgeen heeft plaatsgevonden.’ (vragenlijst)

Een aantal handhavers geeft concrete voorbeelden van situaties waarin waarschuwingen volgens hen beter passen:

‘In uitzonderlijke gevallen van lichte overtredingen of zeer bijzondere persoonlijke omstandigheden kan eenmalig met de hand over het hart gestreken worden om voor een lichtvoetige oplossing voor afdoening te kiezen.’ (vragenlijst)

‘Iemand erop wijzen kan wat mij betreft ook al voldoende zijn. Een geldboete kunnen mensen toch vaak niet betalen. Dat zij geld moeten terugbetalen in het kader van een terugvordering voelt voor hen waarschijnlijk ook als boetedoening.’ (vragenlijst)

Sommige handhavers refereren hierbij aan de mate van verwijtbaarheid:

‘Met name in de categorieën normale en verminderde verwijtbaarheid kan eventueel volstaan worden om een waarschuwing te geven in plaats van een boete.’ (vragenlijst)

‘Bij een belanghebbende die niet met opzet fraudeert is dit een oplossing.’ (vragenlijst)

‘Bij moedwillige fraude vind ik dat er geen waarschuwing gegeven moet worden. Dan zal diegene ook de consequenties van zijn acties moeten ondergaan.’ (vragenlijst)

5.4 VOORWAARDELIJKE BOETE

Een derde wijziging betreft de mogelijkheid voor de gemeente om een voorwaardelijke boete op te leggen.¹⁴

Voorwaardelijke bestuurlijke boete

1. Het bestuursorgaan kan bij het opleggen van een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 3.3, eerste lid, bepalen dat de boete niet ten uitvoer zal worden gelegd onder de voorwaarde dat de betrokkene binnen een door het bestuursorgaan gestelde proeftijd geen overtreding van de inlichtingenplicht begaat.
2. Bij het opleggen van een voorwaardelijke bestuurlijke boete als bedoeld in het eerste lid, stelt het bestuursorgaan een proeftijd vast van ten hoogste twee jaar en houdt daarbij rekening met de duur van de uitkering.
3. Bij de toepassing van het eerste en tweede lid kan het bestuursorgaan een aanvullende voorwaarde stellen die verband houdt met naleving van een wettelijk voorschrift uit de voor betrokkene van toepassing zijnde sociale-zekerheidswet.
4. Indien de betrokkene naar het oordeel van het bestuursorgaan de gestelde voorwaarde of gestelde aanvullende voorwaarde niet naleeft of heeft nageleefd, besluit het bestuursorgaan zo spoedig mogelijk om over te gaan tot tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk niet ten uitvoer gelegde boete.

De gemeente kan een boete op meerdere manieren voorwaardelijk ‘maken’. Dit kan allereerst door de boete te koppelen aan een tijdspad. Dit houdt in dat een boete ten uitvoer wordt gelegd onder de voorwaarde dat binnen een tijdsbestek van twee jaar niet nogmaals dezelfde of een soortgelijke overtreding begaan mag worden. ‘Doordat het gevolg van een voorwaardelijke boete zo concreet is, kan dit betrokkenen motiveren om de verplichting die in eerste instantie niet is nageleefd, in de toekomst wel goed na te leven.’¹⁵

14 Art. 3.7 in het voorstel (juli 2023). Dit artikel is vergelijkbaar met art. 3.3 in het voorontwerp (februari 2023). Zie Bijlage II. Dit voorstel is in de vragenlijst geïntroduceerd als: ‘De invoering van de mogelijkheid om een voorwaardelijke boete op te leggen. Daaraan kan het college niet alleen een tijdspad koppelen, maar ook nadere verplichtingen ten aanzien van de naleving.’

15 Concept MvT, p. 8 (www.internetconsultatie.nl/handhavingsocialezekerheid/b1, geraadpleegd op 5 augustus 2024).

De gemeente kan ook andere verplichtingen (de aanvullende voorwaarden) aan de naleving verbinden. In de memorie van toelichting van het voorstel (juli 2023) wordt de voorwaardelijke boete vergeleken met de last onder bestuursdwang:

‘De vraag om dit mogelijk te maken is uitdrukkelijk door een aantal gemeenten gesteld, in navolging van de last onder bestuursdwang die in de Awb mogelijk is. Het idee hierachter is dat in het besluit niet enkel het tijdsverloop gedefinieerd wordt als een relevante factor, maar dat het bestuursorgaan ook een aantal verplichtingen zoals die reeds voortvloeien uit de van toepassing zijnde uitkeringswet aan de naleving kan verbinden. Het wordt hiermee voor zowel de betrokkene als het bestuursorgaan concreter wat van betrokkene verlangd wordt, hetgeen in het kader van preventie en gedragsverandering naar verwachting meer effect sorteert.’¹⁶

Aan de handhavers is gevraagd welke risico’s en voordelen zij zien bij de introductie van een voorwaardelijke boete.

Risico’s

Risico’s bij het invoeren van een voorwaardelijke boete zijn volgens handhavers, net als bij de wijziging van de waarschuwing, willekeur en het gebrek aan uniformiteit. Daarnaast hebben zij twijfels over de praktische uitvoering en ook zien de handhavers een aantal risico’s voor de uitkeringsgerechtigde. Wat betreft de praktische uitvoering vragen handhavers zich bijvoorbeeld af wie dit gaat controleren en hoe dit gecontroleerd moet worden. Hierbij wordt regelmatig gewezen op de extra capaciteit die dit vraagt en de extra werkdruk die hierbij ontstaat:

‘Dat het een lang traject wordt en veel extra werk voor ons als boeteambtenaar.’ (vragenlijst)

‘Ik zie hier niet zoveel voordelen in. Veel meer administratieve rompslomp en het lijkt mij ook een vrij ingewikkelde regeling.’ (vragenlijst)

De handhavers zien ook risico’s voor de uitkeringsgerechtigden:

‘Het moet niet als een zwaard van Damocles boven het hoofd van mensen blijven hangen. Er moeten duidelijke regels komen over de maximale duur en de verplichtingen. En er moet uiteraard een relatie zijn tussen de gedraging en die verplichtingen.’ (vragenlijst)

16 Concept MvT, p. 8 (www.internetconsultatie.nl/wethandhavingssocialezekerheid/b1, geraadpleegd op 5 augustus 2024).

‘Er zijn al zoveel regels en verplichtingen waaraan belanghebbenden zich dienen te houden en waarvan al vaak gezegd wordt dat ze er niet van op de hoogte zijn. Gaan extra verplichtingen het dan niet te moeilijk en onoverzichtelijk maken?’ (vragenlijst)

Voordelen

Handhavers zien als voordeel van de voorwaardelijke boete dat deze uitkeringsgerechtigden een ‘stok achter de deur’ biedt, dat deze duidelijkheid geeft en dat uitkeringsgerechtigden een nieuwe kans krijgen. De ‘stok achter de deur’ wordt door meerdere handhavers letterlijk genoemd, een voorbeeld:

‘Je kan de klant behoeden voor een boete en tegelijkertijd heb je toch nog een stok achter de deur voor het geval de klant opnieuw in de fout gaat.’ (vragenlijst)

Sommige handhavers noemen dat de voorwaardelijke boete voor meer duidelijkheid kan zorgen.

‘Prima aanvulling om het meer concreet te kunnen maken en zo te kunnen koppelen aan een meetbare gedragsverandering of doel.’ (vragenlijst)

‘Het is dan zeer duidelijk aan welke verplichtingen de belanghebbende moet voldoen, het staat vermeld in de beschikking en ze weten wat de gevolgen kunnen zijn bij het niet naleven van de verplichtingen. Duidelijkheid voor alle betrokkenen.’ (vragenlijst)

Tot slot beschrijven handhavers dat een voorwaardelijke boete, net als de waarschuwing, een tweede kans is voor uitkeringsgerechtigden. Ze stellen dat de uitkeringsgerechtigden de gelegenheid krijgen om te laten zien dat zij hun gedrag gewijzigd hebben en dat de schending incidenteel was.

‘Dit vergroot de werking van de boete als “opvoedmiddel” en niet als inkomstenbron voor de gemeente. De klant krijgt de mogelijkheid te tonen dat hij van zijn fout heeft geleerd in positieve zin en dat mag dan ook wel beloond worden door later de boete alsnog te matigen.’ (vragenlijst)

‘Net als bij het strafrecht kan het opleggen van een voorwaardelijke straf met een proeftijd leiden tot gedragsverandering. Een gele kaart in plaats van direct rood is mijns inziens een prima optie.’ (vragenlijst)

5.5

SEMI-GEFIXEERDE BOETEBEDRAGEN

De bestuurlijke boete is gekoppeld aan het benadelingsbedrag. De hoogte van de boete wordt bepaald op basis van de mate van verwijtbaarheid van de overtreding. De boetehoogte wordt vervolgens bijgesteld naar persoonlijke omstandigheden en de draagkracht. In het wetsvoorstel wordt een semi-gefixeerd boetestelsel voorgesteld.¹⁷

Hoogte bestuurlijke boete

1. Een bestuurlijke boete op grond van artikel 3.2, eerste lid, bedraagt in beginsel € 450.
2. Een bestuurlijke boete op grond van artikel 3.2, tweede lid, bedraagt in beginsel € 1.000.
3. Het bedrag van de bestuurlijke boete kan met 50% worden verhoogd indien binnen een tijdvak van vijf jaren voorafgaand aan de dag van het begaan van de overtreding van de inlichtingenplicht wegens een gedraging als bedoeld in artikel 3.3, tweede lid, een eerdere bestuurlijke boete is opgelegd, of een strafrechtelijke sanctie is opgelegd en die boete of strafrechtelijke sanctie onherroepelijk is geworden.
4. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boete.

Het boetestelsel bestaat uit twee standaardboetes.¹⁸ Bij overtreding van de inlichtingenplicht wordt een boete van € 450 opgelegd. Bij misbruik (uitkering aanvragen met gebruikmaking van vervalste documenten, structurele inkomsten, recidive,

¹⁷ Art. 3.4 voorontwerp (februari 2023). In het voorontwerp (februari 2023) wordt concreet geschreven over de boetebedragen, in het voorstel (juli 2023) staat alleen dat de boete ‘ten hoogste het bedrag van de tweede categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht’ bedraagt. In de vragenlijst is ervoor gekozen om het voorstel zo concreet mogelijk te introduceren: Boetes gerelateerd aan het benadelingsbedrag worden terzijde geschoven, in plaats daarvan: ‘Voor gevallen waarin sprake is van een fout of waarin persoonlijke omstandigheden de verwijtbaarheid van de overtreding minimaliseren, geldt het lage boetebedrag (€ 450). Voor gevallen waarin gesproken kan worden over misbruik (zoals beschreven onder paragraaf 1.2.6) geldt het hoge boetebedrag (€ 1000).’

¹⁸ Concept MvT, par. 1.2.5.4 (www.internetconsultatie.nl/handhavingssocialezekerheid/b1, geraadpleegd op 5 augustus 2024).

opzettelijke overtreding en grove schuld) wordt een boete van € 1.000 opgelegd. Beide boetes dienen passend te zijn en kunnen hoger of lager worden afhankelijk van het feitencomplex en de verwijtbaarheid. De boetes worden gemaximeerd op € 4.500 (gebaseerd op de tweede categorie van art. 23 van het Wetboek van Strafrecht). De concept memorie van toelichting van het voorstel (juli 2023) stelt het volgende:

‘Voor gevallen waarin sprake is van een fout of waarin persoonlijke omstandigheden de verwijtbaarheid van de overtreding minimaliseren, geldt het lage boetebedrag. Voor gevallen waarin gesproken kan worden over misbruik (zoals beschreven onder paragraaf 1.2.6) geldt het hoge boetebedrag. De boetesystematiek wordt nader geregeld in het Boetebesluit.’¹⁹

Aan de handhavers is gevraagd welke risico’s en voordelen zij zien bij de semi-gefixeerde boetebedragen.

