

# Tussen STAAT en menselijke maat

**Handhaving in de  
sociale zekerheid**

**Nederlandse  
School voor  
Openbaar  
Bestuur**

**Andrea Frankowski  
Henk den Uijl  
Wiljan Hendrikx**

**Paul Frissen  
Marije Huiting**



Dit onderzoek vond plaats op verzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

**A.F.S. (Andrea) Frankowski MSc**

is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Daarnaast is zij als promovenda verbonden aan Tilburg University, waar zij werkt aan een proefschrift in de bestuurskunde.

**H. (Henk) den Uijl MA**

is in 2019 gestart bij de NSOB als onderzoeker en opleidingsmanager. Hij is als buitenpromovendus verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam, waar hij zijn proefschrift in de politieke filosofie schrijft over 'praktische wijsheid voor toezichhouders in de zorg'.

**dr. P.M.A (Wiljan) Hendrix**

is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. In december 2019 is hij gepromoveerd aan Tilburg University op het proefschrift 'When Policy meets Practice: Professional Identity in a context of Public Management Reform'.

**prof.dr. P.H.A. (Paul) Frissen**

is decaan en bestuursvoorzitter van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) te Den Haag en hoogleraar Bestuurskunde aan Tilburg University.

**M.J. (Marije) Huiting MSc**

is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten.

De auteurs danken Sebastian Wijnands en Iris Massop voor hun bijdragen aan het onderzoek.

# Inhoudsopgave

---

- 1. Inleiding → 4**
  - 1.1 Naar een ‘passende’ handhaving in de sociale zekerheid → 5
  - 1.2 Een vraagstuk van uitvoering, beleid én politiek → 7
  - 1.3 Leeswijzer → 8
  
- 2. Handhavingsbeleid in de sociale zekerheid → 9**
  - 2.1 Handhaving in het stelsel van de sociale zekerheid → 10
  - 2.2 Relevante ontwikkelingen in de sociale zekerheid → 15
  - 2.3 Handhaving in drie sociale zekerheidsdomeinen:  
WW, AOW en de Participatiewet → 17
  - 2.4 Overeenkomsten en verschillen tussen de  
verschillende regelingen → 23
  
- 3. Handhaving in de praktijk van de sociale zekerheid → 26**
  - 3.1 De proportionaliteit van maatregelen ter discussie → 30
  - 3.2 De proportionaliteit van terugvorderingen en boetes  
ter discussie → 32
  - 3.3 Verwijtbaarheid als toetssteen voor fraude → 35
  - 3.4 De kwestie van verwijtbaarheid in relatie tot tijdigheid → 39
  - 3.5 De discrepantie tussen regel en realiteit → 40
  - 3.6 De invloed van digitalisering en automatisering → 42
  - 3.7 Tegenreactie: hoe handhavers omgaan met  
handhavingskwesties → 44
  - 3.8 Handhavingspraktijken in de sociale zekerheid → 46

---

## **4. De staat, handhaving en solidariteit → 48**

- 4.1 Indirecte en directe solidariteit in relatie tot handhaving → 49
- 4.2 Solidariteit: verstatelijking en politieke keuzes → 50
- 4.3 Het ongemak tussen staat en menselijke maat → 53
- 4.4 Beleidstoepassing in het knellende frame van ‘de uitvoering’ → 54
- 4.5 Handhaving en solidariteit → 57

## **5. Conclusies → 58**

- 5.1 Draagvlak creëren door handhaving heeft draagvlak ondermijnd → 58
- 5.2 Het tekort van een instrumentele handhavingsbenadering → 59
- 5.3 Sociale verontzekering → 62
- 5.4 De illusie van eenduidigheid: van medaille naar molensteen? → 63
- 5.5 De paradox van het specificeren van wetgeving → 64
- 5.6 Tijd en ruimte voor professionals in de ‘moerassige’ uitvoering → 65
- 5.7 Tussen staat en menselijke maat → 68

## **6. Implicaties → 70**

- 6.1 ‘Menselijke maat’ als oplossing? → 70
- 6.2 Juridische ruimte voor maatwerk → 71
- 6.3 Professionele ruimte voor maatwerk → 73
- 6.4 Complexiteitsreductie en versteviging van de rechtspositie van burgers → 76
- 6.5 Tot slot → 79

## **Bijlage 1: onderzoeksverantwoording → 81**

## **Noten → 87**

# 1. Inleiding

‘UWV gaf 1.200 mensen per abuis dubbele uitkering, te veel ontvangen geld hoeft niet terug’ en ‘UWV eist geld niet terug: ‘Er moet meer menselijkheid in wetgeving komen.’ Begin september 2021 koppen diverse kranten dat er ‘bij uitzondering’ geen terugvordering plaatsvindt van onterecht uitgekeerde sociale voorzieningen. Voor de camera’s van het NOS-journaal licht UWV-bestuurslid Guus van Weelden dit opvallende besluit toe: ‘Mensen die werkloos raken en bij ons een WW-uitkering krijgen, die kunnen ziek worden en die kunnen ook zwanger raken. In dat geval vindt er een andere uitkering plaats en in de samenloop van die twee uitkeringen is het in 2019 en 2020 bij een aantal mensen niet goed gegaan. Dat hebben we geconstateerd en we hebben ook besloten om dat niet terug te vorderen.’<sup>2</sup> In het gesprek geeft Van Weelden aan dat het UWV met het besluit wil voorkomen dat mensen in financiële problemen raken.

Het opvallende nieuwsitem markeert een kentering in jarenlang handhavingsbeleid in de sociale zekerheid. Want hoewel het UWV de wettelijke verplichting heeft om onterecht uitgekeerd geld – in dit geval 2,2 miljoen euro verdeeld over 1.200 mensen – altijd terug te vorderen, kiest het nu nadrukkelijk voor een andere weg en daarmee impliciet voor een andere invulling van rechtvaardig handelen dan momenteel in de wet is vastgelegd. Terwijl het publiek en de politiek zich in het verleden scherp uit hebben gelaten over gevallen van (vermeende) onterechte betalingen, en daarop stevig optreden eisten, blijft het nu opvallend stil. Volgens de berichtgeving van de NOS vindt het besluit zelfs met toestemming van het ministerie van SZW plaats.<sup>3</sup> Kennelijk vindt er een ‘reset’ plaats van de discussie over wat passende handhaving is in de sociale zekerheid.

De woorden van Van Weelden vormen in verschillende opzichten een breuk met principes die ten grondslag liggen aan handhavingsbeleid in de sociale zekerheid. Zo is het besluit in strijd met de wettelijke verplichting om onterecht uitgekeerd geld altijd terug te vorderen. Ook impliceert het dat er bij het nemen van handhavingsmaatregelen rekening gehouden kan worden met de gevolgen voor cliënten. Daarnaast benadrukt het de (mede)verantwoordelijkheid van de betrokken uitkeringsinstantie en is dit meegewogen in het genomen besluit: ‘Aangezien de fout bij het UWV ligt en de financiële impact van terugvordering groot kan zijn, mogen de betreffende personen het geld houden’, aldus Van Weelden. <sup>4</sup> Het UWV toont met het gebaar de bereidheid om te doen wat ‘juist’ of ‘passend’ wordt gevonden gegeven de situatie. De betreffende cliënten zullen ongetwijfeld zeer tevreden zijn met

deze mate van ‘menselijkheid’. Tegelijkertijd roept het besluit ook vragen op, want wat betekent dit voor andere uitkeringsgerechtigden in vergelijkbare (toekomstige) situaties? Hoeven zij hun onterecht ontvangen uitkeringen ook niet meer terug te betalen? Wat ‘passend’ handhavingsbeleid is blijkt lang niet zo eenvoudig te bepalen, want: voor wie, om welke redenen en onder welke omstandigheden is het ‘juist’ of ‘passend’ om van regels af te wijken? En wie bepaalt dat eigenlijk?

## 1.1 Naar een ‘passende’ handhaving in de sociale zekerheid

Bovenstaande beslissing zal het UWV behoorlijk wat hoofdbrekens hebben gekost, want dat handhaving in de sociale zekerheid balanceren op een dun koord is, weet het maar al te goed. Zo leidde slechts enkele jaren geleden de onthulling van een groot fraudeschandaal met WW-uitkeringen door Poolse arbeidsmigranten nog tot grote publieke verontwaardiging. Kamervragen en moties met strengere richtlijnen voor handhaving volgden.<sup>5</sup> Maar het publieke en politieke klimaat wat betreft handhaving in de sociale zekerheid van nu is niet meer hetzelfde als dat van toen. Recente gevallen van streng overheidsoptreden ten aanzien van burgers, met de Toeslagenaffaire als tragisch dieptepunt, hebben het besef doen toenemen dat de burger kwetsbaar is tegenover de logge machinerie van de staatsbureaucratie.<sup>6</sup> Met dit groeiende besef lijkt ook de focus te verschuiven naar de wetten en regels zelf.<sup>7,8</sup> Want, zo stelt de Nationale Ombudsman, ‘net als bij de Toeslagenaffaire zijn de wetten en regels zo streng dat de overheid gedwongen wordt om hard in te grijpen. Ze laten heel weinig ruimte voor coulance.’<sup>9</sup>

Onder andere naar aanleiding van de Toeslagenaffaire zijn risico’s van de Fraudewet voor de politiek en de samenleving zichtbaarder geworden. Hierdoor is de vraag opgekomen of dit ook zou kunnen gelden voor andere sociale zekerheidsvoorzieningen dan toeslagen. In de Tweede Kamer is hiervoor de afgelopen jaren meermaals aandacht geweest. Er zijn diverse moties ingediend, bijvoorbeeld de motie-Gijs van Dijk waarin wordt verzocht om de mate waarin sancties, terugvorderingen en consequenties voor schuldhulpverlening en schuldsanering in verhouding staan tot verwijtbaarheid te onderzoeken en om voorstellen te doen voor verbetering.<sup>10</sup> En in de motie-Omtzigt wordt de regering verzocht om een doorlichting van andere wetten en regelingen (dan de kinderopvangtoeslag) waar hetzij de wet, hetzij de uitvoering ‘hardvochtige’ effecten heeft op groepen burgers.<sup>11</sup>

In het licht van de kentering in het perspectief op handhaving in de sociale zekerheid moet ook een brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden gelezen die hij in november 2020 schreef aan de

Tweede Kamer.<sup>12</sup> In deze brief stelt de staatsecretaris dat een fout niet meteen zou moeten leiden tot het stempel van 'fraudeur', maar er tegelijkertijd wel een gepaste reactie moet volgen wanneer burgers willens en wetens sociale zekerheidsregels overtreden. Hij spreekt daarom van een 'handhavings-medaille' en constateert dat aan beide zijden ervan sprake is van een instrumentarium dat momenteel niet geheel toereikend is. Om een betere balans in de handhaving te brengen, heeft het ministerie van SZW recentelijk een aantal acties in gang gezet. Zo vindt er momenteel een verkenning plaats van de mogelijkheid het fraudebegrip in sociale zekerheidsregels te verankeren; is er een Aanjaagteam Preventie in het leven geroepen; en wordt er geïnvesteerd in een (eventuele) herijking van het huidige handhavingsinstrumentarium teneinde deze 'toekomstbestendig' te maken.

