

REGELS IN DE PRAKTIJK

Handhaving van socialezekerheidswetgeving

Paulien de Winter*

Handhaving in de sociale zekerheid staat hoog op de agenda. De regels zijn streng. Toch vinden uitvoerende medewerkers manieren om tussen de regels te handhaven. Medewerkers hebben verschillende handhavingstijlen en ook uitvoeringsinstanties verschillen in de uitvoering. In deze bijdrage wordt het verschil tussen regels in de praktijk en regels op papier beschreven in de socialezekerheidscontext.



Paulien de Winter
Tussen de regels.
 Een rechtssociologische studie naar handhaving in de sociale zekerheid
 Diss. Groningen, Den Haag:
 Boom juridisch 2019, 275 p.,
 € 47,50

geïntensiveerd door verplichtingen te uniformeren en sancties wettelijk voor te schrijven.⁴ De wet wordt dan ook wel de 'Fraudewet' genoemd.

In mijn proefschrift *Tussen de regels* kijk ik met een empirische blik naar de rol van medewerkers bij de handhaving van de socialezekerheidswetgeving. Het onderzoek geeft een nieuwe blik op de, vaak gesloten, wereld van handhaving door te kijken naar het gedrag van medewerkers

Op 11 juli 2019 promoveerde Paulien de Winter aan de RuG met het proefschrift *Tussen de regels. Een rechtssociologische studie naar handhaving in de sociale zekerheid*. Promotoren waren prof.dr. M.L.M. Hertogh en prof.dr. H.B. Winter.

Inleiding

Het huidige Nederlandse politieke en publieke debat wordt gedomineerd door de gedachte dat misbruik en fraude in de sociale zekerheid streng bestraft moeten worden. 'Fraude ondermijnt de geloofwaardigheid, houdbaarheid en het draagvlak van onze wet- en regelgeving. Daarom is een stevige aanpak van fraude nodig.¹ Per 1 januari 2013 geldt de Wet Aanscherping Handhaving- en Sanctiebeleid SZW-wetgeving.² Deze wet introduceert een verzaamd stelsel voor de wettelijke sancties van de sociale diensten en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) met de bedoeling hardnekkige fraudeurs af te schrikken.³ Handhaving wordt

De wetgever wil dat uitvoeringsinstanties strenger handhaven. Maar wat gebeurt er in de praktijk en hoe kunnen we dat begrijpen? In mijn proefschrift *Tussen de regels*, waar deze bijdrage op is gebaseerd, kijk ik met een empirische blik naar de rol van medewerkers bij de handhaving van de socialezekerheidswetgeving.⁵ Het onderzoek geeft een nieuwe blik op de, vaak gesloten, wereld van handhaving door te kijken naar het gedrag van medewerkers. Deze bottom-up-benadering richt zich op het niveau waarop regelgeving moet worden uitgevoerd, namelijk de uitvoerende medewerkers en hun dilemma's in hun dagelijkse werksituatie.⁶ Ik heb gekozen voor een rechtsocio-

* Dr. P. de Winter is universitair docent bij de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen.

1 *Kamerstukken II* 2012/13, 17050, nr. 420.

2 *Stb.* 2012, 462.

3 *Kamerstukken II* 2011/12, 33270, nr. 3; 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, p. 565.

4 M. Rutte & D. Samsom, *Bruggen slaan* (Regeerakkoord VVD – PvdA), 29 oktober 2012, p. 66.

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

6 A. Wilthagen, *Het overheids-toezicht op de arbeidsomstandigheden. Een onderzoek naar het functioneren van de arbeidsinspectie*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1993, p. 8.

logische benadering omdat bij de uitvoering van beleid niet kan worden aangenomen dat formele regels en wetten mechanisch door medewerkers worden uitgevoerd. De uitkomsten van overheidsbeleid worden namelijk niet alleen bepaald door de regelgeving en de keuzes die daarin gemaakt worden, maar vooral door het proces van uitvoering.⁷ Door de combinatie van onderzoeksmethoden (participerende observatie, interviews en dossieranalyse) kan een compleet beeld van de uitvoering worden geschetst. In deze bijdrage beschrijf ik de uitvoeringspraktijk van handhaving van de socialezekerheidswetgeving; daarbij maak ik een onderscheid tussen regels op papier en regels in de praktijk.