Risico’s

Handhavers zien risico’s in de hoogte van de semi-gefixeerde boetebedragen en in de beperking van ruimte voor toepassing van menselijke maat. En ook bij deze wijziging wordt wederom willekeur als risico genoemd. Wat betreft de hoogte van de semi-gefixeerde boetebedragen vindt een deel van de handhavers de boetes te laag. Zij geven aan dat overtredingen van de inlichtingenplicht met deze boetebedragen nog kan lonen en te licht wordt bestraft, waardoor ‘de verleiding blijft bestaan’:

‘Voor de betrokkenen die wel kwade opzet hadden, kan ik me hier absoluut niet in vinden. Fraudevorderingen van duizenden of tienduizenden euro’s, dan een boete geven van € 1.000 vind ik veel te laag. De “echte fraudeurs” moeten wel gestraft worden.’ (vragenlijst)

‘Maatwerk is nu ook al mogelijk. Als je vast wordt gepind aan een minimum en een maximum boetebedrag is het bestraffende effect weg. Ik had onlangs een geval waarbij de uitkeringsgerechtigde het bezit van drie koophuizen had verzwegen, dan is een hoge boete van € 1.000 veel en veel te laag.’ (vragenlijst)

19 Concept MvT, p. 13 (www.internetconsultatie.nl/wethandhavingssocialezekerheid/b1, geraadpleegd op 5 augustus 2024).

Andere handhavers vinden de boetes juist te hoog voor mensen die op het bestaansminimum leven. Sommigen benadrukken dat de lage boete (€ 450) hoger is dan de (lagere) boetes die gemeenten op dit moment opleggen:

‘Wellicht dat de boete dan in veel gevallen veel te hoog zal zijn. Een kale kip valt niet te plukken, klanten hebben vaak al veel schulden, dus het heeft geen meerwaarde.’ (vragenlijst)

‘Als deze werkwijze ingezet wordt binnen de gemeente waar ik werk, zal het betekenen dat klanten meer op kosten worden gejaagd dan nu. Aangezien het dan waarschijnlijker is dat de boete wordt toegepast tegenover het feit dat wij dat nu niet meer doen.’ (vragenlijst)

Met andere woorden, de handhavers vinden de boete van € 450 hoog en de boete van € 1000 aan de lage kant:

‘€ 450 voor een fout is best pittig. € 1000 voor misbruik dan juist weer niet. Uitvoeringskosten zullen generiek vermoedelijk hoger liggen dan de som van de geïncasseerde boetes. Oppassen dat we geen gescheiden theoretische en empirische wereld krijgen.’ (vragenlijst)

Sommigen vinden boetes überhaupt geen goed instrument:

‘Ik denk dat dit niet veel gaat veranderen. Klanten hebben vaak al geen geld om hun ten onrechte ontvangen uitkering terug te betalen. De boete wordt vaak al niet terugbetaald en hebben we alleen maar openstaand werk van gelden die toch nooit worden terugbetaald.’ (vragenlijst)

‘Probleem met boetes is vaak het daadwerkelijk innen van de boete. Als het benadelingsbedrag al groot is, wordt dit al niet eens terugbetaald. Ook schrikt het niet af. Als iemand niets heeft, kan er ook niets gevorderd worden. Hooguit verrekend met de bijstand zelf, maar dan betalen de gemeenten feitelijk zelf de boete terug en krijgt de overtreder een periode een lager bedrag aan bijstand.’ (vragenlijst)

Dat handhavers risico's zien in de beperking van maatwerk blijkt uit de volgende citaten. Ze zijn bang dat er minder naar het individu gekeken gaat worden en dat er minder ruimte is voor maatwerk.

'Een risico kan zijn dat er een te rigide benadering is waardoor je minder oog kan hebben voor het doen toepassen van de menselijke maat.' (vragenlijst)

'Veel, maatwerk en menselijke maat valt weg. Het wordt standaard. Nu komt het regelmatig voor dat de boete lager uitkomt dan € 450. Ik vind dit heel slecht!' (vragenlijst)

Voordelen

Handhavers zien drie voordelen bij de invoering van semi-gefixeerde boetes. Het eerste voordeel is dat de gefixeerde boetes zorgen voor meer duidelijkheid en gelijkheid.

'Vaste boetebedragen geeft duidelijkheid in communiceren met belanghebbenden.' (vragenlijst)

'Voordeel is dat het voor IEDEREEN hetzelfde is en je daar geen gezeur over kan hebben.' (vragenlijst)

Het tweede voordeel dat handhavers zien, is dat semi-gefixeerde boetes makkelijker uitvoerbaar ('minder administratieve rompslomp') zijn waardoor het minder tijd kost en er minder administratie nodig is volgens de handhavers.

'Overzichtelijker qua uitvoering, er zijn maar twee smaken.' (vragenlijst)

'Met deze wijze zou de boete een bruikbaar systeem kunnen worden. De oude werkwijze is zo nadelig voor de klant dat wij als gemeente nog zelden een boete uitschrijven en alleen terugvorderen of invorderen.' (vragenlijst)

Het laatste voordeel dat handhavers noemen is dat er voor de uitkeringsgerechtigden minder schulden ontstaan, waardoor de uitkeringsgerechtigde minder in de problemen komt.

‘Kleinere bedragen is beter. Dat kan ook terugbetaald worden. Grote bedragen worden doorgaans niet terugbetaald en de cliënt komt vaak niet meer uit de schulden.’ (vragenlijst)

5.6

PASSEND HANDHAVEN

De laatste voorgestelde wijziging gaat over de beoordeling om tot passend handhaven te komen.²⁰

Passend handhaven

1. Bij het nemen van een besluit op grond van de artikelen 3.2 en 3.3 neemt het bestuursorgaan in ieder geval de volgende feiten en omstandigheden mee in de beoordeling voor zover dat in het betreffende geval van toepassing is:
 - a. de aard van de gedraging die heeft geleid tot overtreding van de inlichtingenplicht;
 - b. de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan;
 - c. de hoogte van het benadelingsbedrag in relatie tot de mate van verwijtbaarheid; en
 - d. de mate waarin het ontstaan van het benadelingsbedrag of de hoogte daarvan aan het bestuursorgaan kan worden verweten.
2. Het bestuursorgaan houdt rekening met door betrokkene aangedragen dan wel bij het bestuursorgaan bekende bijzondere persoonlijke omstandigheden van de betrokkene ten tijde van het nemen van het besluit.

²⁰ Art. 3.5 in het voorontwerp (februari 2023). Dit artikel is vergelijkbaar met art. 3.3 in het voorstel (juli 2023). Zie Bijlage II. Dit voorstel is in de vragenlijst geïntroduceerd als: Bij het maken van een keuze tussen een bestuurlijke boete, een voorwaardelijke bestuurlijke boete dan wel een schriftelijke waarschuwing, weegt het bestuursorgaan in ieder geval de volgende feiten en omstandigheden mee: a. de aard van de gedraging die heeft geleid tot overtreding van de inlichtingenplicht; b. de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan; c. de mate waarin de overtreding aan de betrokkene kan worden verweten; d. de mate waarin het ontstaan van het benadelingsbedrag of de hoogte daarvan aan het bestuursorgaan kan worden verweten; en e. de gevolgen van een besluit voor de betrokkene, gelet op zijn bijzondere persoonlijke omstandigheden ten tijde van het nemen van het besluit.’

3. Het bestuursorgaan beoordeelt of het boetebedrag, genoemd in artikel 3.4, eerste of tweede lid, passend is in het individuele geval en stelt het bedrag hoger of lager vast aan de hand van de feiten en omstandigheden als bedoeld in het eerste en tweede lid, voor zover dat nodig is voor de vaststelling van een evenredige boete.

Bij het opleggen van een sanctie voor een overtreding van de inlichtingenplicht moet de gemeente rekening houden met de aard van de gedraging die heeft geleid tot de schending van de inlichtingenplicht, de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan, de verwijtbaarheid, de mate waarin de gemeente een verwijt treft met betrekking tot ontstaan of hoogte van het benadelingsbedrag en bijzondere persoonlijke omstandigheden van de burger ten tijde van het te nemen boetebesluit.

Aan de handhavers is gevraagd welke risico's en voordelen zij zien voor passend handhaven.

Risico's

Handhavers zien als grootste risico's willekeur, dat het te makkelijk wordt om geen boete op te leggen en meer en ingewikkelder werk. Wat betreft willekeur:

'Dat mensen, hoe meer omstandigheden ze aanvoeren, meer kans lopen op matiging en de kans op meten met twee maten groter wordt (zowel tussen gemeenten als binnen de gemeente)' (vragenlijst)

'Het risico zit hem in het gelijkheidsbeginsel, te makkelijk afzien van boetes omdat het te veel gedoe is, bijzondere persoonlijke omstandigheden zijn subjectief.' (vragenlijst)

'De veelheid aan afwegingen maakt dat elke ambtenaar tot een ander oordeel kan komen bij dezelfde betrokkene. Hoe zwaar weegt elk onderdeel...?' (vragenlijst)

Een van de handhavers in het groepsgesprek licht het als volgt toe:

‘De nieuwe wetgeving zoals die nu op papier staat, laat zo veel ruimte over voor het pampieren van de klant, om het even gechargeerd te noemen. Dat het heel lastig is om het in de uitvoering gelijk te trekken. Dat gaat volgens mij gewoon niet lukken. Omdat het mensenwerk is. Dat is geen kwalificatie van goed of fout, maar volgens mij een constatering van hoe het gewoon werkt in het leven. Jij kunt iets vinden, jij hebt ook een interpretatie van iets, daar denk jij misschien heel anders over dan ik. En bij mij krijgt hij dus een boete en bij jou krijgt hij hem niet. En dat vind ik heel erg verweven in... ze maken het alleen maar ruimer in die nieuwe wetgeving.’ (focusgroep)

Handhavers stellen dat het te makkelijk is om af te zien van een boete:

‘Dat er te veel rekening wordt gehouden met alles, zodat de belanghebbende altijd wel een reden kan aanwenden waarom er gefraudeerd is.’ (vragenlijst)

‘Dat er altijd wel een reden gevonden gaat worden om niet te sanctioneren. Terwijl bewuste fraude afgestraft mag worden. De belanghebbenden zijn vooraf duidelijk op de hoogte gebracht van de regels omtrent het verkrijgen van een uitkering.’ (vragenlijst)

Een handhaver tijdens het interview licht dit als volgt toe:

‘Nu het zo is en de gemeente handvatten krijgt en de boeteambtenaren om meer menselijk te zijn, maak daar gebruik van. Maar haal niet de fraude ermee onderuit. Want ze zijn heel snel gelijk, een beetje moeilijk, fraude, moeilijk, moeilijk, moeilijk, dan waarschuwing. Wat voor verhaal krijg je dan op verjaardagen? Jullie zijn gepakt met samenwoning? Nou, dan moet je zeker alles terugbetalen. Echt niet. Ja, een waarschuwing gekregen. Zo. Doe als overheid... wees geen watje. [...] Maar ik zie het wel voorkomen dat die ambtenaren als een rechtertje ons werk dan nog eens over proberen te doen. En zich in de luren laten leggen door het praatje van die fraudeur, die meer gebekt is dan de ambtenaren zelf. En dan denk ik van, ah, haal ons werk niet onderuit.’ (respondent 2)

Verder stellen handhavers dat het opleggen van een boete meer werk is en dat het ingewikkelder is:

‘Is dit wel uit te voeren als je over zo veel onderdelen een beslissing moet nemen? Je bent dan bijna rechter als het ware. De gewone medewerkers zijn niet juridisch geschoold in die zin.’ (vragenlijst)

‘Heel veel werk wat niet afkomt met veel te weinig fte’s, waardoor er veel blijft liggen en niet meer wordt opgepakt. In Den Haag wordt van alles bedacht, maar is het uitvoerbaar? Ik zeg nu al direct nee. Waarom? Het boetetraject wordt een afzonderlijk onderzoek na een rechtmatigheidsonderzoek. Het-geen inhoudt dat er nu moet worden onderzocht of de gemeente niet nalatig is geweest. Goede zaak, maar wie gaat dit werk doen? De toezichthouder? De juridisch medewerker? De boeteambtenaar? Of wordt er een onafhankelijke functie gecreëerd met een helicopterview die alle drie gebiedsvelden moet toetsen/controleren om tot een weloverwogen beslissing te komen?’ (vragenlijst)

Ook wordt het risico op meer bezwaren genoemd:

‘De klant heeft meer mogelijkheden om in bezwaar te gaan. Hoe meer regels hoe moeilijker de uitvoering wordt.’ (vragenlijst)

‘Bijzonder veel discussie mogelijk, wat zal leiden tot veel bezwaren. Te weinig handvatten voor de ambtenaar.’ (vragenlijst)

Voordelen

Bij het omschrijven van de voordelen van passend handhaven komen twee elementen naar voren. Het eerste element is dat handhavers stellen dat het beoordelingskader voor meer vrijheid zorgt en dat het maatwerk en menselijke maat mogelijk maakt.