Het handhavingsinstrumentarium 'toekomstbestendig' en 'passend' maken klinkt als een louter technische opgave: instrumenten moeten beter georganiseerd en ingericht worden. Maar er is hier meer aan de hand: handhaving in de sociale zekerheid is bij uitstek ook een politiek vraagstuk. De verwachtingen van handhaving zijn hoog gespannen. Het wordt gezien als een belangrijk onderdeel van beleidsprocessen omdat het toeziet op een goede naleving van wet- en regelgeving. Bij het verstrekken van sociale voorzieningen ziet het bovendien toe op een correcte besteding van grote sommen publieke middelen. Daarmee draagt handhaving bij aan de geloofwaardigheid van en het draagvlak voor sociaalzekerheidsbeleid, zo is de gedachte.

Overtreding of misbruik van regels kan een ontwrichtend karakter en een maatschappelijke impact hebben die verder reikt dan alleen financiële schade, zo wordt gevreesd. Het risico dat fraude de legitimiteit van solidariteitsarrangementen in de samenleving ondermijnt, bestaat. In de sociale zekerheid moet handhaving daarom bijdragen aan geloofwaardig beleid door misbruik en fraude met publieke voorzieningen te voorkomen en actief te bestrijden. De roep die momenteel in de samenleving, media en politiek doorklinkt om bij sociale voorzieningen meer oog te hebben voor 'menschelijkheid' laat echter ook zien dat een te strenge en te strikte handhaving evengoed de legitimiteit van de sociale zekerheid kan ondermijnen. Het vaststellen van misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude kan schrijnende en buitenproportionele gevolgen hebben voor individuele burgers, die soms onbewust fouten maken of onvolledige informatie aanleveren. Een al te hardvochtige fraudebestrijding staat in deze gevallen haaks op het doel, namelijk het voorkomen van een ondermijning van het rechtsgevoel.

Handhaving in de sociale zekerheid laat zich dan ook definiëren als een vraagstuk van fundamentele waardenafweging tussen uiteenlopende en in de praktijk niet altijd eenvoudige verenigbare uitgangspunten. Zo spelen



bijvoorbeeld overwegingen van rechtmatigheid en rechtsgelijkheid enerzijds en doelmatigheid en maatwerk anderzijds altijd tegelijkertijd een rol. Hieruit vloeit de vraag voort op welke wijze een gebalanceerde handhavingspraktijk kan en mag worden vormgegeven, die zowel toeziet op een rechtmatige en doelmatige besteding van overheidsmiddelen, alsook recht doet aan fundamentele uitgangspunten van de verzorgingsstaat die aan sociale uitkeringen ten grondslag liggen, zoals het garanderen van de sociale zekerheidspositie van burgers en de bescherming van kwetsbare burgers op basis van solidariteit, rechtvaardigheid en billijkheid.

## 1.2 Een vraagstuk van uitvoering, beleid én politiek

Dit onderzoek past in de context van het hierboven geschetste actuele maatschappelijke debat over wat een passend handhavingsinstrumentarium voor sociale zekerheidsvoorzieningen kan zijn. Het beantwoordt de volgende centrale vraag:

Hoe pakt het huidige handhavingsbeleid in de sociale zekerheid uit voor UWV, SVB, gemeenten en burgers en wat zijn belangrijke aandachtspunten voor de ontwikkeling van het handhavingsbeleid en -instrumentarium?

We hebben het bovenstaande vraagstuk uitdrukkelijk niet uitsluitend gedefinieerd als een ‘uitvoeringsvraagstuk’, waarin alleen knelpunten die optreden in de praktijk van interacties tussen handhavers en burgers aandacht krijgen. We achtten het namelijk ook – en wellicht vooral – nodig de vraag te bezien als een beleidsvraagstuk, zodat we aandacht kunnen hebben voor uitgangspunten en kwesties op beleids- of stelselniveau en hoe deze doorwerken in de alledaagse praktijk van de uitvoering, waarin uitkeringsinstanties (uitvoeringsorganisaties en gemeentelijke sociale diensten) met burgers interacteren. Deze kwesties hebben wij specifiek in drie sociale zekerheidsdomeinen bestudeerd, namelijk werk en inkomen, ouderdom, en bestaanszekerheid. Daarbij hebben we nader onderzocht hoe handhavingsbeleid respectievelijk bij het UWV, SVB en gemeenten uitpakt. Op basis van de verrichte studie, hebben we aandachtspunten geformuleerd voor de ontwikkeling van een handhavingsbeleid en bijbehorend -instrumentarium, dat passend wordt geacht in het licht van de huidige politiek-bestuurlijke ontwikkelingen. Een uitvoerige beschrijving van de onderzoeksaanpak die we bij de beantwoording van deze vraag hebben gehanteerd is opgenomen in bijlage 1.

## 1.3 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. Het stelsel van de sociale zekerheid is geen eenvoudige en instrumentele set regels; het is een bij uitstek complex beleidsdomein dat een groot ordenend effect heeft op de samenleving. Tegelijkertijd blijkt het sterk onderhevig aan maatschappelijke en politieke trends. Om de discussies van nu beter te begrijpen, schetsen we in **hoofdstuk 2** de ontwikkelingen die bij elkaar opgeteld hebben geleid tot het huidige handhavingsbeleid in de sociale zekerheid. We laten daarbij zien dat met het proces van verstatelijking van de sociale zekerheid ook het streven naar rechtmatigheid en doelmatigheid een onvermijdelijke vlucht heeft genomen en welke gevolgen dat heeft gehad.

De woorden ‘uitvoering’ en ‘handhaving’ van wet- en regelgeving – evenals daaraan gerelateerde termen zoals ‘uitvoeringsorganisaties’ en ‘handhavingsinstrumenten’ – lijken te impliceren dat wet- en regelgeving één-op-één zijn te vertalen naar de geleefde praktijk. **Hoofdstuk 3** maakt echter duidelijk dat de praktijk weerbarstig is. Handhavers en andere medewerkers (inclusief inspecteurs, dienstverleners of andere betrokkenen) van de bij handhaving betrokken instanties (UWV en SVB) en lokale overheden (gemeenten) zien zich bij de vertaling van beleid naar praktijk geconfronteerd met allerlei dilemma’s. Dit hoofdstuk dient om deze dilemma’s in kaart te brengen en maakt zo onder andere inzichtelijk dat handhavingsregelgeving niet alleen helpend is, maar regelmatig passend optreden ook in de weg zit, omdat geldende regels in veel gevallen niet goed aansluiten op de concrete contexten en situaties waar betrokken doelgroepen zich in bevinden.

In **hoofdstuk 4** – brengen wij de beleidsachtergronden uit hoofdstuk 2 en de uitvoeringsdilemma’s uit hoofdstuk 3 samen en reflecteren wij aan de hand van inzichten uit de (wetenschappelijke) literatuur op de knelpunten die wij constateren in de handhaving van de sociale zekerheid. Hierbij staat een diepere beschouwing op het begrip solidariteit centraal, welke de kern vormt van sociale voorzieningen.

In **hoofdstuk 5** presenteren we conclusies die voortvloeien uit de voorgaande hoofdstukken. Voortbouwend hierop schetsen we in **hoofdstuk 6** implicaties: aandachtspunten en belangrijke overwegingen voor politiek, bestuur en (uitvoerings)praktijk bij een eventuele herijking van het handhavingsbeleid en bijbehorend -instrumentarium, die ook recht doen aan fundamentele uitgangspunten van socialezekerheidsbeleid.

## 2. Handhavingsbeleid in de sociale zekerheid

‘Een bloemetje op tafel, dat moet kunnen.’<sup>13</sup> In 1963 introduceerde toenmalig minister Marga Klompé (van Maatschappelijk Werk) de eerste bijstandswet in Nederland: de Algemene Bijstandswet. Niet alleen vond ze dat een bijstandsuitkering een afdwingbaar burgerrecht moest zijn, ze vond ook dat iedere burger er ‘met opgeheven hoofd’ een beroep op zou moeten kunnen doen. Een bloemetje hoorde daarbij.

Zo'n zestig jaar na de introductie van de Algemene Bijstandswet (ABW) is het publieke debat over de sociale zekerheid nu heel anders van toon en aard. Veel van de discussies die momenteel spelen, hebben specifiek betrekking op handhaving. Beschouwingen en reflecties op ontwikkelingen van het handhavingsbeleid in de sociale zekerheid laten zien dat alleen al in het afgelopen decennium volop perspectiefwisselingen plaats hebben gevonden. Waar tot voor kort nog werd gevreesd voor frauderende burgers die de solidariteit in sociale zekerheidsarrangementen zouden ondermijnen, klinkt sinds kort een hieraan compleet tegengesteld geluid. Tegen de achtergrond van de Toeslagenaffaire, waarin burgers die kinderopvangtoeslag ontvingen onterecht als fraudeurs zijn aangemerkt en aangepakt met voor hen verstrekende gevolgen, is volgens sommigen de tijd rijp voor een herijking van het vermeend te ‘hardvochtige’ handhavingsbeleid, ook in de sociale zekerheid. De eerste bijstandswet wordt regelmatig als een keerpunt in de sociale geschiedenis van Nederland gemarkeerd; temidden van de discussies die momenteel spelen lijkt er nu wederom een sleutelmoment aangebroken.

Om de discussies van nu beter te begrijpen en vanwege het complexe karakter van het stelsel van de sociale zekerheid, bespreken we in dit hoofdstuk eerst handhaving in het huidige sociale zekerheidsstelsel (paragraaf 2.1) en relevante ontwikkelingen in de sociale zekerheid in het algemeen (paragraaf 2.2). Vervolgens zoomen we in op handhaving binnen het UWV, de SVB en gemeenten (paragraaf 2.3). We lichten daarbij drie wetten uit: de Werkloosheidswet (WW), de Algemene Ouderdomswet (AOW) en de Participatiewet. In paragraaf 2.4 lichten we vervolgens de verschillen tussen de regelingen uit. Dit hoofdstuk vormt daarmee de opmaat voor de analyses in de hoofdstukken die volgen.