De uitkomsten van overheidsbeleid worden niet alleen bepaald door de regelgeving en de keuzes die daarin gemaakt worden, maar vooral door het proces van uitvoering

In het eerste gedeelte van deze bijdrage, 'de regels op papier', licht ik het begrip handhaving toe en beschrijf ik de Participatiewet, Werkloosheidswet en de 'Fraudewet'. Aan het einde van dit gedeelte zal ik ingaan op de controverse die de 'Fraudewet' opriep. In het tweede gedeelte van deze bijdrage, 'regels in de praktijk', zal ik allereerst kort de methode van het onderzoek toelichten. Daarna zal ik aan de hand van mijn empirische onderzoek ingaan op de regels in de praktijk. Ik eindig deze bijdrage met de conclusie hoe medewerkers zich tussen de regels begeven.

Regels op papier

Handhaving socialezekerheidswetgeving

De uitvoering van de socialezekerheidswetgeving is in handen van medewerkers van de Belastingdienst, sociale diensten, het UWV en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). In dit onderzoek is ervoor gekozen de uitvoering van handhaving te onderzoeken bij sociale diensten en UWV Werkbedrijven omdat hier het meeste contact is tussen medewerkers en uitkeringsgerechtigden. De focus ligt op handhaving van de Participatiewet (sociale dienst) en van de Werknemersverzekeringen (UWV Werkbedrijf). Het begrip 'handhaving' heeft verschillende definities.⁸ Ik heb gekozen voor een brede definitie van handhaving: handhaving betreft (zowel preventieve als repressieve) activiteiten van medewerkers ter bevordering van naleving van de socialezekerheidswetgeving door uitkeringsgerechtigden van de socialezekerheidswetgeving.

Participatiewet en Werkloosheidswet

De Participatiewet is een algemene voorziening. Wanneer iemand niet in zijn of haar eigen levensonderhoud kan voorzien en niet (meer) in aanmerking komt voor een andere regeling, kan hij of zij een beroep doen op de Participatiewet.⁹ Zowel een inkomensstoets als een vermogensstoets tellen op in aanmerking te komen voor de Participatiewet-

uitkering. Een bijstandsuitkering op grond van de Participatiewet vormt het vangnet van de sociale zekerheid in Nederland voor mensen die niet in het bestaan kunnen voorzien. De Participatiewet wordt uitgevoerd door gemeenten. Het college van burgemeester en wethouders is het officiële bestuursorgaan dat is belast met de uitvoering. In de praktijk wordt het werk gedaan door ambtelijke diensten. Die zijn per gemeente verschillend geregeld en komen onder verschillende benamingen voor. Ik gebruik de term 'sociale diensten'. In het kader van de Participatiewet heeft de gemeente naast het verstrekken van bijstandsuitkeringen tevens de taak om mensen te ondersteunen bij re-integratie. Aangezien gemeenten zelf financiële verantwoordelijkheid dragen voor het verstrekken van uitkeringen is het belang van handhaven voor gemeenten groot.¹⁰

De werknemersverzekeringen zijn bestemd voor werknemers. Het gaat om personen met een publiek- of privaatrechtelijke dienstbetrekking en allerlei categorieën die met hen worden gelijkgesteld. Het is de werkgever die premieplichtig is voor de werknemer. De werknemersverzekeringen zijn gericht op het opvangen van het verlies aan inkomen wanneer werknemers minder of niet meer kunnen werken. De Werkloosheidswet (WW) geeft een tijdelijke uitkering bij het volledig of gedeeltelijk verlies van arbeid. De werkloosheidsuitkering bestaat uit een basisuitkering van minimaal drie maanden. De eerste twee maanden bestaat de uitkering uit 75% van het dagloon en vanaf de derde maand uit 70% van het dagloon. De duur van een WW-uitkering is afhankelijk van het arbeidsverleden.¹¹ De Werkloosheidswet wordt uitgevoerd door het UWV. Het UWV is een zelfstandig bestuursorgaan dat in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) voor de landelijke uitvoering van werknemersverzekeringen zorgt.¹²