‘Meer vrijheid voor de ambtenaar om de menselijke maat toe te passen.’ (vragenlijst)

Het tweede element is dat handhavers het positief vinden dat er nu meer gekeken wordt naar het eigen handelen van de gemeente:

‘Meer blik op het eigen handelen. Dus de rol van de uitkeringsverstrekker. De inwoner ontvangt een uitkering met een reden. Er is vaak sprake van zorg, stress en tijdelijk niet zelf de boontjes kunnen doppen. Deze inwoners hebben vaak (tijdelijk) moeite met het blijven voldoen aan hun eigen verantwoordelijkheid en zien zaken snel als veel of ingewikkeld en er volgt bijvoorbeeld uitstelgedrag. Laten we hier als organisatie (meer) rekening mee houden of een stapje extra zetten.’ (vragenlijst)

‘Er wordt breder gekeken dan voorheen. Het bestuursorgaan dient ook naar zichzelf te kijken, bijvoorbeeld wanneer is de cliënt voor het laatst gesproken, heeft het bestuursorgaan het fraudebedrag niet onnodig hoog op laten lopen?’ (vragenlijst)

Reeds aanwezig in de praktijk

Opvallend is dat, vergelijkbaar met het toelichtingsgesprek, veel handhavers aangeven al zo te werken. Ze vinden deze wijziging ‘weinig nieuws onder de zon’:

‘Een goede boeteambtenaar werkt al zo.’ (vragenlijst)

‘Dit is feitelijk het vastleggen van overwegingen die nu ook al relevant zijn.’ (vragenlijst)

5.7

EVALUATIE VAN DE VOORGESTELDE WIJZIGINGEN

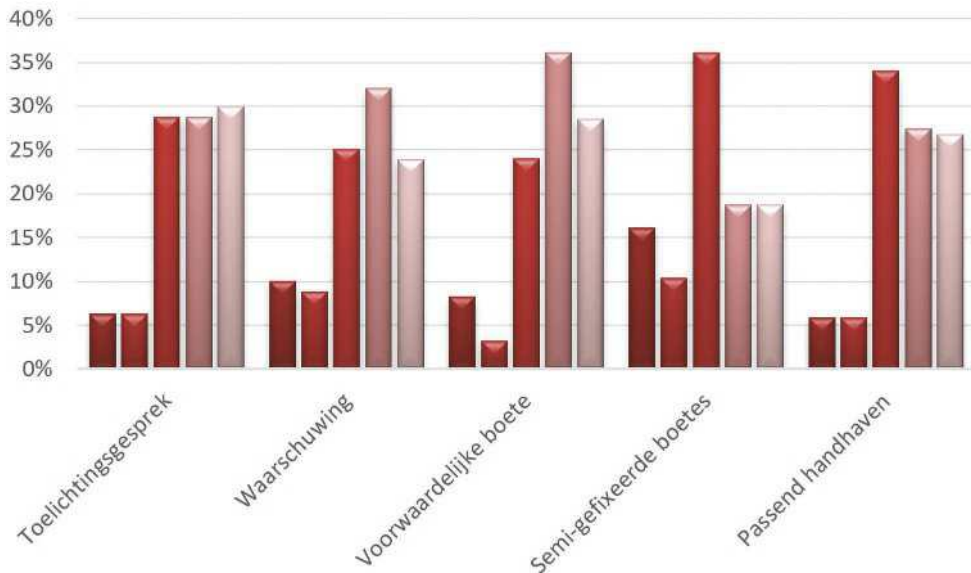
Aan de respondenten in de vragenlijst is gevraagd wat hun eerste gedachte is over de hiervoor beschreven wijzigingen, zie Figuur 5.1 voor een overzicht.²¹ Wat betreft de wijziging van de semi-gefixeerde boetebedragen zijn handhavers gemiddeld gezien neutraal.²² De wijziging waarbij het in alle gevallen mogelijk wordt om een schrift-

21 Op een schaal van 1 (negatief) tot 5 (positief).

22 $M = 3.14$, $SD = 1.30$ ($N = 155$).

lijke waarschuwing op te leggen, beoordelen de handhavers gemiddeld tussen neutraal en (redelijk) positief.²³ De wijziging van het toelichtingsgesprek, de voorwaardelijke boete en passend handhaven scoort (redelijk) positief bij de handhavers.²⁴

Figuur 5.1 Eerste oordeel over vijf voorgestelde wijzigingen, waarbij donkerrood staat voor negatief en licht rood voor positief, in percentages



Het maakt voor het oordeel van de handhaver over de voorgestelde wijzigingen van het toelichtingsgesprek, de voorwaardelijke boete, semi-gefixeerde boetes en passend handhaven niet uit of zij al op de hoogte waren van het wetsvoorstel.²⁵ Er is wel een verband tussen op de hoogte zijn van het wetsvoorstel en het oordeel over de wijziging waarbij het in alle gevallen mogelijk wordt om een schriftelijke waarschuwing op te leggen.²⁶ De handhavers die voorafgaand aan de vragenlijst niet op de hoogte waren van het wetsvoorstel, zijn gemiddeld positiever over deze wijziging. Mogelijk zijn handhavers die zich meer verdiept hebben in het wetsvoorstel zich meer bewust van de nuance van deze wijziging (bijvoorbeeld dat een waarschuwing opgelegd kan worden indien de uitkeringsgerechtigde alsnog de juiste inlichtingen verstrekt, de boete niet zal bijdragen aan het doel van het opleggen van een bestuurlijke boete of indien daarvoor dringende redenen bestaan (art. 3.5 in

23 M = 3.51, SD = 1.23 (N = 159).

24 Toelichtingsgesprek: M = 3.70, SD = 1.15 (N = 160). Voorwaardelijke boete: M = 3.73, SD = 1.15 (N = 158). Passend handhaven: M = 3.63, SD = 1.12 (N = 153).

25 Zie Bijlage I voor de statistiek.

26 Zie Bijlage I voor de statistiek.

het voorontwerp (februari 2023)) en staan zij hierdoor meer neutraal tegenover deze wijziging.

De verschillende handhavingsstijlen en het oordeel over de voorgestelde wijzigingen

Handhavers met de handhavingsstijl 'flexibel & overredend' staan positiever tegenover de wijziging waarbij het in alle gevallen mogelijk wordt om een schriftelijke waarschuwing op te leggen dan handhavers met de handhavingsstijlen 'regelgericht & bestraffend' en 'regelgericht & overredend'.²⁷ Handhavers met de handhavingsstijl 'flexibel & overredend' staan positiever tegenover passend handhaven dan handhavers met de handhavingsstijlen 'regelgericht & bestraffend' en 'flexibel & bestraffend'. Dit duidt erop dat handhavers met een bestraffende stijl neutraler staan tegenover passend handhaven. Er is geen statistisch verband tussen de handhavingsstijlen en het oordeel over de andere drie voorgestelde wijzigingen.

De verschillende rolopvattingen en het oordeel over de voorgestelde wijzigingen

Er is een statistisch verschil in de rolopvatting van handhavers en hun oordeel over het voorstel voor passend handhaven.²⁸ Politieagenten staan gemiddeld neutraal tegenover het voorstel, terwijl begeleiders en leraren gemiddeld redelijk positief zijn over deze wijziging. Begeleiders en leraren zijn mogelijk positiever over dit voorstel omdat bij deze rolopvattingen waarschijnlijk de situatie en persoonlijke omstandigheden van een uitkeringsgerechtigde in de interactie een centralere rol spelen. Er is geen statistisch verschil tussen de rolopvatting en het oordeel over de andere voorgestelde wijzigingen. Wat betreft het oordeel over de andere vier voorstellen maakt het dus niet uit wat voor rolopvatting de handhavers hebben.

De basishouding en de visie op de voorgestelde wetswijziging

Ook tussen de basishouding van handhavers en het oordeel over het voorstel voor passend handhaven is een statistisch verband.²⁹ Handhavers met een meer vertrouwende basishouding staan positiever tegenover passend handhaven. Handhavers met een meer wantrouwende basishouding staan neutraler tegenover dit voorstel. Handhavers met een meer vertrouwende basishouding zijn mogelijk positiever omdat het door het hebben van meer vertrouwen in uitkeringsgerechtigden waarschijnlijk makkelijker is om rekening te (willen) houden met de situatie en persoonlijke omstandigheden van uitkeringsgerechtigden. Tussen het oordeel over de andere voorgestelde wijzigingen en de basishouding van de handhavers is geen

²⁷ Zie Bijlage I voor de statistiek.

²⁸ Zie Bijlage I voor de statistiek.

²⁹ Zie Bijlage I voor de statistiek.

statistisch verband. Het maakt voor het oordeel over de andere vier voorstellen dus niet uit of handhavers een meer vertrouwende of meer wantrouwende basishouding hebben.

5.8 VOORGESTELDE WETSWIJZIGING EN DE DAGELIJKSE HANDHAVINGSPRAKTIJK

Ruim de helft van de handhavers zegt op de hoogte te zijn van het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid. Over het algemeen zijn de handhavers voorzichtig positief over de voorgestelde wijzigingen. Wat betreft het toelichtingsgesprek geven de handhavers aan dat zij risico's zien omdat zij bang zijn dat medewerkers die het toelichtingsgesprek voeren, zich laten beïnvloeden door uitkeringsgerechtigden, waardoor zij zullen afzien van het opleggen van een boete. Daarnaast stellen zij dat het voeren van een toelichtingsgesprek de gemeente meer tijd kost. Ook zien zij als risico voor de uitkeringsgerechtigde dat deze tijdens het toelichtingsgesprek te veel zal vertellen, wat nadelig voor de uitkeringsgerechtigde kan uitpakken. Dat het toelichtingsgesprek risico's met zich kan meebrengen voor de uitkeringsgerechtigde, zoals de handhavers stellen, blijkt ook uit een reactie van de Centrale Raad van Beroep. Deze stelt dat het toelichtingsgesprek mogelijk in strijd is met 'de gehoudenheid om een boete op te leggen en het daarmee samenhangende zwijgrecht'.³⁰ De Centrale Raad van Beroep is ook kritisch op de uitzondering voor boetes onder de € 340.³¹

Handhavers zien als voordeel van het toelichtingsgesprek dat er meer wederzijds begrip zal zijn tussen de uitkeringsgerechtigde en de gemeente en dat het toelichtingsgesprek bezwaren kan voorkomen. Opvallend is dat veel handhavers stellen dat zij in de praktijk al toelichtingsgesprekken voeren. Hierbij refereren zij aan het zienswijzegesprek of het hoor- en wederhoor gesprek. Daarbij geven de handhavers aan dat het bij het zienswijzegesprek al voorkomt dat uitkeringsgerechtigden niet reageren, wat nadelig kan zijn voor de beoordeling van hun zaak. Ook de Raad voor de rechtspraak vraagt zich af hoe het toelichtingsgesprek zich verhoudt tot de zienswijze op grond van artikel 5:50 van de Awb.³² In de memorie van toelichting van het voorstel (juli 2023) wordt, in tegenstelling tot de memorie van toelichting van het voorontwerp (februari 2023), hier expliciet op ingegaan:

'Hiermee wordt aangesloten bij de hoor- en wederhoor gesprekken, zoals geregeld in de Algemene wet bestuursrecht. Deze gesprekken worden in de praktijk dus al gevoerd. Het betreft dus een verbreding van de doelstellingen van dit gesprek.'

30 Raad voor de rechtspraak 2023, p. 21.

31 Raad voor de rechtspraak 2023, p. 5.

32 Raad voor de rechtspraak 2023, p. 5.

Wat betreft de waarschuwing zien handhavers risico's van willekeur en dat er geen boetes meer worden opgelegd omdat het makkelijker is om een waarschuwing op te leggen. En zij voorspellen ook meer overtredingen van de inlichtingenplicht omdat gemeenten 'te soft' zullen gaan handhaven. Als voordeel van de uitgebreide mogelijkheid tot het opleggen van waarschuwingen noemen zij de extra ruimte, waardoor meer maatwerk en menselijke maat mogelijk is. Daarnaast denken handhavers dat de waarschuwing bijdraagt aan preventie en bewustwording onder uitkeringsgerechtigden. De mogelijkheid van het opleggen van een waarschuwing wordt door sommige handhavers gekoppeld aan de mate van verwijtbaarheid. Dit lijkt overeen te komen met het onderscheid in fouten van uitkeringsgerechtigden en minimale verwijtbaarheid (de lage boete) en misbruik (de hoge boete). Handhavers met de handhavingsstijl 'flexibel & overredend' staan positiever tegenover de wijziging waarbij het in alle gevallen mogelijk wordt om een schriftelijke waarschuwing op te leggen dan handhavers met de handhavingsstijlen 'regelgericht & bestraffend' en 'regelgericht & overredend'. De bredere inzet van waarschuwingen lijkt beter aan te sluiten bij handhavers die flexibel en overredend handhaven dan bij handhavers die regelgericht handhaven.

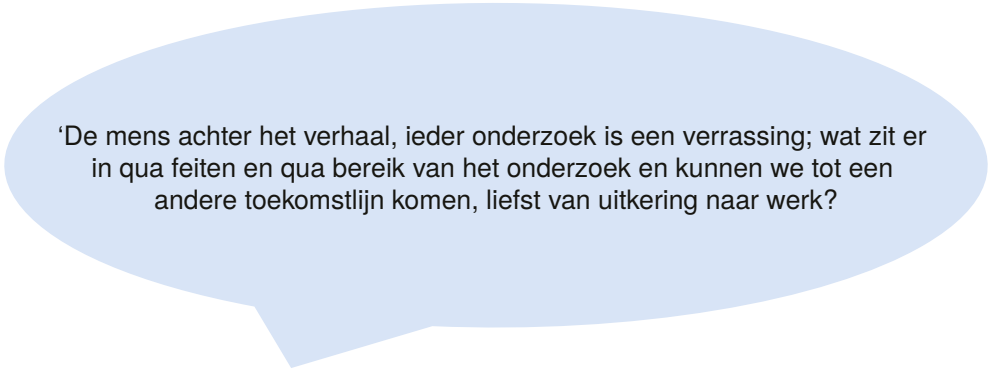
Wat betreft de voorwaardelijke boete zien handhavers risico's in het oplopen van de werkdruk omdat de voorwaarden van deze boete gecontroleerd moeten worden. Daarnaast zien sommige handhavers risico's omdat de voorwaarden voor uitkeringsgerechtigden tot onduidelijkheid kunnen leiden. Tegelijkertijd stelt een ander deel van de handhavers dat de voorwaardelijke boete juist voor uitkeringsgerechtigden tot duidelijkheid kan leiden. Daarnaast zien zij de voorwaardelijke boete als 'stok achter de deur' voor uitkeringsgerechtigden en als tweede kans, waardoor uitkeringsgerechtigden kunnen laten zien dat de eerdere overtreding een eenmalige fout was.