## 2.1 Handhaving in het stelsel van de sociale zekerheid

Sociale zekerheid is er voor burgers die, door wat voor omstandigheden dan ook, een beroep kunnen doen op overheidsmiddelen omwille van hun bestaanszekerheid; er is expliciet voor gekozen om dit als een solidariteitsarrangement van en door de overheidsbureaucratie te organiseren.<sup>14</sup> Om (potentieel) misbruik van de collectieve middelen gemoeid met voorzieningen van de sociale zekerheid te voorkomen, heeft in de afgelopen decennia handhaving een steeds prominentere plaats gekregen binnen het stelsel van de sociale zekerheid. De VNG hanteert de volgende definitie van handhaving:

'Handhaving is elke actie die erop gericht is de naleving van het bij of krachtens wet- en regelgeving geldende recht te bevorderen en bewerkstelligen, zo nodig door het opleggen van sancties. Het gaat mede om het beïnvloeden van het gedrag van burgers (normadressanten) en heeft als doel normconform gedrag te bewerkstelligen. (...) Handhaving betekent immers ook het hebben en onderhouden van contacten met de burger, het vormen van handhavingsbeleid, het verschaffen van informatie en voorlichting over het naleven van wet- en regelgeving, het houden van toezicht en het bespreken van normconform én normafwijkend gedrag met de burger.'<sup>15</sup>

De Inspectie SZW, toezichthouder in het sociale zekerheidsstelsel, maakt onderscheid tussen handhaving op het aanvraagproces (vóór de poort) en handhaving gedurende het uitkeringsproces (na de poort), en kent drie categorieën van handhavingsactiviteiten: voorlichting, opsporing en afdoening/sanctionering.<sup>16</sup>

Handhaving in de sociale zekerheid is er, in een nauwe definitie, op gericht onterecht uitgekeerde voorzieningen terug te vorderen, eventueel met een sanctie, een bestuursrechtelijke boete, of, indien daar aanleiding toe is, met strafrechtelijke vervolging. In een bredere definitie is handhaving er ook op gericht om juist te *voorkomen* dat uitkeringen onterecht worden verstrekt. Recent onderzoek toont aan dat deze bredere definitie steeds meer wordt omarmd in de academische literatuur en de praktijk: handhaving is steeds vaker ook preventie.<sup>17;18</sup> Dit gaat dan vooral om informatieverstrekking en voorlichting aan de burger (bijvoorbeeld bij veranderingen van levenssituaties) of juist het gebruik maken van informatie die al over de burger bij de overheid beschikbaar is (bijvoorbeeld via werkgevers). Handhaving is in deze bredere zin dus ook gedragsbeïnvloeding ten einde 'normconform gedrag' te bewerkstelligen bij burgers.<sup>19;20</sup> Zodoende betekent handhaving in de sociale zekerheid preventie waar kan, repressie als het moet.<sup>21</sup>

Pas in de jaren '90 nemen de maatschappelijke en politieke aandacht voor handhaving als thema toe en wordt de 'bestuurlijke boete' onderdeel van het sanctie- en handhavingsbeleid in de uitkeringswetten. De Wet Boeten, Maatregelen en Terug- en Invordering Sociale Zekerheid die in 1997 in werking treedt, introduceert de bestuurlijke boete voor het eerst in de uitkeringswetten en creëert de structuur van het sanctiestelsel zoals we dat in grote lijnen nog steeds kennen.<sup>22</sup> Met de Wet Aanscherping Handhaving- en Sanctiebeleid SZW-wetgeving, beter bekend als de Fraudewet, die op 1 januari 2013 in werking is getreden en per 1 januari 2017 enkele belangrijke wijzigingen heeft ondergaan (zie box 2.1), wordt het sanctiebeleid nadrukkelijk aangescherpt. De wet geldt voor alle socialezekerheidsdomeinen en geeft het handhavingsbeleid in de sociale zekerheid zijn huidige vorm. Onder invloed van politieke en maatschappelijke ontwikkelingen, is de Fraudewet sinds de invoering onderwerp geweest van discussie.

### **Box 2.1 – De Fraudewet: een politiek steekspel**

Het regeerakkoord van Kabinet Rutte-I vormt de directe aanleiding om misbruik van uitkeringen harder aan te pakken en stelt dat fraude in de sociale zekerheid de solidariteit ondermijnt. Er wordt gekozen voor een lik-op-stukbeleid.<sup>23</sup> De verwachting is dat een hardere aanpak op fraude tussen 2012 en 2015 180 miljoen euro extra oplevert.<sup>24</sup> 'Hogere straffen moeten mensen en bedrijven bevestigen dat eerlijkheid het langst duurt (...). Dit moet een duidelijk signaal afgeven dat de samenleving fraude niet accepteert en dat fraude niet mag lonen.'<sup>25</sup> Uit gesprekken met direct betrokkenen blijkt dat de uiteindelijke Fraudewet zoals in 2012 voorgesteld flink verschilt van eerdere versies, waarin fraudeurs voor vijf jaar worden uitgesloten van de sociale zekerheid, waaronder bijstand, en fikse boetes worden opgelegd. Onder medewerkers van het ministerie is er grote weerstand tegen deze hardvochtigheid. Ook de Raad van State geeft een negatief advies en noemt dat 'de zwaarte van de sanctie niet in redelijke verhouding staat tot het beoogde doel. Dat geldt zeker voor de cumulatie van de bestuurlijke boete met de uitsluiting van een uitkering.'<sup>26</sup> Op advies van de Raad van State wordt het uitsluiten van de sociale zekerheid als sanctie geschrapt.

De Fraudewet scherpt per 1 januari 2013 het sanctiebeleid flink aan. Voorheen werd uitkeringsfraude bestraft met een maximale bestuurlijke boete van 2.269 euro, waarbij de hoogte van de boete in het Boetebesluit werd bepaald op een vast bedrag van 10 procent van het benadelingsbedrag (het onterecht ontvangen bedrag). Als er geen sprake was van een benadelingsbedrag, volstond een waarschuwing. Bij een benadelingsbedrag vanaf €10.000 werd daarnaast ook strafrechtelijk gehandhaafd.<sup>27</sup> De Fraudewet verhoogt boetes. Naast de terugvordering van het ontvangen bedrag →



moet ook een punitieve boete worden opgelegd en recidivisten worden zwaarder gestraft. Daarnaast is er ook een minimumboetebedrag ter hoogte van 150 euro als de informatieplicht overtreden is maar geen bedrag ontvangen is (geen benadeling). De aangiftegrens wordt verhoogd naar 50.000 euro en ook bij recidive binnen een termijn van vijf jaar wordt strafrechtelijk gehandhaafd. De memorie van toelichting geeft ook een overzicht van voorbeelden van sancties in het oude systeem en sancties in het nieuwe systeem. Als een bijstandsgerechtigde bijvoorbeeld inkomsten uit arbeid verzwijgt, had de gemeente in het oude systeem *de mogelijkheid* om onterecht betaalde bijstand terug te vorderen en om voor maximaal twee maanden de bijstandsuitkering in te houden. In het nieuwe systeem geldt een *verplichting*: de gemeente moet onterecht ontvangen bijstand terugvorderen én een sanctie opleggen (in dit geval 100 procent van het benadelingsbedrag).<sup>28</sup>

De Fraudewet brengt een verschuiving teweeg richting het bestuursrecht. Zo stelt de memorie van toelichting dat handhaving een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van de bestuurlijke en justitiële overheden. Een strafrechtelijke interventie dient te worden gezien als het sluitstuk van effectieve administratieve uitvoering en handhaving; complementair aan bestuurlijk optreden. Bestuurlijke organen moeten handhaven met corrigerende maatregelen en het strafrecht dient te worden gereserveerd voor 'ernstige gevallen', waarbij de aangiftegrens verschuift van 10.000 euro naar 50.000 euro.<sup>29</sup> De uitvoering van de sociale zekerheid krijgt zo meer 'lik-op-stuk'-mogelijkheden voor het afdoen van boetes en terugvorderingen. Inzet van het strafrecht, met daarbij ook de mogelijkheid van het aantekenen van verzet, heeft namelijk een schorsende werking op de tenuitvoerlegging van de straf en betekent dus opschorting van de betaling van de boete: zolang er verzet is aangetekend hoeft de boete niet betaald te worden. Dit terwijl de betaling bij het aantekenen van bezwaar of beroep tegen een bestuurlijke boete niet wordt opgeschort en wordt verrekend met de lopende uitkering: het aantekenen van bezwaar of beroep maakt voor de actuele situatie waarbij een boete moet worden betaald weinig uit. Andere redenen om te kiezen voor meer bestuursrecht zijn de beperkte capaciteit van het OM om zaken op te pakken en het feit dat een strafrechtelijke veroordeling leidt tot een aantekening in de justitiële documentatie (strafblad), wat voor de uitkeringsgerechtigde het mogelijk lastiger maakt om (weer) aan een baan te komen.<sup>30</sup>

Al in 2014, dus ruim een jaar na de invoering van de Fraudewet, worden door verschillende partijen zorgen geuit over de strenge aanpak die de Fraudewet teweeg heeft gebracht. Zo stelt de Nationale Ombudsman na onderzoek dat er in de uitvoering geen onderscheid wordt gemaakt tussen mensen die bewust frauderen en mensen die zich hebben vergist of bijvoorbeeld nog niet over de juiste informatie beschikken. Al deze mensen →



worden beboet alsof zij frauderen. De Nationale ombudsman spreekt van disproportionele bedragen en onbegrijpelijke boetes die leiden tot onzekerheid en wantrouwen richting de overheid. Tegelijkertijd constateert de Nationale ombudsman dat de Fraudewet, die bedoeld was om fraudeurs streng te straffen, in de praktijk niet tot een verhoogde pakkans voor fraudeurs leidt.<sup>31</sup>

In datzelfde jaar moet door een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep het boeteregime van de Fraudewet worden aangepast. De Raad heeft geoordeeld dat gevallen individueel beoordeeld moeten worden, dat een standaard- of minimumboete niet opgelegd kan worden en dat de wet niet mag gelden voor fraude begaan vóór 1 januari 2013.<sup>32</sup> De hoogte van de boete moet bovendien indringend getoetst worden aan het evenredigheidsbeginsel. Ook mag alleen als er opzet vastgesteld wordt, een boete van 100 procent worden opgelegd. Als hier geen sprake van is, moeten andere percentages gehanteerd worden: bij grove schuld 75 procent, bij normale verwijtbaarheid 50 procent en bij verminderde verwijtbaarheid maximaal 25 procent. Vanwege deze uitspraak wordt de Fraudewet en het bijbehorende boetebesluit aangepast. In dezelfde aanpassing wordt ook meegenomen dat er voortaan meer mogelijkheden zijn om een waarschuwing te geven in bepaalde situaties.<sup>33</sup> Overigens heeft de Raad van State kritiek op het boetestelsel zoals geformuleerd in de wetswijziging, omdat het percentage-systeem complex is en niet aansluit op het strafrecht.<sup>34</sup> Het kabinet besluit daarom om de hoogte van de boetes te laten aansluiten bij de categorieën uit het strafrecht, hetgeen eveneens in lijn is met de uitspraken van het CRvB.<sup>35</sup> De wijziging treedt per 1 januari 2017 in werking, verschillende organisaties passen hun werkwijze al eerder aan.