Sollicitatieplicht en inlichtingenplicht

In mijn promotieonderzoek lag de focus op de sollicitatieplicht en de inlichtingenplicht. De sollicitatieplicht gaat over het actief zoeken naar werk. Een uitkeringsgerechtigde met een Participatiewet-uitkering is verplicht naar vermogen *algemeen geaccepteerde* arbeid te verkrijgen, deze te aanvaarden en te behouden.¹³ Sociale diensten hebben ruimte om vast te stellen hoe vaak uitkeringsgerechtigden minimaal moeten solliciteren; dit kan bijvoorbeeld bij verordening (afstemmingsverordening Participatiewet). Iedere werkzoekende met een WW-uitkering heeft de verplichting om zich in te spannen om zo snel mogelijk weer werk te vinden.¹⁴ Het UWV specificiert dit in de verplichting om ten minste elke vier weken vier concrete en verifieerbare sollicitatieactiviteiten te verrichten.¹⁵ Bij het niet nakomen van de sollicitatieplicht kan de uitvoeringsinstantie een maatregel opleggen (bijvoorbeeld een percentage van het uitkeringsbedrag voor een aantal maanden korten op de uitkering).

De inlichtingenplicht is de verplichting tot het (uit eigen beweging) verstrekken van inlichtingen. Dit zijn feiten die van invloed kunnen zijn op het recht of de hoogte van de uitkering.¹⁶ Bij een overtreding van de inlichtingenplicht moet een boete worden opgelegd. De berekening van de bestuurlijke boete is opgenomen in het Boetebesluit socialezekerheidswetten.¹⁷

- 7 R.J. van der Veen, *De sociale grenzen van beleid*, Leiden: Stenfert Kroese 1990, p. 7.
- 8 Zie bijvoorbeeld M. Maas-Cooymans, *Handhaving door en voor gemeenten. Een juridische handleiding voor de gemeentelijke praktijk*, Den Haag: Vereniging voor Nederlandse Gemeenten 2013, p. 15.; F.C.M.A. Michiels, 'Handhavingsrecht en handhavingsbeleid', in: F.C.M.A. Michiels & E.R. Muller (red.), *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer: Kluwer 2013, p. 21-31; G.J. Vonk, *Hoofdzaken socialezekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer 2013, p. 225; A. Tollenaar, H.B. Winter & J. de Ridder, *Handhaving Verkeer en Waterstaat. Instrumenten voor de handhaving van VenW toezichtsdomeinen en het gebruik daarvan*, Groningen: Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde 2011, p. 8.; C. Coolsma & M. Wiering (red.), *Handhaving in stukken. Beschouwingen over theorie en praktijk van de handhaving van recht*, Amsterdam: SISWO/Instituut voor Maatschappijwetenschappen 2001, p. 9.
- 9 Per 1 januari 2015 heeft de Participatiewet de Wet Werk en Bijstand (WWB), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een deel van de Wet werk en arbeidsomstandigheden (Wet werk en arbeidsomstandigheden) (Wajong) vervangen.
- 10 S. Brakel, 'Handhaving in de Bijstand', in: S. Brakel e.a. (red.), *Handhaving*, Deventer: Kluwer 2011, p. 9-21.
- 11 De maximale duur van een WW-uitkering was 38 maanden. Vanaf 2016 wordt dit geleidelijk ingekort tot 24 maanden. Komt de WW-uitkering onder het sociaal minimum, dan kan een toeslag worden aangevraagd.
- 12 www.uwv.nl/overuwv/wat-is-uwv/organisatie/detail/raad-van-bestuur (voor het laatst geraadpleegd op 5 maart 2019).
- 13 Art. 9 Participatiewet.
- 14 Besluit sollicitatieplicht werknemers WW en IOW 2012 en art. 24 lid 1b 1 Werkloosheidswet.
- 15 Besluit sollicitatieplicht werknemers WW en IOW 2012.
- 16 Art. 17 Participatiewet en art. 25 Werkloosheidswet.
- 17 Art. 2 Boetebesluit socialezekerheidswetten.