Over de semi-gefixeerde boetes zeggen handhavers dat deze leiden tot een beperking van hun bevoegdheden en zij stellen minder ruimte te krijgen voor maatwerk en menselijke maat. Daarnaast vinden zij de hoge boetes te laag, waardoor overtredingen kunnen lonen. Tevens vinden zij de lage boetes te hoog. Positief aan de semi-gefixeerde boetes vinden zij dat deze leiden tot duidelijkheid en gelijkheid. Daarnaast lijkt dit stelsel voor de handhavers makkelijker uitvoerbaar dan het huidige boetestelsel.

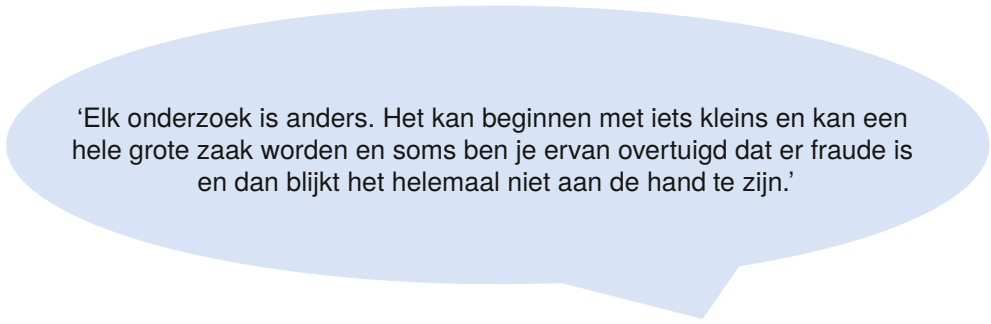
Wat betreft passend handhaven, onderkennen handhavers risico's voor willekeur, en vrezen zij dat het te makkelijk wordt om af te zien van een boete. Daarnaast zijn ze bang dat het ingewikkeld is en dat het tot meer werk leidt. Ook verwachten ze meer bezwaren. Daartegenover ervaren zij meer vrijheid, waardoor er meer ruimte komt voor maatwerk en menselijke maat. Ook vinden zij dat er bij passend handhaven meer ruimte is om te reflecteren op het eigen handelen van de gemeente,

waarbij ook fouten gemaakt kunnen worden die nadelig kunnen zijn voor uitkeringsgerechtigden. Ook bij dit voorstel geven een aantal handhavers aan dat zij al zo werken. Uit de vragenlijst blijkt dat handhavers met de handhavingstijl 'flexibel & overredend' positiever staan tegenover passend handhaven dan handhavers met de handhavingstijlen 'regelgericht & bestraffend' en 'flexibel & bestraffend'. Dit duidt erop dat handhavers met een bestraffende stijl neutraler staan tegenover passend handhaven. Politieagenten zijn gemiddeld neutraal tegenover het voorstel, terwijl begeleiders en leraren gemiddeld redelijk positief zijn over deze wijziging. Handhavers met een meer vertrouwende basishouding staan positiever tegenover passend handhaven, terwijl handhavers met een meer wantrouwende basishouding neutraler tegenover dit voorstel staan. De positieve houding van handhavers met meer vertrouwen kan mogelijk worden verklaard doordat zij, door hun vertrouwen in uitkeringsgerechtigden, eerder bereid zijn rekening te houden met de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de uitkeringsgerechtigden.

Over het algemeen kan gesteld worden dat handhavers bij de meeste voorstellen zorgen uiten over willekeur en over de extra werkdruk die de wijziging met zich meebrengt. Tegenover deze zorg staat volgens handhavers het voordeel om meer maatwerk en menselijke maat te kunnen leveren. Tegelijkertijd geven sommige handhavers aan dat deze vrijheid er ook voor kan zorgen dat er geen boetes meer worden opgelegd, terwijl dit in hun ogen wel zou moeten. Wanneer handhavers het idee krijgen dat een nieuwe wijziging hun vrijheid inperkt, zoals sommige handhavers ervaren bij het voorstel voor semi-gefixeerde boetes, zien zij minder ruimte voor maatwerk en menselijke maat.



'De mens achter het verhaal, ieder onderzoek is een verrassing; wat zit er in qua feiten en qua bereik van het onderzoek en kunnen we tot een andere toekomstlijn komen, liefst van uitkering naar werk?



'Elk onderzoek is anders. Het kan beginnen met iets kleins en kan een hele grote zaak worden en soms ben je ervan overtuigd dat er fraude is en dan blijkt het helemaal niet aan de hand te zijn.'

Handhavers in reactie op de vraag: 'Wat maakt uw werk leuk of interessant?'

Handhaving van de inlichtingenplicht van de Participatiewet is de afgelopen vijftig jaar aan meerdere veranderingen onderhevig geweest. De kern van het handhavingsbeleid is verschoven van weinig aandacht voor onterecht gebruik van de bijstand, naar de focus op het pakken van fraudeurs, en vervolgens naar afstemming op de situatie van de uitkeringsgerechtigde. In de meest recente verschuiving ligt de nadruk op meer maatwerk en menselijke maat. In dit onderzoek is een beeld geschetst van de uitvoeringspraktijk om antwoord te geven op de vraag: *'Hoe kijken handhavers aan tegen maatwerk en menselijke maat bij de handhaving van de inlichtingenplicht van de Participatiewet?'*

Door middel van actieonderzoek, bestaande uit groepsgesprekken met handhavers, een landelijke vragenlijst onder handhavers en een aantal verdiepende interviews met handhavers, is een beeld geschetst van de handhavers zelf (hoofdstuk 2), hun dagelijkse handhavingspraktijk (hoofdstuk 3), de ruimte die zij ervaren en benutten voor maatwerk en menselijke maat (hoofdstuk 4) en hun visie op de voorgestelde wetswijziging (hoofdstuk 5). Hierbij is geprobeerd om een zo waarheidsgetrouw mogelijk beeld te schetsen van de uitvoeringspraktijk.

Aan dit onderzoek heeft een relatief grote groep handhavers meegedaan, toch is het goed mogelijk dat handhaving bij andere gemeenten of door andere handhavers er anders uitziet. Daarnaast is dit onderzoek vooral gebaseerd op hoe handhavers beschrijven wat zij doen in de praktijk; hun gedrag is voor dit onderzoek in de praktijk niet geobserveerd. Als onderzoeker is het streven om zo objectief mogelijk onderzoek te verrichten en de uitvoeringspraktijk zo waarheidsgetrouw mogelijk weer te geven. Toch is er onvermijdelijk invloed van de onderzoeker op de bevindingen, bijvoorbeeld door de keuzes die tijdens het onderzoek gemaakt worden en de selectie van informatie die wel of niet wordt opgenomen. In dit boek zijn deze keuzes zo veel mogelijk verantwoord en toegelicht. Bij het weergeven van citaten van handhavers is getracht een zo gevarieerd mogelijk beeld te geven van de verschillende perspectieven in de uitvoeringspraktijk op handhaving van de verplichtingen van de inlichtingenplicht.

In dit concluderende hoofdstuk ligt de nadruk op de hoofdlijnen, de rode draden, van dit onderzoek. Voor een concreet antwoord op de deelvragen kan het beste gekeken worden naar de afsluitende paragrafen van de voorgaande hoofdstukken. In dit laatste hoofdstuk zijn vijf rode draden beschreven die op basis van dit onderzoek naar voren komen. De eerste rode draad is dat er in de uitvoeringspraktijk een brede variatie aan handhavers is, zowel in achtergrondkenmerken als in hun visie op uitkeringsgerechtigden, hun definitie van maatwerk en menselijke maat en hun handhavingstijl (par. 6.1). De tweede is dat er in de uitvoeringspraktijk oog is voor de uitkeringsgerechtigde (par. 6.2). De derde rode draad is dat er in de uitvoeringspraktijk tegelijkertijd ook angst is voor het doorslaan van het beleid naar de te softe kant (par. 6.3). Een vierde rode draad is dat een responsieve overheid tijd, geld en vertrouwen in uitvoerders vergt (par. 6.4). De laatste rode draad is dat handhavers een dilemma ervaren tussen aan de ene kant willekeur en rechtsongelijkheid en aan de andere kant maatwerk en menselijke maat (par. 6.5). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beknopte conclusie (par. 6.6).

6.1 EEN VERSCHEIDENHEID AAN HANDHAVERS

Het stereotype beeld dat een handhaver een man is met ruime werkervaring bij de politie of marechaussee klopt niet helemaal. De praktijk is meer divers. De meest voorkomende opleidingen zijn Sociaal Juridische Dienstverlening of de politieopleiding. Handhavers van de inlichtingenplicht van de Participatiewet kunnen verschillende functies hebben: toezichthouder, buitengewoon opsporingsambtenaar en/of boeteambtenaar. Meer buitengewoon opsporingsambtenaren zijn man dan vrouw, terwijl bij de andere functies het aantal mannen en vrouwen meer gelijk is. Een deel van de handhavers is niet alleen handhaver voor de Participatiewet, maar bijvoorbeeld ook handhaver voor andere wetgeving. Iets meer dan de helft van de handhavers werkt voor meerdere gemeenten. En ook qua leeftijd is de verdeling redelijk gelijk verdeeld, al zijn er relatief weinig jonge handhavers (in de vragenlijst).

Ook in hun visie op uitkeringsgerechtigden en in hun gedrag naar uitkeringsgerechtigden zijn handhavers divers. Ongeveer evenveel handhavers zijn meer wantrouwend als meer vertrouwend tegenover uitkeringsgerechtigden. Handhavers zien zichzelf in verschillende rolopvattingen naar uitkeringsgerechtigden toe. Steeds ongeveer een derde van de handhavers omschrijft zichzelf als politieagent, leraar of begeleider. Bij rolopvatting valt op dat handhavers die zichzelf als politieagent zien, vaker een wantrouwende basishouding hebben richting uitkeringsgerechtigden en dat handhavers die zichzelf als begeleider zien vaker een vertrouwende houding hebben.

Ook wat betreft de vier geïdentificeerde handhavingstijlen ('flexibel & overredend', 'flexibel & bestraffend', 'regelgericht & overredend' en 'regelgericht & bestraffend'),

is de groep handhavers verdeeld. Steeds ongeveer een kwart van de handhavers is te herkennen in elk van de handhavingsstijlen. Handhavers die een 'flexibele & overredende' handhavingsstijl hebben, beschrijven zichzelf vaker als begeleider richting uitkeringsgerechtigden. Handhavers die een 'regelgerichte & bestraffende' handhavingsstijl hebben, beschrijven zichzelf vaker als politieagent richting uitkeringsgerechtigden. Een beeld dat past bij de rolopvatting van de handhaver.

6.2 IN DE UITVOERINGSPRAKTIJK IS OOG VOOR DE UITKERINGSGERECHTIGDE

Handhavers geven aan dat maatwerk en menselijke maat belangrijke begrippen zijn in hun dagelijkse uitvoeringspraktijk. Hoewel uit de omschrijvingen van handhavers van de begrippen 'maatwerk' en 'menselijke maat' blijkt dat er geen eenduidige definitie bestaat in de praktijk, komt wel naar voren dat er bij de uitvoering van handhavingsbevoegdheden enige ruimte of flexibiliteit bestaat en dat handhavers deze ook gebruiken. Zo leggen vier op vijf boeteambtenaren wel eens geen boete op. Veelvoorkomend bij maatwerk en menselijke maat zijn begrippen als het zoeken naar een 'oplossing', rekening houden met de 'gevolgen' van een beslissing en 'toekomstgericht handhaven'. Handhavers beschrijven dat het belangrijk is dat uitkeringsgerechtigden, bijvoorbeeld bij de schriftelijke waarschuwing of de voorwaardelijke boete (wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid) een beter begrip krijgen van de verplichtingen en een tweede kans krijgen. Bij het beschrijven van de voordelen en risico's wordt daarnaast ook door handhavers benadrukt dat het toelichtingsgesprek (wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid) een risico kan zijn voor uitkeringsgerechtigden. Uitkeringsgerechtigden vertellen daar mogelijk informatie die belastend kan zijn voor hun eigen zaak. Ook vinden handhavers dat de voorgestelde semi-gefixeerde boetes (€ 450, Wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid) nog steeds te hoog zijn voor uitkeringsgerechtigden die leven op het bestaansminimum.