De Fraudewet in het bijzonder, maar ook andere aan regelovertreding in de sociale zekerheid gerelateerde onderwerpen zoals fraudeonderzoek, blijven ook de afgelopen jaren niet onbesproken. Discussies laaien onder andere weer op in 2018, als (opnieuw) een groot fraudeschandaal aan het licht komt. Nieuwsuur komt met het bericht dat (met name Poolse) arbeidsmigranten op grote schaal frauderen met WW-uitkeringen.<sup>36</sup> In de Kamervragen en moties die hierop volgen is de teneur met name dat het UWV strenger zou moeten controleren en handhaven. Een uitkomst van de ontwikkelingen in 2018 is dat diverse uitvoerders van sociale zekerheid, zoals gemeenten, UWV en SVB, een 'Signaleringsbrief fraudefenomenen' opstellen gericht aan de Tweede Kamer. Ook in 2021 zijn deze jaarlijkse brieven geschreven, waarin verslag wordt gedaan van fraudefenomenen die de verschillende partijen signaleren en de manier waarop ze hierop inspelen. In deze meest recente brieven valt echter op dat veel aandacht wordt gevraagd voor het kunnen bieden van maatwerk om aan te sluiten bij de leefwereld van burgers. 'Voor het draagvlak van de sociale zekerheid →



blijven controle en handhaving bij misstanden noodzakelijk, maar die kunnen niet het enige antwoord zijn,' schrijft de minister in zijn reactie op de Signaleringsbrief fraudefenomenen.<sup>37</sup>

Daar waar bij de toekenning van een boete en het bepalen van de hoogte daarvan rekening gehouden dient te worden met de mate van verwijtbaarheid en persoonlijke omstandigheden, geldt dat niet voor terugvorderingen. De Fraudewet bepaalt namelijk dat onterecht ontvangen uitkeringen en toeslagen altijd en volledig moeten worden teruggevorderd, ongeacht de hoogte van het benadelingsbedrag en ongeacht of er sprake is van verwijtbaarheid of opzet.<sup>38</sup> Dit maakt dat uitkeringsinstanties (uitvoeringsorganisaties of overheden) verplicht zijn om in dat geval op treden, waarvoorheen nog de mogelijkheid bestond dit niet te doen. De Fraudewet bepaalt ook dat burgers actief inlichtingen moeten verstrekken en kent daarmee een grote verantwoordelijkheid aan hen toe. Een belangrijk argument van de wetgever is dat fraudebestrijding een punitief en afschrikkend karakter moet hebben. Een ander uitgangspunt is dat mensen die gebruik maken van de sociale zekerheid geactiveerd moeten worden om zoveel mogelijk deel te gaan uitmaken van de reguliere arbeidsmarkt en dus niet langer een beroep hoeven te doen op sociale zekerheid.

Hoewel de memorie van toelichting van de Fraudewet het begrip fraude weliswaar noemt, bevat deze geen concrete definiëring of afbakening van het begrip als zodanig:

'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.'

Het woord 'fraude' komt als zodanig ook in het Wetboek van Strafrecht niet voor. Het is een containerbegrip voor alles wat te maken heeft met oplichting en benadeling van de staat (wederrechtelijk voordeel) door vervalsing van de administratie of het niet nakomen van opgelegde regels in relatie tot een verkregen uitkering waarbij benadeling plaatsvindt. Het strekt daarmee verder dan zaken als bewust bedrog, misleiding of zwendel. Bij fraude in de



sociale zekerheid gaat het bijvoorbeeld om het niet melden van betaald werk naast een uitkering, verandering in de leefsituatie of van vermogen en bezittingen.<sup>39</sup> Er wordt bij instanties in de sociale zekerheid dan ook niet altijd en zeker niet uitsluitend gesproken over fraude, maar ook wel over fouten of regelovertreding. Sommige uitkeringsinstanties (uitvoeringsorganisaties of gemeentelijke sociale diensten) kiezen er zelfs nadrukkelijk voor om überhaupt het begrip fraude niet te hanteren; de Fraudewet is daardoor echter niet verminderd van toepassing.

## 2.2 Relevante ontwikkelingen in de sociale zekerheid

Hoewel de Fraudewet sinds 2013 bepalend is voor hoe handhaving in de sociale zekerheid is vormgegeven, is de grote rol van de staat niet vanzelfsprekend en zelfs relatief recent. Tot diep in de vorige eeuw waren in het corporatistisch georganiseerde Nederland vormen van sociale zekerheid – en daarmee ook van handhaving daarvan – de verantwoordelijkheid van partijen uit het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven, zoals diaconale of particuliere organisaties of bedrijfsverenigingen.<sup>40</sup> In hoofdstuk 4 schetsen wij uitgebreider het ingrijpende proces van verstatelijking, waarin de staat een steeds grotere solidariteitstaak op zich heeft genomen. Vooruitlopend daarop willen we hier alvast benadrukken dat een nadere beschouwing van dit proces onder andere inzichtelijk maakt dat het antwoord op de vraag wie het best verantwoordelijk kan zijn voor sociale zekerheid – de overheid of maatschappelijke organisaties die juist op afstand staan van die overheid – zich duidelijk in één richting heeft ontwikkeld, en dat dat implicaties heeft.

Daar waar de Fraudewet bepalend is voor het gehele handhavingsbeleid in het stelsel van sociale zekerheid, omvat het stelsel zelf een heel palet aan uitkeringsregelingen, waarvan de bijstandsuitkering (Participatiewet), de werkloosheidsuitkering (WW) en Algemene Ouderdomswetuitkering (AOW) de bekendste zijn. Het stelsel kan worden opgedeeld in sociale voorzieningen en sociale verzekeringen en heeft naast een waarborgfunctie (minimumbescherming en bescherming tegen inkomstenderving) ook een activeringsfunctie. Dit houdt in dat uitkeringsgerechtigden geactiveerd moeten worden om te (re-)integreren in de arbeidsmarkt. Om gebruik te kunnen maken van de verschillende regelingen van de sociale zekerheid, hebben ontvangers medewerkings- en inlichtingenverplichtingen. Alle socialezekerheids wetten kennen een vorm van verplichting voor uitkeringsgerechtigden om de uitvoeringsorganisatie desgevraagd of uit eigen beweging op de hoogte te stellen van feiten of omstandigheden waarvan redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat die van invloed zijn op de hoogte van of het recht op een uitkering; de inlichtingenplicht.<sup>41</sup>

Bij de uitvoering van de socialezekerheidswetten en het toezicht daarop zijn verschillende partijen als uitvoeringsorganisatie betrokken. Voor de uitvoering zijn dit het UWV, de SVB, de gemeenten (sommige gemeenten organiseren dit in een samenwerkingsverband met buurgemeenten – intergemeentelijke sociale diensten), de Belastingdienst en particuliere ziektekostenverzekeraars. Deze laatste twee vallen vanwege de selectie van regelingen buiten de scope van dit onderzoek en worden daarom verder buiten beschouwing gelaten. De Inspectie SZW is belast met het toezicht op het stelsel van werk en inkomen, door toezicht te houden op de uitvoering van de socialezekerheidswetten door het UWV, de SVB en de gemeenten. De inspectie richt zich daarbij niet op het functioneren van een enkele instantie, maar kijkt naar de werking bij en resultaten van de gezamenlijke uitvoerders. Tabel 2.1 geeft een overzicht van verantwoordelijkheden van uitvoeringsorganisaties per regeling. De regelingen die recent zijn ingevoerd voor de tijdelijke ondersteuning van huishoudens, ondernemers en bedrijven in het kader van de coronacrisis, zijn bij dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Op deze regelingen (o.a. de Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten, de Tijdelijke Overbrugging Zelfstandige Ondernemers en de Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid) is de Fraudewet ook van toepassing.

**Tabel 2.1 – Overzicht betrokken organisaties bij uitvoering van socialezekerheidswetten**

ORGANISATIE	SOCIALEZEKERHEIDSWETTEN
SVB	AOW, AIO, Anw, AKW
UWV	WW, ZW, Wet Wia, WAZ, WAO, Wajong, TW, IOW
Gemeenten (/sociale diensten)	Participatiewet, wet IOAW, Wet IOAZ, Wmo
Belastingdienst *	Wet KB, Wht, Wkkip, Wzt
Particuliere ziektekostenverzekeraars*	Zvw, Wlz

*\* niet in scope onderzoek*

## 2.3 Handhaving in drie sociale zekerheidsdomeinen: WW, AOW en de Participatiewet

Dit onderzoek focust zich op drie specifieke sociale voorzieningsregelingen, namelijk de WW, AOW en de Participatiewet (vetgedrukt in tabel 2.1). Voor elk van deze wetten is een andere instantie verantwoordelijk. De wetten zijn geselecteerd vanwege hun diversiteit, bijvoorbeeld in aard van de regeling, doel, omvang en beoogde doelgroep, en fungeren als voorbeelden om te illustreren hoe handhaving in diverse contexten uitpakt. In de volgende paragraaf beschrijven we hoe handhaving bij de drie onderscheiden regelingen en hun verantwoordelijke organisaties uitpakt. We benoemen relevante overeenkomsten en verschillen en schetsen de belangrijkste ontwikkelingen.