'Fraudewet'

Per 1 januari 2013 is de Wet Aanscherping Handhaving- en Sanctiebeleid SZW-wetgeving van kracht. De memorie van toelichting stelt dat er hogere straffen nodig zijn:

'[...] versteviging van het handhavingbeleid 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.'¹⁸

De 'Fraudewet' schrijft voor dat schending van de inlichtingenplicht bestraft wordt met een boete van maximaal 100% van het benadelingsbedrag (het te veel ontvangen uitkeringsgeld) en met een boete van 150% van dit bedrag bij recidive. Voorheen golden er veel lagere standaardpercentages. De regering heeft gekozen voor een lik-op-stuk-beleid en bestuurlijke handhaving.¹⁹ Fraude met uitkeringen wordt harder aangepakt.²⁰ De minister en staatssecretaris van SZW benadrukken dat naleving van de regels op het terrein van sociale zekerheid van essentieel belang is.²¹ In het handhavingprogramma schrijft de Inspectie SZW dat vanuit de maatschappij en de politiek de roep klinkt om een stevige aanpak van het overtreden van verplichtingen van socialezekerheidswetten.²²

De invoering van de 'Fraudewet' heeft tot veel knelpunten geleid. Voor de invoering was sprake van beleidsruimte bij het opleggen van boetes. Na invoering zijn gemeenten niet alleen meer bevoegd een maatregel op te leggen, maar ook verplicht een boete op te leggen bij een verwijtbare overtreding van de inlichtingenplicht

De 'Fraudewet' ter discussie

De invoering van de 'Fraudewet' heeft tot veel knelpunten geleid. Voor de invoering van de 'Fraudewet' was sprake van beleidsruimte bij het opleggen van boetes.²³ Na invoering van de 'Fraudewet' zijn gemeenten niet alleen meer bevoegd een maatregel (het korten van de uitkering) op te leggen, maar ook verplicht een boete op te leggen bij een verwijtbare overtreding van de inlichtingenplicht.²⁴ De verhoging van verplichte sancties door de 'Fraudewet' heeft de nodige controverse 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.²⁵ De hoge boetes staan volgens de ombudsman niet in verhouding met de ernst van de overtredingen. De Raad van State, die advies gaf over het wetsvoorstel, heeft aangegeven dat het op basis van de fraudecijfers geen aanleiding zag voor harder straffen.²⁶ Tollenaar stelt dat de verzorgingsstaat met de aanscherping van het handhavingbeleid 'zijn tanden [laat] zien'.²⁷ Sanctiëring is volgens Vonk een obsessie geworden: 'ook het per ongeluk schenden van de inlichtingenplicht moet worden beboet'.²⁸ Ook medewerkers die de 'Fraudewet' moeten uitvoeren hebben kritiek op de proportionaliteit van de boetes.²⁹ 'Het grootste pijnpunt is de hoogte van de boetes die worden uitgedeeld en dan vooral wanneer er geen opzet in het spel is'.³⁰

De hoogste bestuursrechter voor geschillen op het gebied van sociale verzekeringen en sociale voorzieningen, de Centrale Raad van Beroep (CRvB), heeft een aantal uitspraken gedaan waarin de sanctiesystematiek van de 'Fraudewet' centraal staat.³¹ Het uitgangspunt van de 'Fraudewet' is dat de opgelegde boete even hoog is als het benadelingsbedrag. Echter, volgens de CRvB moet de hoogte van de sanctie gekoppeld worden aan de mate van verwijtbaarheid ter zake van de overtreding van de informatieverplichting. Naar aanleiding van de uitspraak van de CRvB kondigt de minister van SZW aan dat de wet -en regelgeving in 2016 wordt aangepast.³² In januari 2016 komt de minister met het wetsvoorstel tot wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete.³³ Boetes moeten meer afgestemd worden op de individuele situatie van de betrokkene. Boetes van 100% mogen niet meer standaard worden opgelegd. De instanties moeten rekening houden met de mate van verwijtbaarheid: voor opzet geldt een boete van 100% van het benadelingsbedrag, voor grove schuld geldt een boete van 75%, voor normale verwijtbaarheid geldt een boete van 50% en voor verminderde verwijtbaarheid geldt een boete van 25%.³⁴ Per 1 januari 2017 zijn de wijzigingen in werking getreden.