In de uitvoeringspraktijk wordt voornamelijk om twee redenen naar ruimte gezocht om de handhavingskeuzes af te stemmen op de uitkeringsgerechtigde. De eerste reden is het behoud van het toekomstperspectief van deze uitkeringsgerechtigde. Handhavers vinden het belangrijk dat de uitkeringsgerechtigde na het afronden van het fraudeonderzoek toekomstperspectief heeft of zelfs met een schone lei verder kan. De tweede reden is het eigen handelen van de gemeente of het handelen van de bewindvoerder. Wanneer handhavingsdossiers lang op de stapel hebben gelegen, de uitkeringsgerechtigden niet goed op de hoogte waren van de inlichtingenplicht, de gemeente eerder op de hoogte had kunnen zijn van een overtreding of wanneer de bewindvoerder informatie niet heeft doorgegeven, zijn de handhavers geneigd om op zoek te gaan naar ruimte voor maatwerk en menselijke maat. In het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid is hier meer ruimte voor. Zo is het bij 'passend handhaven' van belang om 'de mate waarin het ontstaan van het benadelingsbedrag of

de hoogte daarvan aan het bestuursorgaan kan worden verweten' mee te wegen in de besluitvorming.

6.3

ONDER HANDHAVERS IS ER ANGST VOOR EEN TE SOFT BELEID

Hoewel handhavers het belang van maatwerk en menselijke maat onderschrijven, heerst er onder handhavers ook de vrees dat het handhavingsbeleid te ver doorslaat naar de softe kant. De handhavingsdynamiek, die in de jaren zeventig van de vorige eeuw startte en sinds de jaren tien van deze eeuw met de invoering van de 'Fraudewet' een duidelijke verschuiving naar repressie kende, keert nu terug naar een mildere koers. Handhavers zijn bang dat het beleid te ver doorslaat naar deze milde kant. In de praktijk zijn er gemeenten die geen boetes meer opleggen: 42% van de handhavers geeft aan dat de gemeente geen boetes (meer) oplegt. De handhavers spreken vooral uit dat zij bang zijn dat de 'echte fraudeurs' weggkomen met overtredingen van de inlichtingenplicht. Ook vinden zij de hoogte van de 'hoge semi-gefixeerde boete' (€ 1.000, Wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid) te laag voor uitkeringsgerechtigden die opzettelijk de inlichtingenplicht overtreden.

Deze vrees wordt versterkt doordat sommige handhavers ervaren dat handhaving geen centrale positie heeft in hun gemeente. Zij stellen dat er bijvoorbeeld geen handhavingsbeleid of verouderd beleid is of dat een wethouder dreigt te stoppen met de sociale recherche na het ontvangen van klachten. Daarnaast geven zij aan dat zij niet altijd het vertrouwen hebben dat collega's de wil en vaardigheden hebben om sancties op te leggen en daarbij de confrontatie aan te gaan met uitkeringsgerechtigden. Dit komt zowel naar voren bij de voorgestelde wetswijziging van het Wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid (het toelichtingsgesprek, de mogelijkheid om in alle gevallen een schriftelijke waarschuwing op te leggen en bij passend handhaven) als bij de meer algemeen beschreven nadelen van maatwerk en menselijke maat.

6.4

EEN RESPONSIEVE OVERHEID KOST INSPANNINGEN VAN DE HANDHAVERS

Sinds de decentralisaties van zorg, werk en jeugdzorg in 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering. Deze drie transities gingen gepaard met bezuinigingen. Tijdens het repressieve handhavingsbeleid was er, mede door deze bezuinigingen, weinig frequent contact tussen uitkeringsgerechtigden en de gemeente.¹ Uitvoering van overheidsbeleid kost tijd. Er is al langere tijd kritiek op het gebrek aan contact tussen de uitvoerder en de burger. De focus op maatwerk en menselijke maat in het sociaal domein laat zien dat dit thema ook speelt bij handhaving van de inlichtingenplicht.

1 Zie ook De Winter 2019.

Daarnaast geven handhavers aan dat zij soms creatief moeten zijn om tussen de regels door de ruimte te vinden. Het kan de nodige juridische behendigheid vergen om het ideaal van maatwerk te realiseren. Maatwerk en menselijke maat kosten inspanningen van de handhavers en daarmee tijd en geld. Zowel bij het voorstel voor het toelichtingsgesprek, de voorwaardelijke boete en passend handhaven zien handhavers risico's omdat deze wijzigingen volgens hen meer tijd zullen kosten. In het onderzoeksrapport 'Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid' wordt voldoende tijd een randvoorwaarde genoemd voor het bieden van maatwerk.² De Algemene Rekenkamer stelt dat maatwerk arbeidsintensief is en dus 'relatief duur'.³ Ook Ortlep en collega's stellen dat het belangrijk is dat de uitvoeringspraktijk meer middelen en capaciteit moet krijgen:

'De belangrijkste oplossingsrichting, in de zin dat het daarmee begint, is om meer ruimte te creëren voor de uitvoeringspraktijk en aan die praktijk meer vertrouwen, middelen en capaciteit te geven om het recht toe te passen. Hierdoor kan ook het meest recht worden gedaan aan de menselijke maat. Dat hierdoor wellicht niet meer kan worden voldaan aan de idealen van gelijkheid en rechtszekerheid, in de zin van voorspelbaarheid van het recht, zou dan ook meer kunnen worden omarmd met daarbij het inzicht dat het altijd voldoen aan die idealen zekerheid van onrecht tot gevolg heeft.'⁴

6.5 GELIJKE EN ONGELIJKE GEVALLEN

Handhavers beschrijven willekeur als risico van maatwerk en menselijke maat. Handhavers zijn bang dat uitkeringsgerechtigden niet gelijk behandeld worden. Ook in andere onderzoeken komt dit risico naar voren.⁵ Vaak wordt het risico van willekeur gekoppeld aan precedentwerking. De angst voor willekeur en precedentwerking is gebaseerd op onder andere het gelijkheidsbeginsel.⁶ Het gelijkheidsbeginsel houdt in dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld en dat ongelijke gevallen ongelijk worden behandeld naar de mate waarin ze van elkaar verschillen.⁷ Ongewenste precedentwerking is het gevaar dat als een uitzondering wordt gemaakt op een regel, die moet worden herhaald in gevallen die eigenlijk niet gelijk zijn aan het geval waarin die uitzondering werd gemaakt.⁸

2 Oomkens et al. 2022, p. 113.

3 Algemene Rekenkamer 2024, p. 7.

4 Ortlep et al. 2023, p. 5.

5 Ortlep et al. 2023; Algemene Rekenkamer 2024.

6 Ortlep et al. 2023.

7 Bröring et al. 2022, p. 402-403.

8 Schuurmans, Leijten & Esser 2020, p. 44.

Wat betreft het gelijkheidsbeginsel wordt door wetenschappers gesteld dat dit niet tegenover menselijke maat hoeft te staan. '[H]et (materiële) gelijkheidsbeginsel vereist dat ongelijke gevallen ongelijk naar de mate van hun ongelijkheid worden behandeld.'⁹ De eis dat bestuursorganen handelen in overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel vergt in veel gevallen juist dat ze maatwerk leveren.¹⁰

'Uitvoeringsambtenaren en -organisaties kunnen zien dat hoewel cases op elkaar kunnen lijken, zij op individueel niveau vrijwel nooit exact hetzelfde zijn. Doordat gevallen altijd een unieke context hebben, is er dan ook zeker ruimte om verschil in beslissingen in op het oog vergelijkbare gevallen te legitimeren. Verschil hoeft zodoende ook niet automatisch rechtsongelijkheid te betekenen.'¹¹

In zaken waarin de Centrale Raad van Beroep beoordeelt of gelijke gevallen gelijk worden behandeld, worden beroepen op het gelijkheidsbeginsel vaak afgewezen omdat de voorgelegde gevallen niet als vergelijkbaar worden beschouwd.¹² De onderzoekers concluderen daarom:

'De rechter hanteert dus een erg hoge lat om aan te nemen dat het gelijkheidsbeginsel is geschonden. Wij kunnen ons daarom niet goed voorstellen dat de huidige rechtspraak over beroepen van burgers op het gelijkheidsbeginsel aanleiding is om bij het bieden van maatwerk te vrezen voor precedentwerking.'

Hoewel handhavers in de uitvoeringspraktijk benadrukken dat het belangrijk is om keuzes te onderbouwen en zij daadwerkelijk ruimte zien voor maatwerk en menselijke maat, neemt dit niet weg dat er in de uitvoeringspraktijk van handhaving van de inlichtingenplicht een angst heerst voor willekeur en rechtsongelijkheid. Albers en Kruiter pleiten voor 'praktische wijsheid'. In een wijze praktijk werken professionals 'vanuit wat ze kennen en kunnen, zoeken ruimte om af te wijken, zien de structurele oplossing in het slim gebruik maken van het systeem en innoveren daarmee het sociale domein'.¹³

9 Ortlep et al. 2023, p. 4.

10 Ippel & Scheltema 2023.

11 Hendriks et al. 2022, p. 40.

12 Van Everdingen et al. 2024, p. 7.

13 Albers & Kruiter 2020, p. 84.

6.6

HANDHAVEN MET HET HART EN HET HOOFD

Gezien de beleidsverschuiving naar (meer) maatwerk en menselijke maat kan gesteld worden dat handhaving van de inlichtingenplicht van de Participatiewet inderdaad verschuift van 'hard' naar 'hart'. In de praktijk zijn er gemeenten waarbij al ruimte is voor maatwerk en menselijke maat. In ieder geval op papier, in het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid, lijkt meer ruimte te komen om rekening te houden met de situatie van de uitkeringsgerechtigde.

Voor een goed verloop van deze verschuiving en om uit te komen bij een evenwichtig handhavingsbeleid, is het niet alleen belangrijk om te handhaven met het hart, maar ook met het hoofd. De Toeslagenaffaire laat zien dat het belangrijk is dat wetgevers, uitvoeringsorganisaties, uitvoerders en rechters weten dat de *homo juridicus* niet bestaat. Uitkeringsgerechtigden zijn mensen die soms een beperkt doenvermogen hebben, die soms een foutje maken, die soms in moeilijke omstandigheden leven. Het zijn, net als handhavers, mensen van vlees en bloed. Het huidige ideaalbeeld van een overheid is een responsieve overheid die oog heeft voor haar burgers. Dat betekent niet dat er geen opzettelijke overtredingen van de inlichtingenplicht zijn en dat er helemaal nooit meer boetes opgelegd kunnen worden door gemeenten. Het betekent wel dat handhavers (en gemeenten) weloverwogen keuzes moeten maken met zowel hun hart als hoofd. De diversiteit van handhavers in de uitvoeringspraktijk kan daaraan bijdragen. Handhavers met verschillende basishoudingen richting uitkeringsgerechtigden, van meer wantrouwend tot meer vertrouwend, met verschillende rolopvattingen en met verschillende handhavingsstijlen kunnen met elkaar in gesprek gaan over de keuzes die zij maken bij maatwerk en menselijke maat om zo tot een evenwichtige uitvoering te komen. En gemeenten kunnen daarbij van elkaar leren.

LITERATUURLIJST

Albers & Kruiter 2020

S. Albers & A.J. Kruiter, *Doen wat goed is. Pleidooi voor praktische wijsheid in het sociale domein*, Amsterdam: Van Gennep 2020.

Algemene Rekenkamer 2024

Algemene Rekenkamer, *Grip op menselijke maat. Onderzoek naar de uitvoering en gevolgen van de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers*, Algemene Rekenkamer: 2024.

Benda & Fenger 2014

L. Benda & M. Fenger, *Het aanspreken van klanten op verplichtingen. Een verkennende studie naar het vermogen van professionals in de sociale zekerheid om klanten aan te spreken op verplichtingen*, Rotterdam: Erasmus Universiteit 2014.

Bröring 2017

H.E. Bröring, *Bestraffende sancties in het strafrecht en het bestuursrecht*, Zutphen: Uitgeverij Paris 2017.

Bröring et al. 2022

H.E. Bröring et al., *Bestuursrecht 1, systeem, bevoegdheid, bevoegdheidsuitoefening, handhaving*, Den Haag: Boom juridisch 2022.

De Winter 2019

P. de Winter, *Tussen de regels. Een rechtssociologische studie naar handhaving in de sociale zekerheid*, Den Haag: Boom juridisch 2019.

De Winter & Marseille 2024

P. de Winter & A.T. Marseille, 'Hoe handhavers ruimte voor maatwerk zien en benutten', in: C.B. Modderman, T.H.G. Robbe & G. Boogaard (red.), *Juridische vragen in het sociaal domein 3*, te verschijnen bij Boom Juridisch in 2024.

Frankowski et al. 2021

A. Frankowski, H. den Uijl, W. Hendriks, P. Frissen & M. Huiting, *Tussen staat en menselijke maat. Handhaving in de sociale zekerheid*, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur: 2021. (Bijlage bij 'Kamerbrief hoofdlijnen handhavingsbeleid de sociale zekerheid' 23 november 2021).