### 2.3.1 Het UWV en de WW

Het UWV kent een directie Handhaving, die een centrale rol in het handhavingsproces vervult. Zo kunnen medewerkers van alle divisies, zoals Uitkeren en Sociaal Medische Zaken, vermoedens van regelovertreding melden bij het Centraal Meldpunt Fraude van de directie Handhaving. Burgers kunnen hier ook vermoedens melden. Medewerkers van de directie Handhaving onderzoeken vervolgens de melding en beoordelen of de uitkering in kwestie moet worden teruggevorderd en of er daarnaast een sanctie moet volgen. Daarnaast voert de directie zelfstandig themaonderzoeken uit om misbruik op te sporen. Om risico's in kaart te brengen voorziet zij de Raad van Bestuur en de verschillende divisies van het UWV van advies, bijvoorbeeld over nieuwe fraudefenomenen of nieuwe (preventieve) beheersmaatregelen.<sup>42</sup>

Handhaving is een belangrijk en actueel thema voor het UWV. Zo laat het UWV in 2019 weten extra maatregelen op het gebied van handhaving te nemen, met in het bijzonder aandacht voor rechtmatigheid. In 2020 wordt daaraan toegevoegd dat er meer aandacht moet zijn voor een goed en uitvoerbaar evenwicht tussen dienstverlening, efficiency, controle en handhaving. Ingezet wordt op fraudealertheid en kennis over handhaving bij medewerkers en management, 'zonder het belang van een goede dienstverlening en efficiency uit het oog te verliezen'. Het merendeel van de klanten 'kent immers geen verkeerde bedoelingen', zo benadrukt het UWV.<sup>43</sup> In de praktijk betekent dit een voortzetting van een al eerder ingeslagen weg. Zo zet het UWV de afgelopen jaren sterk in op het ontwikkelen van risicomodellen om mogelijke 'misbruikrisico's' vroegtijdig in het uitkeringsproces te detecteren.<sup>44</sup> De 'risicomodellen', intussen ook wel aangeduid als 'risicoscans', worden continu geactualiseerd aan de hand van nieuwe risico's voor regelovertreding, bijvoorbeeld door meldingen, onderzoek of ontwikkelingen in de buitenwereld. Onderzoek naar misbruikrisico's vormt samen met andere afwegingskaders de basis voor verder inzicht in en vormgeving van handhaving.<sup>45</sup>

Niet alle regelovertradingen worden meteen bestempeld als fraude. Sowieso wordt er weinig over fraude gesproken, eerder over 'regelovertrading'. Uitgangspunt van het handhavingsbeleid is voorkomen dat burgers of werkgevers fouten maken, door middel van goede voorlichting en administratief gemak.<sup>46</sup> Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen burgers en werkgevers die 'een foutje' maken, nalatigheid en 'een specifieke groep fraudeurs die bewust misbruik maken van socialezekerheidsregelingen'. In haar handhavingsjaarplan (van 2020) zegt het UWV: 'We zullen onze dienstverlening en handhaving steeds meer differentiëren naar dit onderscheid en kiezen een handhavingsstijl die passend is'.<sup>47</sup>

De Werkloosheidswet (WW) is ingevoerd in 1986 en heeft als doel om mensen die zonder verwijtbaarheid werkloos raken te verzekeren tegen te grote negatieve financiële gevolgen. De WW is begrensd op een maximum van 24 maanden, maar de exacte duur hangt evenals de hoogte van de uitkering af van het arbeidsverleden van de uitkeringsgerechtigde. De WW kent een aantal plichten, waaronder het zoeken naar passende arbeid en het verstrekken van relevantie informatie die invloed kan hebben op de uitkering van het UWV. In 2019 constateerde het UWV voor alle regelingen die zij uitvoert 14.400 regelovertradingen waarvan er ruim 2.300 betrekking hadden op de WW. De meeste geconstateerde overtradingen ontstaan door verzwegen wit te werken, te late herstell meldingen en door het niet of te laat doorgeven van vakanties. Bij de WW is er sprake van een totaal benadelingsbedrag van 4,45 miljoen euro. Er is in 33,1 procent van de geconstateerde overtradingen een sanctie opgelegd, met een totaalbedrag aan bestuurlijke boetes van 1,1 miljoen euro.<sup>48</sup>

In het najaar van 2018 meldt Nieuwsuur dat WW-uitkeringen worden toegerekend aan arbeidsmigranten die verwijtbaar werkloos zijn of weigeren passende arbeid te aanvaarden.<sup>49</sup> Het brengt een debat op gang in de Tweede Kamer over handhaving met betrekking tot de WW.<sup>50</sup> Na intern onderzoek laat de minister de Kamer weten dat het frauderisico in sectoren met veel seizoensgebonden arbeid is toegenomen, omdat een WW-uitkering aantrekkelijk kan zijn voor arbeidsmigranten uit landen waar de kosten van levensonderhoud lager liggen.<sup>51</sup> De minister stelt dat fraude met WW-uitkeringen tot nu toe niet de benodigde urgentie heeft gehad en dat dit daarom met kracht moet worden aangepakt. De minister wil dat het UWV strenger gaat controleren of er sprake is van verwijtbare werkloosheid. De fraude laat ook zien dat de modus operandi van fraudeurs continu wijzigt. Er moet dus sprake zijn van een blijvend effectieve aanpak.<sup>52</sup>

In 2019 informeert de minister de Kamer dat de fraude met WW aanleiding is geweest om in de breedte aandacht te besteden aan een toekomstbestendige aanpak van fraude en om de samenwerking tussen SZW en UWV op het gebied

van handhaving te intensiveren.<sup>53</sup> In het verleden is de balans doorgeschoten naar dienstverlening, zo stelt de minister, nu is de uitdaging de dienstverlening niet uit het oog te verliezen bij het versterken van de handhaving. Daarbij moet niet alleen oog zijn voor fraude die maatschappelijke aandacht trekt, maar er moet verscherpte aandacht zijn voor handhaving in het algemeen.<sup>54</sup> Het UWV heeft naar aanleiding van wat er in 2018 en in de nasleep hiervan speelde structureel meer financiële middelen gekregen voor de inzet op handhaving. Anno 2021 vindt er wegens recente ontwikkelingen zoals eerder geschetst een ‘reset’ plaats van de discussie over wat passende handhaving is.

### **2.3.2 De SVB en de AOW**

De SVB beschrijft handhaving als ‘het totaal aan maatregelen en activiteiten die tot doel hebben om fouten en fraude van klanten en derden bij voorkeur te voorkomen, en waar dat niet lukt te detecteren, te corrigeren en zo nodig te sanctioneren’.<sup>55</sup> Daarbij streeft de SVB ernaar om enerzijds zo min mogelijk drempels op te werpen voor de toegang tot rechten en diensten, maar anderzijds tegelijkertijd goede waarborgen in te bouwen tegen misbruik en fraude. De speerpunten van handhaving zijn preventie en risicogerichtheid: fouten en fraude moeten binnen het primaire proces zoveel mogelijk afgedekt worden (preventie) en er wordt ingezet op handhavingsactiviteiten naar gelang het risico op fouten en fraude en de impact daarvan (risicogerichtheid).<sup>56</sup> Om dit concreet vorm te geven heeft de SVB, evenals het UWV, een aparte afdeling, die sinds 2021 Preventie & Handhaving heet (hiervoor heette de afdeling Handhaving). De afdeling is ondergebracht bij de directie Dienstverlening. De SVB probeert een mix te hanteren van traditionele middelen met inzet van ervaren medewerkers en nieuwe methoden met de inzet van gespecialiseerde data-analisten.<sup>57</sup>

Voor de SVB is het uitgangspunt bij fraudesignalering dat alle onderzoekwaardige fraudesignalen worden afgehandeld, ook als dat betekent dat het onderzoek met terugwerkende kracht moet worden uitgevoerd. Overigens spreekt de SVB zelf over signalen; het begrip fraude wordt ook richting ‘klanten’ niet gebruikt. Signalen worden vastgelegd in het (werk-)registratiesysteem. Vervolgens wordt door de afdeling Preventie & Handhaving specialistisch onderzoek verricht naar deze signalen, onder andere door zowel interne als externe bronnen te raadplegen, zoals Suwinet en Facebook. De resultaten uit het signaalonderzoek worden vastgelegd in een handhavingsrapportage. Daarin wordt advies gegeven over rechtmatigheid en indien van toepassing over vervolgstappen voor sanctionering.<sup>58</sup> Het advies is gericht aan de service-teams die de dossiers onder hun hoede hebben en die de uiteindelijke besluiten nemen. Daarmee wordt het signaalonderzoek en de boeteoplegging niet door dezelfde medewerker verricht. Als de SVB een besluit heeft genomen over de

op te leggen sanctie, dan wordt de uitkeringsgerechtigde ingelicht. Die heeft zes weken de tijd om te reageren door middel van een zienswijze.

De mededelingsverplichting geldt niet voor gegevens die te verkrijgen zijn uit de BRP (Basisregistratie Personen) of polisadministratie. Dat maakt dat de SVB niet gemelde witte inkomens niet beboet. Bij inlichtingen die de SVB zelf niet kan verkrijgen, moeten uitkeringsgerechtigden dit binnen vier weken melden. Gebeurt dit niet, dan is de klant nalatig en wordt het teveel betaalde bedrag teruggevorderd en wordt een boete berekend.

De SVB is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Algemene Ouderdomswet (AOW). Deze wet bepaalt sinds 1957 dat inwoners van Nederland boven een bepaalde leeftijd een recht kunnen hebben op een publieke pensioenvoorziening, de AOW. Oorspronkelijk is deze leeftijd vastgesteld op 65 jaar maar sinds 2012 stijgt de AOW-leeftijd verhoudingsgewijs mee met de gemiddelde leeftijdsverwachting (in 2019 is de stijging tijdelijk gestopt als uitkomst van het principeakkoord over de vernieuwing van het pensioenstelsel).<sup>59</sup> Het doel van de AOW is meervoudig: de AOW heeft als doel het voorkomen van armoede onder ouderen en voorkomt in samenhang met het pensioenstelsel dat gepensioneerden na hun pensionering te maken krijgen met een grote inkomensachteruitgang.<sup>60</sup> Van de 5,5 miljoen 'klanten' van de SVB ontvangen 3,5 miljoen mensen een dergelijke voorziening. Het gaat om 43 miljard euro per jaar. De AOW kent een gehuwdenpensioen (voor gehuwde, officieel geregistreerde of samenwonende stellen) en een ongehuwdenpensioen. Het gehuwdenpensioen is lager dan het ongehuwdenpensioen.<sup>61</sup> Als AOW-gerechtigden ondanks de uitkering onder het sociaal minimum komen te zitten kan er een beroep worden gedaan op de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO), sinds 2015 de opvolger van de aanvullende AOW.