Regels in de praktijk

In het vorige gedeelte heb ik de regels op papier beschreven. In dit gedeelte beschrijf ik de regels in de praktijk. Dit doe ik aan de hand van het begrip 'handhavingstijlen'. Voordat ik hier verder op in ga, bespreek ik kort de methoden die ik in mijn promotieonderzoek heb gebruikt.

Case studies

De focus van het onderzoek ligt op de invulling die uitvoerende medewerkers geven aan het recht. Het gaat om de werking van het recht. Een belangrijk doel van dit onderzoek is een beschrijving te geven van de uitvoeringswerkelijkheid. De handhaving van de verplichtingen in de sociale zekerheid onderzoek ik aan de hand van vijf *case studies* bij uitvoeringsinstanties. Ik heb drie sociale diensten en twee UWV Werkbedrijven onderzocht. De *case studies* bestaan uit participerende observaties, verdiepende interviews met verschillende medewerkers en een analyse van beleidsstukken en dossiers. De participerende observaties geven een beeld van de dagelijkse werkzaamheden van medewerkers en hun omgang met uitkeringsgerechtigden. De interviews gaan over de

- 18 Kamerstukken II 2011/12, 33207, nr. 3 (MvT).
 19 Kamerstukken II 2011/12, 33207, nr. 3, p. 13 (MvT).
 20 Kamerstukken II 2011/12, 33207, nr. 3, p. 2 (MvT).
 21 Kamerstukken II 2012/13, 17050, nr. 420, p. 1.
 22 Inspectie SZW, *Meerjarenplan 2015-2018. Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2015.
 23 Nationale ombudsman, *Geen fraudeur, toch boete. Een onderzoek naar de uitvoering van de Fraudewet* (Rapportnummer 2014/159), Den Haag: Nationale ombudsman 2014, p. 22.
 24 A. Tollenaar, 'Aanscherping sanctiebeleid SZW-wetten beoordeeld: Vliegt de wetgever uit de bocht?', *Beleid en Maatschappij* (40) 2013, afl. 2, p. 127-128.
 25 De Nationale ombudsman 2014.
 26 Kamerstukken II 2011/2012, 33207, nr. 4, p. 3.
 27 Tollenaar 2013, p. 130.
 28 G.J. Vonk, 'Repressieve verzorgingsstaat', *NJB* 2014, afl. 2, p. 99.
 29 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, p. 6; Kamerstukken II 2013/14, 17050, nr. 474, p. 21 ('Rapport PWC Onderzoek uitvoering fraudewet').
 30 Benda & Fenger 2014, p. 56.
 31 CRvB 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754. Zie ook eerste uitspraken CRvB n.a.v. deze uitspraak: CRvB 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1879, CRvB 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1880, CRvB 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1801 en CRvB 23 juni 2015 ECLI:NL:CRVB:2015:1807.
 32 Brief van 16 december 2014, 2014-0000185932.
 33 Wetsvoorstel tot wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete, Kamerstukken II 2015/16, 34396, nr. 2.
 34 Art. 2 lid 2 Boetebesluit socialezekerheidswetten.

houding van medewerkers naar uitkeringsgerechtigden, de keuzes die zij maken en hun gedachten over handhaving. De analyse van de beleidsstukken en de dossiers geeft een inzicht in het handhavingsbeleid en de handhavingskeuzes van de onderzochte instanties. Gezamenlijk geeft dit een beeld van de praktijk van handhaving van de socialezekerheidswetgeving.

Handhavingsstijlen

Om de handhaving van de socialezekerheidswetgeving in de praktijk bij vijf uitvoeringsinstanties te bestuderen, heb ik gebruikgemaakt van een model van handhavingsstijlen. Een handhavingsstijl is een patroon van handelen en beslissen gericht op naleving en betreft het gedrag van medewerkers in hun dagelijkse contact met cliënten.³⁵ Gebaseerd op May en Winter heb ik een model gebruikt dat handhavingsstijlen opdeelt in twee dimensies.³⁶ De eerste dimensie is de wijze van regeltoepassing; deze kan (meer of minder) strikt of flexibel zijn. De tweede dimensie is de reactie op (mogelijke) overtredingen; deze kan (meer of minder) overredend of bestraffend zijn. Een overredende aanpak is gebaseerd op intrinsieke prikkels en de gedachte is dat burgers regels naleven omdat zij het met de regels eens zijn en de handhavers moreel erkennen.³⁷ Op basis van deze dimensies onderscheid ik vier handhavingsstijlen: strikte bestraffing, strikte overreding, flexibele bestraffing en flexibele overreding. Medewerkers zijn ingedeeld naar handhavingsstijlen aan de hand van observaties van hun gedrag (voornamelijk tijdens gesprekken met uitkeringsgerechtigden) en de interviews.