Goudswaard, Barentsen & Van Voss 2014

K.P. Goudswaard, B. Barentsen & G.J.J.H. van Voss, 'Handhaving in de sociale zekerheid', in: F.C.M.A. Michiels & E.R. Muller (red.), *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer: Kluwer 2014.

Hendrikx et al. 2022

W. Hendrikx, M. Huiting, C. van den Berg & M. van Twist, *Maatwerk als standaard? Over dilemma's en dynamieken bij het streven naar 'maatwerk' in de uitvoeringspraktijk*, NSOB: 2022.

Hertogh et al. 2018

M. Hertogh e.a., *Slimme handhaving. Een empirisch onderzoek naar handhaving en naleving van de socialezekerheidswetgeving*, Den Haag: Boom juridisch 2018.

Instituut voor Publieke Waarden 2023

Instituut voor Publieke Waarden, *Mag niet bestaan niet. Doorbreek defensieve routines, help mensen beter*, IPW 2023.

Ippel & Scheltema 2023

M.H. Ippel & M. Scheltema, 'De rechtsstatelijke zorgplicht', in: M.H. Ippel e.a., *Zorgplichten in het bestuursrecht. VAR-reeks 170*, Den Haag: Boom juridisch 2023.

Lo, Fryxell & Van Rooij 2009

C.W-H. Lo, G.E. Fryxell & B. van Rooij, 'Changes in Enforcement Styles among Environmental Enforcement Officials in China', *Environmental Planning* (41) 2009, afl. 11, p. 2706-2723.

May & Burby 1998

P.J. May & R. Burby, 'Making Sense Out of Regulatory Enforcement', *Law & Policy* (20)2 1998, p. 157-182.

May & Winter 2000

P.J. May & S. Winter, 'Reconsidering Styles of Regulatory Enforcement: Patterns in Danish Agro-Environmental Inspection', *Law & Policy* (22)2 2000, p. 143-173.

May & Winter 2011

P. J. May & S.C. Winter, 'Regulatory Enforcement Styles and Compliance', in: C. Parker & V.L. Nielsen (eds), *Explaining Regulatory Compliance: Business Responses to Regulation*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2011, p. 222-244.

Meurs 2016

P. Meurs, 'Maatwerk én willekeur. Een pleidooi voor situationele gelijkheid', in: Transitiecommissie sociaal domein (red.), *De decentralisaties in het sociaal domein: wie houdt er niet van?*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2016.

Ministerie SZW 2011

Ministerie SZW, *Handhavingsprogramma 2011-2014*. Ministerie SZW: 2011.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2023

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Programmaplan Participatiewet in Balans*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2023.

Nationale ombudsman 2014

Nationale ombudsman, *Geen fraudeur, toch boete. Een onderzoek naar de uitvoering van de Fraudewet*, Den Haag: Nationale ombudsman 2014 (Rapportnummer 2014/159).

Noordam 2003

F.M. Noordam, 'Hoe fraude en handhaving Nederland en de Sociale Verzekeringsbank veranderen', *Sociaal Maandblad Arbeid* 2003, afl. 1, p. 16-29.

Onderzoekscommissie toepassing Awb 1993

Onderzoekscommissie toepassing Awb, *Het recht op bijstand. Naar een beheerst proces bij de toekenning van bijstand*, 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij 1993.

Oomkens et al. 2022

R. Oomkens, A. Drijvers, L. Salome, A. Eleveld, S. Kistemaker & H. Bouma, *Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid. Werknemersregelingen, de Participatiewet, de Toeslagenwet en uitbetaling van het pgb*, 2022.

Ortlep et al. 2023

R. Ortlep, J.E. van den Brink, Y. Habicht & A.A. Mulder, *Dilemma tussen menselijke maat en angst voor precedentwerking en willekeur (in opdracht van BZK)*, Amsterdam/Heerlen: UvA/OU 2023.

Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening 2024

Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening, *Blind voor mens en recht*, Tweede Kamer der Staten-Generaal: 2024 (*Kamerstukken II* 2023/24, 35867, nr. 6).

PWC 2014

PWC, *Onderzoek uitvoering Fraudewet*, 2014.

Raad voor de rechtspraak 2023

Raad voor de rechtspraak 2023, Brief 'Advies inzake het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid' (26 oktober 2023), RvdR: 2023.

Scheltema 2018

M. Scheltema, Wetgeving in de responsieve rechtsstaat, *RegelMaat* (33) 2018, p. 120-131.

Schuurmans, Leijten & Esser 2020

Y.E. Schuurmans, A.E.M. Leijten & J.E. Esser, *Bestuursrecht op maat*, Leiden: Universiteit Leiden 2020.

Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties 2021

Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, *Klem tussen balie en beleid*. Tweede Kamer der Staten-Generaal: 2021. (*Kamerstukken II* 2020/21, 35387, nr. 2).

Tollenaar 2013

A. Tollenaar, 'Ontdubbelde handhaving', *Netherlands Administrative Law Library* 2013, afl. 2, p. 1-18.

Van Everdingen et al. 2024

M. van Everdingen et al., *Het gelijkheidsbeginsel revisited. Handreiking voor een moderne kijk op het gelijkheidsbeginsel in de uitvoeringspraktijk*, Vereniging voor bestuursrecht: 2024.

Vonk 2014

G.J. Vonk, 'Repressieve verzorgingsstaat', *Nederlands Juristenblad* 2014, afl. 2, p. 95-102.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2017

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, WRR: 2017.

Wiering 1999

M. Wiering, *Controleurs in context. Handhaving van mestwetgeving in Nederland en Vlaanderen*, Lelystad: Koninklijke Vermande 1999.

BIJLAGE I

METHODOLOGISCHE EN STATISTISCHE BEGRIPPEN

Steekproef (N) en respondent

Een steekproef is een selectie uit de totale populatie. Aan de vragenlijst heeft een selectie van het totale aantal handhavers in het kader van de Participatiewet (de totale populatie) meegedaan. Het aantal deelnemers aan de steekproef (bijvoorbeeld de vragenlijst), wordt standaard weergegeven als 'N ='. Deelnemers aan onderzoek worden vaak respondenten genoemd. In dit onderzoek kunnen respondenten dus handhavers zijn die hebben meegedaan aan de focusgroepen, de vragenlijst of de interviews.

Gemiddelde (M) en standaarddeviatie (SD)

Het gemiddelde is de som van een aantal getallen gedeeld door het aantal getallen. Deze wordt in tabellen vaak weergegeven als 'M'. Hierbij wordt vaak de standaarddeviatie (SD, ook wel standaardafwijking genoemd) gegeven. De standaarddeviatie geeft de mate van spreiding van getallen rondom het gemiddelde. De standaarddeviatie helpt om te begrijpen hoeveel de getallen in een groep afwijken van het gemiddelde (of de 'gemiddelde waarde') van die groep. Een kleinere standaarddeviatie betekent dat de getallen dicht bij het gemiddelde liggen. Een grotere standaarddeviatie betekent dat de getallen meer verspreid zijn.

Mediaan

De mediaan is een manier om de 'middenwaarde' van een verzameling getallen te vinden. De mediaan is het middelste getal in een rij waarin de getallen op volgorde van groot naar klein zijn gezet. De helft van de getallen is kleiner dan de mediaan en de helft van de getallen is groter dan de mediaan. De mediaan is nuttig omdat deze niet wordt beïnvloed door extreem hoge of lage waarden (uitschieters) in de verzameling. Hierdoor ontstaat een goed beeld van het 'midden' van de getallen.

AANTAL GEMEENTEN, SAMENWERKINGSVERBANDEN EN RESPONDENTEN PER PROVINCIE
(PARAGRAAF 2.4)

Vanuit de provincie Friesland hebben 14 handhavers de vragenlijst ingevuld, zij werken voor 8 unieke gemeenten en voor 5 unieke samenwerkingsverbanden. In Overijssel gaat het bijvoorbeeld om 12 handhavers die werken voor 4 unieke gemeenten en 4 unieke samenwerkingsverbanden. In totaal werken 195 handhavers voor 99 unieke instanties (gemeenten of samenwerkingsverbanden); waarvan 49 unieke gemeenten en 50 unieke samenwerkingsverbanden.

Tabel 1 **Overzicht van het aantal gemeenten, samenwerkingsverbanden en respondenten per gemeente**

Provincie	Aantal gemeenten	Aantal samenwerkingsverbanden	Aantal instanties (gemeenten en samenwerkingsverbanden)
Drenthe	3 (N = 3)	3 (N = 11)	6 (N = 14)
Flevoland	2 (N = 7)	1 (N = 5)	3 (N = 12)
Friesland	8 (N = 10)	5 (N = 2)	13 (N = 12)
Gelderland	2 (N = 6)	9 (N = 14)	11 (N = 20)
Groningen	5 (N = 7)	1 (N = 3)	6 (N = 10)
Limburg	2 (N = 2)	6 (N = 19)	8 (N = 21)
Noord-Brabant	6 (N = 12)	8 (N = 22)	14 (N = 34)
Noord-Holland	5 (N = 13)	3 (N = 5)	8 (N = 18)
Overijssel	4 (N = 4)	4 (N = 8)	8 (N = 12)
Utrecht	1 (N = 3)	1 (N = 1)	2 (N = 4)
Zeeland	9 (N = 2)	2 (N = 7)	11 (N = 9)
Zuid-Holland	2 (N = 15)	7 (N = 14)	9 (N = 29)
Totaal	49 (N = 84)	50 (N = 111)	99 (N = 195)

Tabel 2 **Overzicht van het aantal gemeenten per provincie**

Provincie	Aantal gemeenten + gemeenten uit samenwerkingsverbanden	Totaal aantal gemeenten per provincie	Percentage
Drenthe	9 (N = 14)	12	75%
Flevoland	3 (N = 12)	6	50%
Friesland	9 (N = 12)	11	82%
Gelderland	15 (N = 20)	51	29%
Groningen	10 (N = 10)	10	100%
Limburg	21 (N = 21)	31	68%
Noord-Brabant	21 (N = 34)	56	38%
Noord-Holland	16 (N = 18)	44	36%
Overijssel	13 (N = 12)	25	52%
Utrecht	8 (N = 4)	26	31%
Zeeland	23 (N = 9)	50	46%
Zuid-Holland	7 (N = 29)	13	54%
Totaal	155 (N = 195)	335	46%

AANTAL TOEZICHTHOUDERS, BUITENGEWOON OPSPORINGSAMBTENAREN EN
BOETEAMBTENAREN PER ORGANISATIE (PARAGRAAF 2.4)

**Tabel 3 Aantal toezichthouders, buitengewoon opsporingsambtenaren
en boeteambtenaren per organisatie**

Aantal	Aantal toezicht- houders	Percentage toezicht- houders	Aantal buiten- gewoon opsporings- ambtenaren	Percentage buiten- gewoon opsporings- ambtenaren	Aantal boete- ambtenaren	Percentage boete- ambtenaren
0	4	3%	28	17%	17	11%
1	8	5%	34	21%	40	26%
2	26	16%	32	20%	28	18%
3	18	11%	19	12%	32	21%
4	16	10%	20	12%	12	8%
5	14	9%	3	2%	14	9%
6	11	7%	6	4%	2	1%
7	9	6%	4	2%	1	0,7%
8	11	7%	2	1%	3	2%
9	3	2%	1	0,6%	0	0%
10	7	4%	5	3%	1	0,7%
11	3	2%	1	0,6%	0	0%
12	4	3%	5	3%	0	0%
13	5	3%	0	0%	2	1%
14	3	2%	0	0%	0	0%
15	4	3%	0	0%	0	0%
16	2	1%	1	0,6%	0	0%
17	1	0,6%	0	0%	0	0%
18	0	0%	0	0%	0	0%
19	0	0%	0	0%	0	0%
20	2	1%	0	0%	0	0%
>20	9	6%	1	0,6%	0	0%
Totaal	160	100%	162	100%	152	100%

SAMENHANG TUSSEN ROLOPVATTING EN GESLACHT, LEEFTIJD, WERKERVARING EN
VERTROUWEN (PAR. 3.6)

Rolopvatting – geslacht (geen verband)

Chi-kwadraat toets: $\chi^2(2) = 1.991$, $p = .369$.

Rolopvatting – leeftijd (geen verband)

Chi-kwadraat toets: $\chi^2(8) = 9.10$, $p = .334$

Rolopvatting – werkervaring (geen verband)

Het aantal jaren werkervaring is opgedeeld in de categorie 0 tot 4 jaar, 5 tot 14 jaar en 15 jaar of meer werkervaring. Chi-kwadraat toets: $\chi^2(4) = 3.82$, $p = .431$.

Rolopvatting – vertrouwen (wel een verband)

Chi-kwadraat toets: $\chi^2(2) = 14.43$, $p < .001$. Er is een ondervertegenwoordiging van het aantal begeleiders (16) en een oververtegenwoordiging van het aantal politieagenten (38) dat een wantrouwende houding heeft. En er is een ondervertegenwoordiging van het aantal politieagenten (18) en een oververtegenwoordiging van het aantal begeleiders (32) dat een vertrouwende houding heeft.