Op verschillende manieren controleert de SVB of AOW- betalingen rechtmatig zijn en of mensen krijgen waar ze recht op hebben. Zo worden huisbezoeken afgelegd of internetonderzoeken verricht.<sup>62</sup> Huisbezoeken worden met name ingezet om te controleren of alleenstaande AOW-ontvangers ook daadwerkelijk alleen wonen. Het verzwijgen van het voeren van een gezamenlijke huishouding is ook de meest voorkomende vorm van overtreding. Het aantonen van een gezamenlijke huishouding is echter niet gemakkelijk; handhavers geven aan dat de bewijsvoering hiervoor een groot knelpunt is.<sup>63</sup> Naast het voeren van een gezamenlijke huishouding, zijn er nog andere soorten overtredingen mogelijk bij de AOW. Zo kan er onterecht worden geclaimd dat iemand in Nederland heeft gewoond en dus recht heeft op AOW, maar op deze manier onrechtmatig een uitkering proberen te verkrijgen is lastig omdat de SVB dit voorafgaand aan het ontvangen van AOW controleert. Daarnaast is er nog de mogelijkheid dat gefraudeerd wordt door het verzwijgen van

inkomsten of vermogen. Dit speelt in het domein van de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO), wat een aanvulling is op AOW-pensioen. In 2019 zijn er 622 onrechtmatige situaties gecorrigeerd waarbij er sprake was van een terugvordering en waarbij een sanctie is opgelegd. De directe kosten voor handhaving in de AOW bedroegen in 2019 circa 3,6 miljoen euro.<sup>64</sup>

### **2.3.3 Gemeenten en de Participatiewet**

Op 1 januari 2015 trad de Participatiewet in werking en verving daarmee de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening en een groot deel van de Wajong. De wet regelt wie recht heeft op bijstand én welke rechten en plichten tegenover het ontvangen van bijstand staan. Ook regelt de Participatiewet de bijzondere bijstand: bijstand voor bepaalde bijzondere, noodzakelijke uitgaven die wegens het ontbreken van middelen niet zelf kunnen worden gedragen. De uitvoering van de wet vormt onderdeel van het brede takenpakket van gemeenten, die tevens verplicht zijn om regels vast te stellen over de tegenprestatie voor een bijstandsuitkering. Voor sommige delen van de Participatiewet werkt de gemeente ook samen met andere partijen. Zo voert de SVB de AIO uit, de aanvullende inkomensvoorziening voor ouderen. En UWV werkt samen met de gemeenten bijvoorbeeld als het gaat om het vinden van een baan voor werkzoekenden die in de bijstand zitten.

De budgetten voor de Participatiewet worden vooraf door het Rijk verdeeld over de gemeenten. Het zogeheten macrobudget dat gemeenten ontvangen (dat naast de Participatiewet ook bedoeld is voor de IOAW, IOAZ en Bbz 2004) is niet geoormerkt: gemeenten mogen het overschot vrij besteden, maar moeten een tekort in principe ook zelf opvangen. ‘Dit geeft gemeenten een prikkel om zoveel mogelijk mensen uit een uitkering te houden’, valt te lezen op de website van de Rijksoverheid.<sup>65</sup> Als er echt grote tekorten ontstaan, kan een gemeente beroep doen op gedeeltelijke compensatie – de vangnetuitkering.<sup>66</sup>

Naast de veranderingen als gevolg van de invoering van de Participatiewet in 2015, heeft ook de Fraudewet in 2013 zaken veranderd voor gemeenten wat betreft handhaving in de sociale zekerheid. Tot 2013 hadden gemeenten enige beleidsvrijheid voor terugvorderingen. Zo hadden veel gemeenten als uitgangspunt dat onterecht ontvangen bijstand terugbetaald moest worden, maar dat daarbij altijd een kosten- en batenanalyse moest plaatsvinden. Op die manier konden gemeenten als het over kruimelbedragen ging, ervoor kiezen om af te zien van terugvorderen. Vanaf 2013 hebben gemeenten deze mogelijkheid niet meer. Sindsdien moeten zij altijd terugvorderen én bij het schenden van de inlichtingenplicht tevens een boete opleggen. Tegelijkertijd moeten gemeenten uitkeringsgerechtigden expliciet wijzen op de inlichtingen die verstrekt dienen te worden.<sup>67</sup>

Het verschilt per gemeente hoe de handhaving in het kader van de Participatiewet precies is vormgegeven. Sommige gemeenten hebben de uitvoering van de Participatiewet belegd bij sociale diensten, terwijl andere het binnen de eigen organisatie houden. Wat al deze diensten en gemeenten in ieder geval verplicht zijn om te doen, is om bij een verwijtbare schending van de inlichtingenplicht en inspanningsplicht<sup>68</sup> te handhaven. Bij verwijtbare schending van de inlichtingenplicht is wettelijk vastgelegd dat er een boete opgelegd moet worden. De hoogte van een boete wordt afgestemd op de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid, de omstandigheden van persoon en (uitzonderlijke) dringende redenen. De bewijslast om aan te tonen dat de schending niet of verminderd verwijtbaar is, ligt bij de betrokkene. Als er echter sprake is van grove schuld of opzet, dan ligt de bewijslast bij de gemeente.<sup>69</sup> In sommige gevallen volstaat een waarschuwing, zoals bijvoorbeeld bij 'nulfraude' (als er niet teveel bijstand is uitbetaald) of als op redelijke termijn (binnen 60 dagen) inlichtingen alsnog zijn verstrekt. In beleidsregels wordt vastgelegd wanneer een waarschuwing volstaat, met als randvoorwaarde dat in de afgelopen twee jaar niet eerder een waarschuwing is gegeven.<sup>70</sup>

Data- en gegevensuitwisseling spelen een steeds belangrijkere rol in de handhaving door gemeenten. Zoals ook de VNG opmerkt, gaan steeds meer gemeenten handhaving als onderdeel van integrale dienstverlening zien, wat betekent dat handhaving niet alleen de verantwoordelijkheid is van handhavers, maar van alle medewerkers.<sup>71</sup> Gemeenten proberen daarbij het samenspel tussen klantmanagers, toezichthouders en handhavers te versterken zodat niet alleen deze laatsten de verantwoordelijkheid dragen – en voelen – voor handhaving. Zo is het in de praktijk belangrijk dat kennis en gegevens worden uitgewisseld binnen en tussen gemeenten (en andere betrokken partijen).<sup>72</sup> Door een betere gegevensuitwisseling tussen uitvoeringsorganen, wordt de kans kleiner dat iemand ongemerkt fraudeert.<sup>73</sup> Gegevensuitwisseling kan ook gebruikt worden om te kijken of burgers recht hebben op een bepaalde regeling. De SVB kan nu pensioengerechtigden wel actief benaderen om te laten weten dat ze recht hebben op AOW, maar weet niet wie in aanmerking komen voor de aanvullende inkomensvoorziening. Ouderen die AOW krijgen moeten dus zelf AIO aanvragen. Betere gegevensuitwisseling, in dit geval tussen het UWV en de SVB, zou betekenen dat de SVB ook weet wie recht hebben op AIO. Het uitwisselen van gegevens brengt echter ook vragen met zich mee, onder andere over privacy. Dat datagebruik en gegevensuitwisseling niet zomaar plaats kunnen vinden, blijkt wel als begin 2020 het fraude-detectiesysteem SyRI door de rechter verboden wordt, omdat de werking ervan niet transparant is.<sup>74</sup>



## 2.4 Overeenkomsten en verschillen tussen de verschillende regelingen

De WW biedt inkomensbescherming via de werknemersverzekeringen, terwijl de AOW een vangnet biedt via volksverzekeringen en de Participatiewet via algemene middelen. Solidariteit is hiermee ingebed in de verschillende regelingen; niet alleen waar het direct algemene middelen betreft, maar ook daar waar het gaat om werknemers- of volksverzekeringen. Alle bijstandsgerechtigden, ouderen of werkenden verkrijgen hiermee trekkingsrechten die collectief gedragen worden. Op alle drie de hier centraal staande socialezekerheidswetten (WW, AOW en de Participatiewet) is de Fraudewet van toepassing en dus bepalend voor hoe handhaving wordt vormgegeven. Ondanks de (diversiteit in) herkomst van de middelen (die dus niet altijd van de overheid afkomstig zijn), gelden uit de Fraudewet voortvloeiende bepalingen voor alle instanties die bij de drie regelingen betrokken zijn (UWV, SVB en gemeenten).

Een opvallend verschil tussen de regelingen is de betreffende doelgroep, waartussen wezenlijke verschillen bestaan die voor handhaving relevant zijn. Zo wordt de werknemersverzekering WW uitgekeerd aan personen met een arbeidsverleden. Het betreft een diverse doelgroep, variërend van personen die op basis van de eerder geleverde arbeid (grote) financiële buffers hebben opgebouwd alsook personen voor wie dit niet of nauwelijks geldt. Binnen de doelgroep vallen ook personen met (voormalig) flexibele arbeidscontracten, die weinig stabiliteit en zekerheid gekend hebben gedurende het arbeidsleven. Een grote mate van diversiteit geldt ook voor de AOW-doelgroep. Het betreft een voorziening voor alle ouderen, van rijk tot arm, ongeacht het eigen vermogen. In financiële zin gaat het bij de WW en AOW om doelgroepen voor wie variëteit geldt in de mate van afhankelijkheid van de voorziening. Bij de AOW wordt deze afhankelijkheid ook beïnvloed (gereduceerd) door het inkomen uit een eventueel (uit werk opgebouwd) pensioen.

Voor de doelgroep van bijstandsgerechtigden, vallend onder de Participatiewet geldt doorgaans juist een grote afhankelijkheid van de voorziening, omdat vermogen boven een bepaald bedrag eerst opgemaakt moet worden voordat men in aanmerking komt voor een bijstandsuitkering. De Participatiewet wordt dan ook wel als het sluitstuk van het socialezekerheidsstelsel gezien. Burgers in deze doelgroep lopen een groot risico onevenredig hard getroffen te worden in hun bestaanszekerheid als gevolg van sanctiebeleid. Relevant voor handhavingsbeleid is bovendien dat de doelgroep relatief vaak met een combinatie van verschillende wettelijke regelingen te maken heeft, omdat minima vaak recht hebben op allerlei andere vormen van inkomensondersteuning, zoals huur- of zorgtoeslag. Deze voorzieningen zijn allen afzonderlijk geregeld. Als

gevolg hiervan is het organiseren van hun sociale voorziening per definitie een stuk complexer en dus ook foutgevoeliger. Daarbij bestaat er een verband tussen bijstandsuitkeringen en allerlei complicerende omstandigheden die van invloed zijn op foutgevoeligheid: multiproblematiek op diverse leefgebieden en kenmerken zoals laaggeletterdheid of een laag opleidingsniveau komen relatief vaak voor. Sinds een groot deel van de Wajong ook is opgegaan in de Participatiewet, vallen ook jongeren met een ondersteuningsbehoefte onder de doelgroep.