Bij de onderzochte uitvoeringsinstanties zijn de volgende handhavingsstijlen te herkennen: strikte bestraffing, flexibele bestraffing en flexibele overreding. Medewerkers met een strikte bestraffende handhavingsstijl passen de regels consequent toe en reageren punitief op overtredingen. Zij vinden dat controleren bij de dagelijkse werkzaamheden hoort en kiezen voor uniformiteit in de handhaving. Het niet opleggen van een sanctie is voor deze medewerkers geen optie. Een medewerker (respondent 21) met deze handhavingsstijl:

'In zijn algemeenheid geldt dat alle regels voor iedereen gelijk zijn. En dat is overal zo. Ik zeg maar zo "de politie maakt ook geen onderscheid, als jij in je auto stapt dan weet je dat je niet door rood mag rijden".'

Bij een flexibele bestraffende handhavingsstijl passen de medewerkers de regels soepel toe en reageren de medewerkers sanctionerend op overtredingen. Deze medewerkers geven aan dat regels niet altijd centraal staan en dat zij vrijheid ervaren om af te wijken van regels. Ook vinden ze dat uitkeringsgerechtigden verantwoordelijkheden hebben en dat sanctioneren bij hun werk hoort. Een medewerker (respondent 60):

'Ik denk dat een goede handhaver niet alleen naar de regels kijkt, maar ook naar omstandigheden.'

Bij een flexibele overredende handhavingsstijl past de medewerker de regels soepel toe en probeert de medewerker de uitkeringsgerechtigde te overtuigen tot naleving. Medewerkers met deze handhavingsstijl kiezen, wanneer een keuze moet worden gemaakt tussen de 'regels' en de 'klant', voor de 'klant'.

Wanneer de keuze gemaakt moet worden tussen 'iedereen gelijk behandelen' en 'maatwerk' kiezen deze medewerkers voor 'maatwerk'. Een voorbeeld (respondent 4):

'Als het niet kan, als het niet hoeft, dan leg ik mensen geen boete op. Mensen hebben al genoeg zorgen aan hun hoofd en dan moet ik dat nog een boete gaan opleggen. Nou sorry, ik zit er niet op te wachten. Als ik er onderuit kan komen dan doe ik dat ook wel.'

In de praktijk zijn geen medewerkers aangetroffen die de regels strikt toepassen en tegelijkertijd overredend reageren op overtredingen. In de praktijk van de socialezekerheidswetgeving kunnen medewerkers de regels niet strikt toepassen én overredend reageren op overtredingen. Een strikte interpretatie van de regels houdt in de socialezekerheidswetgeving namelijk een bestraffende reactie op overtredingen in.

Tot slot is er ook een aantal medewerkers die meerdere handhavingsstijlen combineren. Sommige medewerkers combineren incidenteel handhavingsstijlen: zij reageren overredend op overtredingen, maar af en toe (meestal wanneer zij persoonlijk geraakt worden door het gedrag van uitkeringsgerechtigden) reageren zij bestraffend op overtredingen. Andere medewerkers combineren structureel handhavingsstijlen: zij hebben een flexibele interpretatie van de regels en passen hun gedrag aan op het gedrag van de uitkeringsgerechtigde.