Tabel 4 Kruistabel rolopvatting en basishouding

		Basishouding		
		Meer wantrouwend	Meer vertrouwend	Totaal
Rolopvatting	Begeleider	16	32	48
	Leraar	18	28	46
	Politieagent	38	18	56
	Totaal	72	78	150

Tabel 5 Factoranalyse handhavingsstijl (paragraaf 3.7)

	1 Formalisme	2 Dwang
Handhaving door strikte regels vs. door onderhandeling	.73	.34
Beïnvloeden van houdingen vs. formele regels	.73	.29
Resultaat georiënteerd vs. regel georiënteerd	.80	.03
Flexibel vs. consistent	.77	.25
Vertrouwend vs. sceptisch	.09	.90
Voorkomen van sancties vs. gebruik van sancties	.40	.60
Eigenvalue	2.46	1.43
Verklaarde variantie	41%	24%

* Extraction Method: Principal Component Analysis. Rotation method: Varimax with Kaiser Normalizations (rotation converged in 3 iterations)

DE DIMENSIES VAN EEN HANDHAVINGSSTIJL IN RELATIE TOT DE ROLOPVATTING VAN HANDHAVERS (PAR. 3.7)

Formalisme – rolopvatting (wel significant effect)

Eenwegvariantieanalyse: $F(2, 147) = 11.10, p < .001$.

Post-hoc testen (Bonferoni): politieagenten ($M = 3.47, SD = 1.05$) scoren significant hoger op formalisme dan begeleiders ($M = 2.71, SD = .89$), $p < .001$ of leraren ($M = 2.71, SD = .84$), ($p < .001$). Geen significant verschil tussen leraren en begeleiders, $p = .914$.

Dwang – rolopvatting (wel significant effect)

Eenwegvariantieanalyse: $F(2, 147) = 10.46, p < .001$.

Post-hoc testen (Bonferoni): politieagenten ($M = 3.41, SD = .94$) scoren significant hoger op dwang dan begeleiders ($M = 2.59, SD = 1.03$), $p < .001$ of leraren ($M = 2.93, SD = .85$), ($p = .028$). Geen significant verschil tussen leraren en begeleiders, $p = .231$.

SAMENHANG TUSSEN HANDHAVINGSSTIJLEN EN GESLACHT, LEEFTIJD, WERKERVARING EN ROLOPVATTING

Handhavingsstijl – geslacht (geen verband)

Chi-kwadraat toets: $\chi^2(3) = 6.89, p = .075$.

Handhavingsstijl – leeftijd (geen verband)

Chi-kwadraat toets: $\chi^2(12) = 12.67, p = 0.39$.

Handhavingsstijl – werkervaring (geen verband)

Het aantal jaren werkervaring is hierbij opgedeeld in de categorie 0 tot 4 jaar, 5 tot 14 jaar en 15 jaar of meer werkervaring. Chi-kwadraat toets: $\chi^2(6) = 2.90$, $p = .821$.

Handhavingsstijl – rolopvatting (wel een verband)

Chi-kwadraat toets: $\chi^2(6) = 25.88$, $p < .001$. Dit komt door een oververtegenwoordiging van het aantal begeleiders (22) en een ondervertegenwoordiging van het aantal politieagenten (4) met de handhavingsstijl 'flexibel & overredend' en een oververtegenwoordiging van het aantal politieagenten (22) en een ondervertegenwoordiging van het aantal begeleiders (6) bij de handhavingsstijl 'regelgericht & bestraffend'.

Tabel 6 Kruistabel handhavingsstijl en rolopvatting

		Rolo v atting			
		Begeleider	Leraar	Politieagent	Totaal
Handhavingsstijl	Flexibel & overredend	22	17	4	43
	Flexibel & bestraffend	10	12	17	39
	Regelgericht & bestraffend	6	7	22	35
	Regelgericht & overredend	10	10	13	33
	Totaal	48	46	56	150

MAATWERK EN MENSELIJKE MAAT IN RELATIE TOT DE HANDHAVINGSSTIJLEN
EN ROLOPVATTINGEN (PAR. 4.1)

Handhavingsstijl – maatwerk (geen significant effect)

Eenwegvariantieanalyse: $F(3, 146) = 1.28$, $p = .28$.

Handhavingsstijl – menselijke maat (geen significant effect)

Eenwegvariantieanalyse: $F(3, 146) = 1.10$, $p = .35$.

**Rolo

v

atting – maatwerk (geen significant effect)**

Eenwegvariantieanalyse: $F(2, 147) = 1.66$, $p = .19$.

**Rolo

v

atting – menselijke maat (geen significant effect)**

Eenwegvariantieanalyse: $F(2, 147) = 1.85$, $p = .16$.

HET OORDEEL OVER VOORGESTELDE WETSWIJZIGING (PARAGRAAF 5.7)

Op de hoogte van wetswijziging – toelichtingsgesprek (geen significant verschil)

T-toets: $t(158) = -.174$, $p = .862$ (tweezijdig).

Levene's test: $F(158, 112.584) = .649$, $p = .422$.

Op de hoogte van wetswijziging – waarschuwing (wel significant verschil)

Onafhankelijke steekproef t-test: $t(157) = -2.702$, $p = .008$ (tweezijdig).

Levene's test: $F(157, 118.438) = 2.163$, $p = .143$.

Op de hoogte van wetswijziging – voorwaardelijke boete (geen significant verschil)

Onafhankelijke steekproef t-test: $t(156) = -.450$, $p = .653$ (tweezijdig).

T-toets: $F(156, 105.252) = .101$, $p = .751$.

Op de hoogte van wetswijziging – semi-gefixeerde boetes (geen significant verschil)

T-toets: $t(153) = -1.848$, $p = .067$ (tweezijdig).

Levene's test: $F(153, 118.808) = .339$, $p = .561$.

Op de hoogte van wetswijziging – passend handhaven (geen significant verschil)

T-toets: $t(151) = .051$, $p = .959$ (tweezijdig).

Levene's test: $F(151, 98.877) = .255$, $p = .614$.

DE VERSCHILLENDE HANDHAVINGSSTIJLEN EN HET OORDEEL OVER VOORGESTELDE WETSWIJZIGING

Handhavingsstijl – toelichtingsgesprek (geen significant verschil)

Eenwegvariantieanalyse: $F(3, 146) = 2.59$, $p = .055$.

Handhavingsstijl – waarschuwing (wel significant verschil)

Eenwegvariantieanalyse: $F(3, 146) = 6.67$, $p < .001$.

Post-hoc testen (Bonferoni): handhavers met de handhavingsstijl 'flexibel & overredend' ($M = 4.14$, $SD = .915$) scoren significant hoger op hoe positief zij staan tegenover de waarschuwing dan handhavers met de handhavingsstijl 'regelgericht & bestraffend' ($M = 3.00$, $SD = 1.260$), $p < .001$ en handhavers met de handhavingsstijl 'regelgericht & overredend' ($M = 3.33$, $SD = 1.315$), ($p = .020$). Er was geen significant verschil met handhavers met de stijl 'flexibel & bestraffend' ($M = 3.59$, $SD = 1.19$), $p = .206$.

Handhavingsstijl – voorwaardelijke boete (geen significant verschil)

Eenwegvariantieanalyse: $F(3, 146) = .903$, $p = .442$.

Handhavingsstijl – semi-gefixeerde boetebedragen (geen significant verschil)

Eenwegvariantieanalyse: $F(3, 146) = .433$, $p = .730$.

Handhavingsstijl – passend handhaven (wel significant verschil)

Eenwegvariantieanalyse: $F(2, 147) = 5.57$, $p = .001$.

Post-hoc testen (Bonferoni): handhavers met de handhavingsstijl 'flexibel & overredend' ($M = 4.12$, $SD = .905$) scoren significant hoger op hoe positief zij staan tegenover passend handhaven dan handhavers met de handhavingsstijl 'regelgericht & bestraffend' ($M = 3.17$, $SD = 1.124$), $p < .001$ en handhavers met de handhavingsstijl 'flexibel & bestraffend' ($M = 3.46$, $SD = 1.253$), $p = .038$. Er was geen significant verschil met handhavers met de stijl 'regelgericht & overredend' ($M = 3.76$, $SD = .969$), $p = .898$.

ROLOPVATTING EN HET OORDEEL OVER DE VOORGESTELDE WETSWIJZIGING**Rolopvatting – toelichtingsgesprek** (geen significant verschil)

Eenwegvariantieanalyse: $F(2, 147) = 1.635$, $p = .199$.

Rolopvatting – waarschuwing (geen significant verschil)

Eenwegvariantieanalyse: $F(2, 147) = 1.189$, $p = .308$.

Rolopvatting – voorwaardelijke boete (geen significant verschil)

Eenwegvariantieanalyse: $F(2, 147) = 1.630$, $p = .199$.

Rolopvatting – semi-gefixeerde boetes (geen significant verschil)

Eenwegvariantieanalyse: $F(2, 147) = .513$, $p = .600$.

Rolopvatting – passend handhaven (wel significant verschil)

Eenwegvariantieanalyse: $F(2, 147) = 6.422$, $p = .002$.

Post-hoc testen (Bonferoni): politieagenten ($M = 3.25$, $SD = 1.254$) scoren significant lager op hoe positief zij staan tegenover dit voorstel dan begeleiders ($M = 3.98$, $SD = .978$), $p = .002$ en leraren ($M = 3.78$, $SD = .941$), $p = .043$. Er was geen significant verschil tussen begeleiders en leraren, $p = 1.000$.

DE BASISHOUDING EN HET OORDEEL OVER VOORGESTELDE WETSWIJZIGING**Vertrouwen/wantrouwen – toelichtingsgesprek** (geen significant verschil)

T-toets: $t(148) = -.883$, $p = .349$ (tweezijdig).

Levene's test: $F(148, 147.562) = .131$, $p = .718$.

Vertrouwen/wantrouwen – waarschuwing (geen significant verschil)

T-toets: $t(148) = -1.447$, $p = .150$ (tweezijdig).

Levene's test: $F(148, 147.829) = .347$, $p = .557$.

Vertrouwen/wantrouwen – toelichtingsgesprek (geen significant verschil)

T-toets: $t(148) = -.082$, $p = .978$ (tweezijdig).

Levene's test: $F(148, 147.357) = 1.424$, $p = .235$.

Vertrouwen/wantrouwen – toelichtingsgesprek (geen significant verschil)

T-toets: $t(148) = -.070$, $p = .349$ (tweezijdig).

Levene's test: $F(148, 147.980) = .602$, $p = .439$.

Vertrouwen/wantrouwen – toelichtingsgesprek (wel significant verschil)

T-toets: $t(148) = -3.251$, $p = .001$ (tweezijdig).

Levene's test: $F(148, 137.781) = 3.064$, $p = 0.82$.

BIJLAGE II

TOELICHTINGSGESPREK

Voorontwerp (februari 2023)

Artikel 3.1. Toelichtingsgesprek

1. Het bestuursorgaan stelt de betrokkene in de gelegenheid om een zienswijze naar voren te brengen in een toelichtingsgesprek alvorens over te gaan tot het nemen van een besluit ten aanzien van sanctionering van een overtreding van de inlichtingenplicht.
2. Onder een toelichtingsgesprek als bedoeld in dit artikel wordt verstaan een gesprek tussen het bestuursorgaan en de betrokkene waarin:
 - a. het bestuursorgaan met het oog op bevordering van naleving voorlichting geeft over naleving van de inlichtingenplicht, voor zover dat relevant kan zijn voor de betrokkene; en
 - b. het bestuursorgaan de betrokkene in de gelegenheid stelt om informatie te geven over de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan en zo nodig informatie over bijzondere persoonlijke omstandigheden van de betrokkene die relevant kunnen zijn voor de vaststelling van een evenredig besluit ten aanzien van sanctionering van de overtreding.
3. Het staat de betrokkene vrij om af te zien van een toelichtingsgesprek.
4. De uitkeringsinstantie kan afzien van een toelichtingsgesprek indien het benadelingsbedrag ten hoogste € 340 bedraagt.

Voorstel (juli 2023)

Artikel 3.2 Toelichtingsgesprek

1. Voordat het bestuursorgaan een besluit neemt over het opleggen van een sanctie wegens overtreding van de inlichtingenplicht stelt het bestuursorgaan de betrokkene in de gelegenheid om een toelichtingsgesprek te voeren.
2. De betrokkene kan zonder opgaaf van redenen afzien van het toelichtingsgesprek.