Een ander relevant verschil betreft de duur of doorlooptijd van de uiteenlopende regelingen. Dit heeft specifiek gevolgen voor sanctionering. Voor veel burgers die gebruik maken van de WW is dat een tijdelijke, kortlopende voorziening. De WW kan maximaal 24 maanden doorlopen, maar er wordt in de regel doorgaans minder lang gebruik van gemaakt. Van de AOW maken veel burgers vaak jarenlang – van het moment van het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd tot aan het overlijden – gebruik. Ook van de bijstandsuitkering maken gebruikers regelmatig lange tijd – en soms zelfs meer dan eens – gebruik. Wanneer een regeling lang doorloopt, is er een verhoogde kans op fouten, omdat de woon- of leefomstandigheden van burgers na verloop van tijd veranderen en dit van invloed kan zijn op het recht op de uitkering. Hoe langer de doorlooptijd, hoe groter de kans dat de actuele woon- of leefomstandigheden van een burger niet (meer) overeenkomen met de aanvankelijke omstandigheden bij de aanvraag. Wanneer blijkt dat er onterecht een (te hoge) uitkering is ontvangen, bijvoorbeeld omdat partners zijn gaan samenwonen of omdat een kind de leeftijd van 21 jaar heeft bereikt en dit – tegen de inlichtingenplicht in – onverhoopt niet bij de uitkeringsinstantie is gemeld, er mogelijk over langere tijd, soms zelfs een periode van meerdere jaren, een bedrag teruggevorderd moet worden. Tegen de tijd dat de geconstateerde fout aan het licht komt, kan een bedrag zo hoog opgelopen zijn, dat dit redelijkerwijs door burgers niet op te brengen valt, zeker niet voor de doelgroep van bijstandsgerechtigden.

Daarnaast bestaan er ook inhoudelijke verschillen tussen regelingen over wat wel of niet is toegestaan voor uitkeringsgerechtigden. Terwijl bij de WW niet gemeld wit werken een veel voorkomende vorm van regelovertreding is, geldt dit bij de AOW niet als een overtreding; bijverdiensten hebben geen invloed op de uitkering. Daarnaast wordt bij de WW niet gekeken of iemand samenwoont, omdat dit geen gevolgen heeft voor de hoogte van de uitkering. Bij de AOW en de bijstand wordt dit wel meegewogen voor de hoogte van de uitkering. De inlichtingenplicht overtreden door het verzwijgen van het voeren van een gezamenlijk huishouden is zodoende bij de AOW en de bijstand wel aan de orde; het is bij de AOW zelfs de meest voorkomende vorm van overtreding.

Tot slot is het belangrijk op te merken dat het UWV en de SVB uitvoeringsorganisaties zijn en zich dus heel anders verhouden tot het ministerie van SZW dan gemeenten. Voor de AOW en de WW geldt zodoende dat het handhavingsbeleid door en binnen een organisatie wordt vormgegeven. Met het aantal van 352 gemeenten dat (het in Europa gelegen deel van) Nederland kent, geldt voor de Participatiewet dat er onherroepelijk verschil zit in hoe er gehandhaafd wordt. De wijze van inrichting van sociale diensten en hun werkwijzen lopen uiteen. Waar sommige gemeenten een eigen sociale dienst hebben ingericht, werken andere gemeenten interbestuurlijk samen. De taken van handhavers en andere betrokken medewerkers, waaronder klantmanagers, lopen ook uiteen. Waar bij sommige kleine gemeenten veel taken door dezelfde persoon worden opgepakt, is er bij sommige grote gemeenten sprake van meer specialisatie. Bovendien zijn er ook grote verschillen in het contact met burgers: sommige gemeenten zien iedere bijstandsgerechtigde minimaal eenmaal per jaar, om diens situatie en wijzigingen daarin te bespreken. Voor handhavers en andere betrokken medewerkers van grotere gemeenten is dit vaak niet mogelijk. Daar staat tegenover dat grotere gemeenten juist vaker meer mogelijkheden hebben om themaonderzoeken uit te voeren.

Vanwege de verschillen die er bestaan tussen de verschillende regelingen, is het opvallend dat er gekozen is voor een Fraudewet die betrekking heeft op al deze verschillende regelingen. Het roept de vraag op of en hoe er ruimte is om rekening te houden met deze relevante verschillen, die van invloed zijn op hoe handhavingsbeleid uitpakt. In het volgende hoofdstuk bespreken we hoe het handhavingsbeleid in de sociale zekerheid uitpakt in de praktijk. We nemen de in dit hoofdstuk geconstateerde verschillen mee door middel van illustraties en benoemen in de bespreking van kwesties in welke regelingen deze met name spelen.

### 3. Handhaving in de praktijk van de sociale zekerheid

Eind 2020 krijgt een bijstandsgerechtigde van de gemeente Wijdmeren te horen dat zij ruim 7.000 euro aan ontvangen bijstand moet terugbetalen. De vrouw had gedurende drie jaar lang wekelijks boodschappen ontvangen van haar moeder zonder hiervan melding te maken bij de gemeente.<sup>75</sup> Op sociale media en in kranten wordt veelal verontwaardigd gereageerd: 'Er zijn toch ook bijstandsgerechtigden die boodschappen van de voedselbank ontvangen?'<sup>76</sup> Ook politici laten luidkeels van zich horen en roepen op om de menselijke maat terug te brengen in sociale voorzieningen.<sup>77</sup> D66 vraagt politici om vooral ook naar zichzelf te kijken: de Tweede Kamer had toch zelf gepleit voor een 'effectieve fraudebestrijding' en het slimmer koppelen van digitale datasystemen met persoonsgegevens teneinde dit te bereiken?<sup>78</sup>

Hoewel de casus in de praktijk uiteindelijk genuanceerder bleek te liggen dan hoe deze in eerste instantie in de media verscheen, illustreert de initiële publieke verontwaardiging over deze in de politiek en media veelvuldig aangehaalde 'Boodschappenaffaire' wederom de kentering in hoe er wordt aangekeken tegen wat passend en rechtvaardig is bij handhaving in de sociale zekerheid. Onder invloed van deze en andere recente gebeurtenissen staat het handhavingsbeleid nu ter discussie, getuige het maatschappelijk onbehagen erover. Toch neemt de controverse rondom regelingen en handhaving van sociale zekerheid al sinds geruimere tijd toe: het afgelopen decennium hebben belangrijke instituten zoals de Nationale Ombudsman en de Centrale Raad van Beroep zich uitgesproken tegen de manier waarop handhaving in de sociale zekerheid wordt uitgevoerd, respectievelijk beslag heeft gekregen in wet- en regelgeving (zie box 2.1). Welke consequenties deze ontwikkelingen hebben voor het handelen van handhavers (en andere medewerkers betrokken bij handhaving) in interactie met burgers, bespreken we in dit hoofdstuk.

We beschrijven allereerst wat handhaving inhoudt en op welke wijze betrokken instanties het hebben vormgegeven in activiteiten en werkprocessen (weergegeven in box 3.1). De hier bestudeerde bij handhaving betrokken instanties (UWV en SVB) en overheden (gemeenten) houden zich bezig met verschillende activiteiten en inspanningen. Uitvoeringsorganisaties en grotere gemeenten hebben deze doorgaans afzonderlijk van elkaar georganiseerd; voor elke activiteit zijn andere medewerkers verantwoordelijk. Hierna gaan we in op diverse kwesties die momenteel spelen en waar handhavers en andere

betrokken medewerkers (inspecteurs, dienstverleners, klantmanagers en anderen) mee te maken hebben (paragraaf 3.1 tot en met paragraaf 3.8).

### **Box 3.1 – Processen van handhaving in de sociale zekerheid**

In het algemeen onderscheiden uitkeringsinstanties (uitvoeringsorganisaties en gemeentelijke sociale diensten) de volgende handhavingprocessen van elkaar:

- I. signalen opvangen en beoordelen;
- II. relevant bevonden signalen nader onderzoeken;
- III. waarschuwingen afgeven of maatregelen opleggen;
- IV. terugvorderingen of boetes opleggen;
- V. preventie.

#### **I. Signalen opvangen en beoordelen**

Bij handhaving in de sociale zekerheid staan signalen van mogelijke regel-overtreding centraal; ze fungeren als startpunt van inzet en activiteiten. Signalen kunnen afkomstig zijn van interne en externe bronnen. Een uitkeringsinstantie kan zelf signalen genereren, bijvoorbeeld doordat informatiesystemen detecteren dat door cliënten doorgegeven informatie incorrect is. Ook kunnen klantmanagers of andere dienstverlenende medewerkers een melding maken bij opvallendheden, bijvoorbeeld naar aanleiding van contact met een cliënt. Extern kunnen instanties (bijvoorbeeld opsporingsorganisaties of de Belastingdienst), werkgevers, bureaus, kennissen en anderen (anoniem) melding maken van mogelijke overtredingen door uitkeringsinstanties te tippen. Daarnaast worden er ook extern gegevens aangeleverd door SUWI-net of van het Inlichtingenbureau, die aanleiding kunnen zijn om vervolgonderzoek in te stellen. Het UWV heeft een eigen digitaal meldportaal en telefoonnummer.

#### **II. Relevant bevonden signalen nader onderzoeken**

Meldingen – signalen die betrekking hebben op individuele gevallen – kunnen resulteren in specifiek onderzoek naar de betreffende uitkeringsgerechtigde. Handhaving medewerkers bepalen of een binnengekomen melding onderzoekswaardig is. De SVB heeft negen kantoren met elk een handhavingsafdeling waar serviceteams van dienstverleningsmedewerkers bepalen of ze een handhavingsverzoek overnemen. Bij het UWV wordt aan de hand van een beslisboom bepaald of meldingen die bij het meldpunt binnenkomen verder kunnen worden onderzocht. Hierbij wordt bijvoorbeeld gekeken of de inhoud van de melding onderzoekswaardig is. Meldingen die ‘door de beslisboom’ komen, worden vervolgens opgepakt door onderzoekers of inspecteurs. Lastig is dat bij meldingen ook regelmatig valse tips zitten, bijvoorbeeld gedaan door ex-partners uit rancune. →



Naast het opvolgen van meldingen, doen organisaties ook nog een ander type onderzoek: generiek risicogestuurd onderzoek. Bij generiek risicogestuurd onderzoek – door instanties ook wel aangeduid als ‘themaonderzoek’ of ‘projectonderzoek’ – wordt naar aanleiding van een vooraf bepaald risico een thema relevant bevonden. Vervolgens start er een project waarin de gegevens van meestal grote aantallen uitkeringsgerechtigden, bijvoorbeeld die van een relevant bevonden doelgroep in relatie tot het geconstateerde of vermoedelijke risico, onder de loep worden genomen. Dergelijke projecten bieden de mogelijkheid om risicogericht honderden of duizenden dossiers tegelijkertijd te onderzoeken op basis van een relevant fraudeaspect of misbruikrisico. Generiek thema-onderzoek wordt dan ook door onderzoekers gedaan op basis van data-gedreven analyses. Themaonderzoek is echter niet uitsluitend gericht op grootschalig misbruik; het kan ook gaan om misbruik op kleine schaal of om onbewuste regelovertreding.