Opvallend is dat de handhavingsstijlen van de medewerkers van de twee onderzochte UWV Werkbedrijven verschillen, terwijl het beleid, de regels en de werkprocessen uniform zijn

Variatie in handhaving

Niet alle medewerkers van een uitvoeringsinstantie hebben dezelfde handhavingsstijl. Er zijn verschillen tussen de handhavingsstijlen van medewerkers van de onderzochte instanties, zowel tussen de onderzochte instanties als binnen de onderzochte instanties. Dat de handhavingsstijlen van medewerkers van de onderzochte sociale diensten onderling verschillen is niet zo verrassend aangezien deze uitvoeringsinstanties ruimte hebben om bij verordening invulling te geven aan de wetgeving. Wel opvallend is dat de handhavingsstijlen van de medewerkers van de twee onderzochte UWV Werkbedrijven verschillen, terwijl het beleid, de regels en de werkprocessen uniform zijn. Bij alle onderzochte uitvoeringsinstanties heb ik variatie in handhavingsstijlen binnen de instanties geconstateerd.

Medewerkers zijn ervan op de hoogte dat zij onderling verschillen in hun aanpak en dat collega's anders handhaven. Een medewerker (respondent 17):

'Dat is inderdaad heel verschillend. De een zal inderdaad wat makkelijker erin zitten dan de ander. Het nadeel is wel, je kunt als klant heel veel pech hebben. Als je bijvoorbeeld bij mij terecht komt of bij iemand die hier net is ingestroomd.

35 P.J. May & S.C. Winter, 'Regulatory Enforcement Styles and Compliance', in: C. Parker & V.L. Nielsen (red.), *Explaining Regulatory Compliance: Business Responses to Regulation*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2011, p. 222-223; M. Wiering, *Controleurs in context. Handhaving van mestwetgeving in Nederland en Vlaanderen*, Lelystad: Koninklijke Vermande 1999, p. 17; P.J. May & R. Burby, 'Making Sense Out of Regulatory Enforcement', *Law & Policy* (20) 1998, afl. 2, p. 160.

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

37 B. van Stokkom, *Handhaven: eerst kiezen, dan doen. Sociaal-wetenschappelijke mogelijkheden en beperkingen*, Den Haag: Expertisecentrum Rechtshandhaving, Ministerie van Justitie 2004, p. 18.

38M. Lipsky, *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation 2010, p. xvii. Dit onderscheid wordt ook beschreven als het verschil tussen *law in the books* en *law in action*. Zie bijvoorbeeld N. Doornbos, 'Wat doen ambtenaren als ze de regels toepassen?', in: M. Hertogh & H. Weyers (red.), *Recht van onderop. Antwoorden uit de rechtssociologie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011, p. 100. R. Pound, 'Law in Books and Law in Action', *American Law Review* (44) 1910, afl. 1, p. 12-36 gebruikt in 1910 voor het eerst de term *law in action*. E.Z. Brodtkin, 'Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present and Future', *Public Administration Review* (72) 2012, afl. 6, p. 943 omschrijft dit als 'what you see (in terms of formal policy) may not be what you get (in terms of policy-as-produced)'.

39 Zie bijvoorbeeld A.B. Ringeling, *Beleidsvrijheid van ambtenaren. Het spijtoptantenprobleem als illustratie van de activiteiten van ambtenaren bij de uitvoering van beleid*, Alphen aan den Rijn: Samson Uitgeverij 1978; R. Knegt, *Regels en redelijkheid in de bijstandsverlening. Participerende observatie bij een sociale dienst*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1986, M.V.C. Aalders, *Regeltoepassing in de ambtelijke praktijk van Hinderwet en Bouwtoezichtafdeling*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1987 en Van der Veen 1990. Zie ook recenter P. van der Aa, *Activeringswerk in uitvoering. Bureaucratische en professionele dienstverlening in drie sociale diensten*, Utrecht: University Repository 2012.

Ik kijk wat meer naar de klant, terwijl de ander meer naar wet en regelgeving kijkt. En eigenlijk zou dat niet moeten. Maar het is altijd nog mensenwerk en nergens krijg je mensen zo ver dat ze allemaal uniform gaan werken.'

Medewerkers krijgen in verschillende mate van hun managers de ruimte om hun handhavingstijl te kiezen. Tijdens de interviews is aan medewerkers gevraagd of zij de vrijheid ervaren om beslissingen te nemen die ze zouden willen nemen. Ook dit verschil per uitvoeringsinstantie en per medewerker:

'Absoluut. Ik mag zelfs beslissingen nemen die buiten de geëigende paden liggen, die buiten de afbakeningen liggen' (respondent 3).