3. Het bestuursorgaan kan afzien van het aanbieden van een toelichtingsgesprek als het benadelingsbedrag ten hoogste € 340 bedraagt. Het bestuursorgaan stelt de betrokkene daarvan schriftelijk op de hoogte.
4. In uitzonderlijke gevallen kan het bestuursorgaan de betrokkene schriftelijk mededelen dat geen gelegenheid zal worden geboden een toelichtingsgesprek te voeren, als redelijkerwijs mag worden aangenomen:
 - a. dat dit gesprek niet zal plaatsvinden, gelet op de persoon of de persoonlijke omstandigheden van betrokkene, de aard van de overtreding of de bijzondere omstandigheden waaronder deze is begaan; of
 - b. dat dit gesprek niet in betekenende mate kan bijdragen aan het vergaren van informatie over de overtreding of aan het voorkomen van toekomstige overtredingen door de betrokkene.

WAARSCHUWING

Voorontwerp (februari 2023)

Artikel 3.2. Sancties overtreding inlichtingenplicht

1. Het bestuursorgaan besluit na een vastgestelde overtreding van de inlichtingenplicht tot:
 - a. het geven van een waarschuwing; of
 - b. het opleggen van een bestuurlijke boete van ten hoogste het bedrag van de tweede categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.
2. In afwijking van het eerste lid legt het bestuursorgaan een bestuurlijke boete op indien de betrokkene:
 - a. een geschrift valselijk heeft opgemaakt of vervalst en dat als echt en onvervalst heeft gebruikt om een uitkering, toeslag, bijslag of voorziening te verkrijgen of te behouden dan wel heeft gebruikt om mededelingen te doen over feiten en omstandigheden die van invloed kunnen zijn op het recht op uitkering of de hoogte of de duur van de uitkering;
 - b. structureel inkomen heeft ontvangen en heeft nagelaten daarvan mededeling te doen, indien dat inkomen op grond van de van toepassing zijnde socialezekerheidswet van invloed is op het recht op uitkering, toeslag of voorziening;
 - c. heeft nagelaten mededeling te doen van vermogen dat op grond van de van toepassing zijnde socialezekerheidswet van invloed is op het recht op uitkering, toeslag of voorziening;
 - d. de inlichtingenplicht opzettelijk heeft overtreden of grove schuld heeft ten aanzien van de overtreding en dit feit strekt tot bevoordeling van zichzelf; of
 - e. een overtreding heeft gepleegd waarvoor in beginsel strafrechtelijke vervolging is aangewezen en strafrechtelijke vervolging in het betreffende geval is uitgebleven.
3. De stelplicht en bewijslast van feiten en omstandigheden die aanleiding kunnen geven voor toepassing van het tweede lid rust op het bestuursorgaan. Het bestuurs-

orgaan kan zich daarbij baseren op door hem gestelde, en door de betrokkene niet of onvoldoende weerlegde vermoedens die gebaseerd zijn op feiten.

4. In afwijking van het eerste lid kan het bestuursorgaan afzien van het geven van een waarschuwing of opleggen van een bestuurlijke boete indien:

a. de betrokkene uit eigen beweging alsnog binnen een redelijke termijn de juiste inlichtingen verstrekt voordat overtreding van de inlichtingenplicht is geconstateerd; of

b. een waarschuwing of boete in het concrete geval naar het oordeel van het bestuursorgaan niet zal bijdragen aan de met sanctionering te dienen doelen.

5. In afwijking van het tweede lid kan het bestuursorgaan afzien van het opleggen van een bestuurlijke boete en volstaan met een waarschuwing indien:

a. de betrokkene uit eigen beweging alsnog binnen een redelijke termijn de juiste inlichtingen verstrekt voordat overtreding van de inlichtingenplicht is geconstateerd; of

b. een boete in het concrete geval naar het oordeel van het bestuursorgaan niet zal bijdragen aan de met sanctionering te dienen doelen.

Voorstel (juli 2023)

Artikel 3.5 Schriftelijke waarschuwing in plaats van bestuurlijke boete

Het bestuursorgaan kan afzien van het opleggen van een bestuurlijke boete of een voorwaardelijke bestuurlijke boete in de gevallen, bedoeld in artikel 3.3, derde lid, en volstaan met een schriftelijke waarschuwing indien:

a. de betrokkene uit eigen beweging alsnog binnen een redelijke termijn de juiste inlichtingen verstrekt voordat overtreding van de inlichtingenplicht is geconstateerd; of

b. een boete in het concrete geval naar het oordeel van het bestuursorgaan niet zal bijdragen aan de met het opleggen van een bestuurlijke boete te dienen doelen; of

c. daarvoor dringende redenen bestaan.

VOORWAARDELIJKE BOETE

Voorontwerp (februari 2023)

Artikel 3.3. Voorwaardelijke bestuurlijke boete

1. Het bestuursorgaan kan bij het opleggen van een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 3.2 bepalen dat de boete niet ten uitvoer zal worden gelegd onder de voorwaarde dat de betrokkene binnen een door het bestuursorgaan gestelde proeftijd geen overtreding van de inlichtingenplicht begaat.

2. Bij het opleggen van een voorwaardelijke boete als bedoeld in het eerste lid, stelt het bestuursorgaan een proeftijd vast van ten hoogste twee jaar en houdt daarbij rekening met de duur van de uitkering.

3. Bij de toepassing van het eerste en tweede lid kan het bestuursorgaan een aanvullende voorwaarde stellen die verband houdt met naleving van een wettelijk voorschrift uit de voor betrokkene van toepassing zijnde socialezekerheidswet.
4. Indien de betrokkene naar het oordeel van het bestuursorgaan de gestelde voorwaarde niet naleeft of heeft nageleefd, besluit het bestuursorgaan zo spoedig mogelijk om over te gaan tot tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk niet ten uitvoer gelegde boete.

Voorstel (juli 2023)

Artikel 3.7 Voorwaardelijke bestuurlijke boete

1. Het bestuursorgaan kan bij het opleggen van een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 3.3, eerste lid, bepalen dat de boete niet ten uitvoer zal worden gelegd onder de voorwaarde dat de betrokkene binnen een door het bestuursorgaan gestelde proeftijd geen overtreding van de inlichtingenplicht begaat.
2. Bij het opleggen van een voorwaardelijke bestuurlijke boete als bedoeld in het eerste lid, stelt het bestuursorgaan een proeftijd vast van ten hoogste twee jaar en houdt daarbij rekening met de duur van de uitkering.
3. Bij de toepassing van het eerste en tweede lid kan het bestuursorgaan een aanvullende voorwaarde stellen die verband houdt met naleving van een wettelijk voorschrift uit de voor betrokkene van toepassing zijnde socialezekerheidswet.
4. Indien de betrokkene naar het oordeel van het bestuursorgaan de gestelde voorwaarde of gestelde aanvullende voorwaarde niet naleeft of heeft nageleefd, besluit het bestuursorgaan zo spoedig mogelijk om over te gaan tot tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk niet ten uitvoer gelegde boete.

SEMI-GEFIXEERDE BOETEBEDRAGEN

Voorontwerp (februari 2023)

Artikel 3.4. Hoogte bestuurlijke boete

1. Een bestuurlijke boete op grond van artikel 3.2, eerste lid, bedraagt in beginsel € 450.
2. Een bestuurlijke boete op grond van artikel 3.2, tweede lid, bedraagt in beginsel € 1.000.
3. Het bedrag van de bestuurlijke boete kan met 50% worden verhoogd indien binnen een tijdvak van vijf jaren voorafgaand aan de dag van het begaan van de overtreding van de inlichtingenplicht wegens een gedraging als bedoeld in artikel 3.3, tweede lid, een eerdere bestuurlijke boete is opgelegd, of een strafrechtelijke sanctie is opgelegd en die boete of strafrechtelijke sanctie onherroepelijk is geworden.
4. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boete.

Voorstel (juli 2023)

Artikel 3.4 Hoogte bestuurlijke boete en bewijslast

1. De bestuurlijke boete, bedoeld in artikel 3.3, eerste lid, bedraagt ten hoogste het bedrag van de tweede categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.
2. Het bestuursorgaan dient feiten en omstandigheden die aanleiding kunnen geven voor het opleggen van een bestuurlijke boete te stellen en te bewijzen. Het bestuursorgaan kan zich voor het bewijs baseren op door hem gestelde, en door de betrokkene niet of onvoldoende weerlegde vermoedens die gebaseerd zijn op feiten.

PASSEND HANDHAVEN

Voorontwerp (februari 2023)

Artikel 3.5. Passend handhaven

1. Bij het nemen van een besluit op grond van de artikelen 3.2 en 3.3 neemt het bestuursorgaan in ieder geval de volgende feiten en omstandigheden mee in de beoordeling voor zover dat in het betreffende geval van toepassing is:
 - a. de aard van de gedraging die heeft geleid tot overtreding van de inlichtingenplicht;
 - b. de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan;
 - c. de hoogte van het benadelingsbedrag in relatie tot de mate van verwijtbaarheid; en
 - d. de mate waarin het ontstaan van het benadelingsbedrag of de hoogte daarvan aan het bestuursorgaan kan worden verweten.
2. Het bestuursorgaan houdt rekening met door betrokkene aangedragen dan wel bij het bestuursorgaan bekende bijzondere persoonlijke omstandigheden van de betrokkene ten tijde van het nemen van het besluit.
3. Het bestuursorgaan beoordeelt of het boetebedrag, genoemd in artikel 3.4, eerste of tweede lid, passend is in het individuele geval en stelt het bedrag hoger of lager vast aan de hand van de feiten en omstandigheden als bedoeld in het eerste en tweede lid, voor zover dat nodig is voor de vaststelling van een evenredige boete.

Artikel 3.2. Sancties overtreding inlichtingenplicht

2. In afwijking van het eerste lid legt het bestuursorgaan een bestuurlijke boete op indien de betrokkene:

- a. een geschrift valselijk heeft opgemaakt of vervalst en dat als echt en onvervalst heeft gebruikt om een uitkering, toeslag, bijslag of voorziening te verkrijgen of te behouden dan wel heeft gebruikt om mededelingen te doen over feiten en omstandigheden die van invloed kunnen zijn op het recht op uitkering of de hoogte of de duur van de uitkering;
- b. structureel inkomen heeft ontvangen en heeft nagelaten daarvan mededeling te doen, indien dat inkomen op grond van de van toepassing zijnde socialezekerheidswet van invloed is op het recht op uitkering, toeslag of voorziening;
- c. heeft nagelaten mededeling te doen van vermogen dat op grond van de van toepassing zijnde socialezekerheidswet van invloed is op het recht op uitkering, toeslag of voorziening;
- d. de inlichtingenplicht opzettelijk heeft overtreden of grove schuld heeft ten aanzien van de overtreding en dit feit strekt tot bevoordeling van zichzelf; of
- e. een overtreding heeft gepleegd waarvoor in beginsel strafrechtelijke vervolging is aangewezen en strafrechtelijke vervolging in het betreffende geval is uitgebleven.

Voorstel (juli 2023)

Artikel 3.3 Passend handhaven

1. In het geval van een overtreding van de inlichtingenplicht legt het bestuursorgaan een bestuurlijke boete op, hetzij een voorwaardelijke bestuurlijke boete, dan wel geeft het een schriftelijke waarschuwing.

2. Bij het maken van een keuze tussen een bestuurlijke boete, een voorwaardelijke bestuurlijke boete dan wel een schriftelijke waarschuwing, weegt het bestuursorgaan in ieder geval de volgende feiten en omstandigheden mee:

- a. de aard van de gedraging die heeft geleid tot overtreding van de inlichtingenplicht;
- b. de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan;
- c. de mate waarin de overtreding aan de betrokkene kan worden verweten;
- d. de mate waarin het ontstaan van het benadelingsbedrag of de hoogte daarvan aan het bestuursorgaan kan worden verweten; en
- e. de gevolgen van een besluit voor de betrokkene, gelet op zijn bijzondere persoonlijke omstandigheden ten tijde van het nemen van het besluit.

3. In afwijking van het eerste lid, legt het bestuursorgaan een bestuurlijke boete dan wel een voorwaardelijke bestuurlijke boete op, indien de betrokkene:

- a. een valselijk opgemaakt of vervalst geschrift als echt en onvervalst heeft gebruikt om een uitkering, toeslag, bijslag of voorziening te verkrijgen of te behouden dan wel heeft gebruikt om mededelingen te doen over feiten en omstandigheden die

van invloed kunnen zijn op het recht op uitkering of de hoogte of de duur van de uitkering;

b. structureel inkomen heeft ontvangen en heeft nagelaten daarvan mededeling te doen, indien dat inkomen op grond van de van toepassing zijnde socialezekerheidswet van invloed is op het recht op uitkering, toeslag of voorziening;

c. heeft nagelaten mededeling te doen van in aanmerking te nemen vermogen dat op grond van de van toepassing zijnde socialezekerheidswet van invloed is op het recht op uitkering, toeslag of voorziening en dat vermogen meer bedraagt dan € 1.200;

d. de inlichtingenplicht opzettelijk heeft overtreden of grove schuld heeft ten aanzien van de overtreding en dit feit strekt tot bevoordeling van zichzelf; of

e. een overtreding heeft gepleegd waarvoor in beginsel strafrechtelijke vervolging is aangewezen en strafrechtelijke vervolging in het betreffende geval is uitgebleven.