'Ik neem vrijheid. Dat is wat anders of ik die heb. En tot nu toe heeft niemand me ooit aangesproken' (respondent 22).

'Het is wel zo dat we binnen het UWV het allemaal hebben afgekaderd. Wat dat betreft zit er niet heel veel ruimte in. Maar ik wil nog weleens kijken of ik er omheen kan gaan ten behoeve van de klant' (respondent 25).

Tussen de regels

In deze bijdrage heb ik laten zien dat uitvoerende medewerkers een belangrijke rol spelen bij de handhaving van de socialezekerheidswetgeving. Belangrijke aspecten bij de keuze van de medewerker voor een handhavingsaanpak zijn de wijze van toepassing van de regels, de voorkeur voor een overredende of bestraffende reactie op een overtreding en de afstemming op de uitkeringsgerechtigde. Alle uitvoerende medewerkers bevinden zich tussen de regels. Voor een deel van de medewerkers houdt handelen tussen de regels in dat zij bezig zijn de regels in individuele situaties zo correct mogelijk proberen toe te passen. Hierbij interpreteren zij de regels zo strikt mogelijk, waarbij de medewerker zijn of haar eigen voorkeur voor de reactie op een overtreding niet mee laat wegen. Voor een ander deel van de medewerkers houdt handelen tussen de regels in, dat zij in individuele

situaties voornamelijk bezig zijn met hoe zij de regels kunnen aanpassen aan de situatie van de uitkeringsgerechtigde. Hierbij staat de afstemming op de uitkeringsgerechtigde voorop en verschuiven de regels naar de achtergrond. Medewerkers vinden manieren om tussen de regels te handelen, zoals zij vinden dat in die situaties het best passend is. Bij sommige uitvoeringsinstanties 'krijgen' zij hier ruimte voor, bij andere uitvoeringsinstanties 'nemen' zij deze ruimte.

Het onderzoek laat zien dat, ondanks het veranderde politieke klimaat en de aangescherpte regels, de mechanismen van uitvoerende medewerkers om 'tussen de regels' te bewegen, nog steeds aanwezig zijn

Dit onderzoek laat zien dat het beleid zoals het wordt uitgevoerd, niet hetzelfde is als het beleid zoals het is vastgesteld. Lipsky spreekt over 'policy as written' en 'policy as performed'.³⁸ Ook handhaving in de sociale zekerheid in de praktijk verschilt van handhaving op papier. Dit onderzoek geeft inzicht in de gesloten wereld van de handhaving van de socialezekerheidswetgeving. Ik heb in de praktijk verschillende handhavingstijlen aangetroffen. Dit onderzoek bevestigt daarmee de bevindingen van eerder rechtssociologisch onderzoek naar ambtelijke regeltoepassing die in de jaren tachtig en begin jaren negentig in Nederland zijn uitgevoerd.³⁹ De belangrijkste meerwaarde van dit onderzoek is dat het laat zien dat in een veranderende context de principes van uitvoerende medewerkers behouden blijven. Het onderzoek laat zien dat, ondanks het veranderde politieke klimaat en de aangescherpte regels (de 'Fraudewet'), de mechanismen van uitvoerende medewerkers om 'tussen de regels' te bewegen, nog steeds aanwezig zijn.

Recht van onderop

Antwoorden uit de rechtssociologie

Gerennomeerde rechtssociologen zetten de huidige stand van de kennis op het gebied van de rechtssociologie uiteen. De hoofdstukken zijn gerangschikt onder vier thema's: wetgeving, rechtshandhaving, rechtspraak & geschilbeslechting en recht in de ogen van de burger. Er staat telkens één onderwerp centraal, met als leidende vragen: Wat heeft het rechtssociologisch onderzoek over dit onderwerp opgeleverd? Wat zijn de belangrijkste theorieën over dit onderwerp? En wat zijn de uitkomsten van empirisch onderzoek? *Recht van Onderop* is zowel een nuttig naslagwerk voor juridische professionals en beleidsmakers, als een uitstekend studieboek voor alle vakken op het terrein van recht en samenleving.

ISBN: 978-90-6916-776-3 | Prijs: € 52,00 | Druk: 1e druk 2011 | Redactie: M.L.M. Hertogh & H.A.M. Weyers