### **III. Waarschuwingen afgeven of maatregelen opleggen**

In de sociale zekerheid bestaat een onderscheid tussen formele waarschuwingen en maatregelen enerzijds en terugvorderingen en boetes anderzijds. Laatstgenoemde zijn zwaardere instrumenten uit het handhavingsrepertoire bedoeld voor situaties waarbij benadeling komt kijken: een onterecht ontvangen (te hoge) uitkering. In socialezekerheidswetten (waaronder de Participatiewet, de WW en de AOW) zijn echter ook diverse plichten opgenomen waarbij (directe) benadeling geen rol speelt. Het gaat om voorwaarden die gelden om een uitkering te ontvangen, bijvoorbeeld de inspanningsverplichting om actief (minimaal vier maal per maand) te solliciteren naar nieuw werk bij een WW-uitkering. Wanneer cliënten een aan hen gestelde plicht verzuimen, kan door uitkeringsinstanties (waaronder overheden) eerst een waarschuwing worden gegeven, alvorens er wordt overgegaan op een maatregel (ook bij de informatieplicht bestaat overigens de mogelijkheid om een waarschuwing te geven).

Dat voor sociale voorzieningen inspanningsplichten gelden, hangt samen met de bredere ontwikkeling dat van uitkeringsgerechtigden een tegenprestatie verwacht wordt: in ruil voor de ondersteuning die zij ontvangen wordt een actieve en meewerkende houding gevraagd om ook weer uit de ondersteuningsbehoefte te geraken. De Participatiewet is hiervan een uitstekende illustratie: in ruil voor ondersteuning, wordt letterlijk actieve deelname en betrokkenheid (‘participatie’) verlangd. Anders dan terugvorderingen en boetes scharen niet alle instanties maatregelen onder de noemer ‘handhaving’. Bij maatregelen zijn dan geen handhavers (bijvoorbeeld handhavingsdeskundigen) betrokken, maar andere medewerkers, bijvoorbeeld werkconsulenten. Toch is hierbij evengoed ook sprake van toezicht op regelnaleving; in die zin is wat men onder hand- →



having verstaat een definitiekwestie. Er blijken zich bij waarschuwingen en maatregelen ook diverse relevante kwesties voor te doen in relatie tot de roep om meer ‘menselijke maat’ in beleid. Om die reden is in dit onderzoek voor een brede opvatting gekozen van het begrip ‘handhaving’.

#### **IV. Terugvorderingen of boetes opleggen**

Als een plicht is verzuimd en er is daarbij sprake van benadeling, dan vindt vrijwel altijd een terugvordering plaats. Uitkeringsinstanties (uitvoeringsorganisaties en gemeentelijke sociale diensten) zijn in dat geval verplicht om het onterecht uitgekeerde gemeenschapsgeld terug te vorderen. Hiervan is vaak sprake bij schending van de informatieplicht: het niet tijdig of niet juist informeren van de uitkeringsinstantie over een gewijzigde inkomens-, woon- of leefsituatie. Hierdoor kan de uitkeringsgerechtigde onterecht een (te hoog) bedrag hebben ontvangen, waarop geen recht (meer) bestond gezien diens (gewijzigde) situatie. Indien de uitkeringsgerechtigde bovendien verwijtbaar heeft gehandeld, kan ook nog een boete worden opgelegd. Er wordt gesproken van uitkeringsfraude of regelovertreding als een verwijtbare overtreding van een verplichting resulteert in onverschuldigde betaling van een uitkering. De hoogte van de boete is afhankelijk van de ‘mate van verwijtbaarheid’ en van het benadelingsbedrag. Wanneer het benadelingsbedrag oploopt tot boven de grens van 50.000 euro, wordt de zaak uit het bestuursrecht overgeheveld naar het strafrecht; er geldt dan een ander regime. Het terugvorderen van uitgekeerde bedragen of het opleggen van boetes is bij de verschillende instanties en overheden belegd bij handhavingsdeskundigen, bijvoorbeeld vallend onder een afdeling handhaving. Gemeenten werken doorgaans met zogenoemde ‘boete-ambtenaren’ die onafhankelijk, met toepassing van hoor en wederhoor, boetes beoordelen.

#### **V. Preventie**

Betrokken instanties investeren in toenemende mate in preventie, om regelovertreding te voorkomen, onder andere in betere voorlichting en begeleiding van cliënten en betere gegevensuitwisseling tussen instanties. Betere voorlichting en begeleiding moeten helpen om het aantal onbedoelde fouten en vergissingen omlaag te brengen, door uitkeringsgerechtigden te wijzen op hun rechten én plichten. Zo bieden instanties cliënten actief hulp aan om ervoor te zorgen dat zij voldoen aan hun plichten. Zo zijn er gemeenten die hun burgers proactief aansporen om informatie te delen door hen op momenten waarop hun situatie mogelijk wijzigt hiervan op de hoogte te brengen. Dat levert soms ook tragikomische kafkaëske situaties op: gemeenten waarschuwen uitkeringsgerechtigden dat zij niet moeten vergeten de gemeente over een gebeurtenis te informeren, bijvoorbeeld dat een zoon of dochter binnenkort 21 jaar wordt. Dat iemand binnen het huishouden 21 wordt, heeft namelijk invloed op de hoogte





van de uitkering; dit niet melden is een schending van de inlichtingenplicht. Hoewel gemeenten dus al op de hoogte (kunnen) zijn, wordt er in het kader van de informatieplicht duidelijk belang aan gehecht dat burgers zélf iets melden. Preventie betekent hier ook: gebruik maken van reeds beschikbare gegevens om te voorkomen dat dit zelf door burgers aangeleverd moet worden. Of wet- en regelgeving minder complex maken, om te voorkomen dat het voor burgers niet duidelijk is welke plichten ze moeten nakomen.

### 3.1 De proportionaliteit van maatregelen ter discussie

Uitkeringsinstanties (uitvoeringsorganisaties en gemeentelijke sociale diensten) verwachten van cliënten allerlei inspanningen die als voorwaarde gelden, medewerking aan onderzoek en dat zij naar afspraken komen. Een uitkeringsgerechtigde moet aan dergelijke inspanningsplichten voldoen om voor een uitkering in aanmerking te komen of te blijven. Indien cliënten hier niet aan voldoen, kan na een formele waarschuwing, een maatregel volgen. In het geval van de WW legt het UWV bijvoorbeeld een maatregel op bij schending van de sollicitatieplicht; er volgt dan een uitkeringsstop of korting op de uitkering. Bij maatregelen doen zich evenzeer kwesties voor die relateren aan discussies over ‘menselijke maat’ als voor terugvorderingen en boetes. Het is daarom opvallend dat men in de regel vaak slechts van handhaving en handhavers spreekt bij verwijzing naar (medewerkers betrokken bij) terugvorderingen en boetes, en dus niet bij maatregelen (kortingen op of stopzettingen van de uitkering). Maatregelen worden doorgaans door dienstverleners van uitkeringsafdelingen opgelegd en dus niet door speciaal voor handhaving opgeleide experts zoals handhavingsdeskundigen of handhavingsconsulenten. Tegelijkertijd zijn maatregelen evengoed ‘reparatoire sancties’: het doel ervan is om een situatie te beëindigen die volgens de betrokken instantie niet rechtmatig is. Ook het afgeven van een formele waarschuwing heeft bindende consequenties voor de cliënt: bij een nieuwe overtreding binnen twee jaar volgt direct een maatregel (korting op of stopzetting van de uitkering).

Toch betekenen deze onderscheiden in de geleefde werkelijkheid minder dan op papier. Vanuit een cliëntperspectief bezien gaat achter het onderscheid tussen maatregelen, zoals kortingen of het (tijdelijk) stopzetten van uitkeringen enerzijds en terugvorderingen of boetes anderzijds, namelijk vooral een administratieve logica schuil. Cliënten ontvangen onderaan de streep een lager bedrag of überhaupt geen uitkering meer, ongeacht of dat vanwege een korting of stopzetting (maatregel) of terugvordering of boete is. Opgelegde kortingen en tijdelijke stopzettingen kunnen dus evenzeer ingrijpend zijn en als een sanctie aanvoelen, zeker voor cliënten die als gevolg ervan geen of onvoldoende inkomen hebben om hun bestaan te garanderen.



Doordat maatregelen voor velen niet onder de noemer ‘handhaving’ vallen en de aandacht momenteel vooral gericht is op uit de Fraudewet voortvloeiende sancties dreigen risico’s die zich voordoen vanwege maatregelen over het hoofd gezien te worden.

Vanwege recente ontwikkelingen worden er door uitkeringsinstanties en overheden zelf vraagtekens geplaatst bij de passendheid van maatregelen. Een grote kwestie hierbij is proportionaliteit. Maatregelen zijn ‘slechts’ bedoeld om uitkeringsgerechtigden aan te moedigen actie te ondernemen zodat zij aan hun inspanningsverplichtingen voldoen. Vanwege het gebrek aan benadeling – met andere woorden: als er geen gemeenschapsgeld mee is verkwanseld – wordt er getwijfeld aan de passendheid en rechtvaardigheid van strenge maatregelen, gelet op de doelgroep, zelfs wanneer deze geheel in lijn met het handhavingsbeleid tot stand zijn gekomen. Handhavers en andere betrokken medewerkers van uitkeringsinstanties noemen in gesprekken legio voorbeelden van situaties waarin zij zelf twijfelen aan de proportionaliteit van door henzelf opgelegde maatregelen. Ook in de politiek en media doemen voorbeelden op van wat door sommigen intussen ook wel ‘hardvochtig beleid’ genoemd wordt.

### **Box 3.2 – De proportionaliteit van maatregelen ter discussie**

Discussies over de proportionaliteit van maatregelen spelen onder andere een grote rol bij de WW omdat voor deze voorziening diverse inspanningsverplichtingen gelden. Om voor de WW in aanmerking te komen, geldt bijvoorbeeld een reïntegratieverplichting: cliënten moeten minimaal vier maal per vier weken sollicitaties verrichten en moeten deze ook doorgeven in een online werkmap. Op het moment dat er sollicitaties in de werkmap ontbreken, komt de vraag op of er wel voldaan is aan de sollicitatieplicht. Hoewel het zo kan zijn dat de betreffende cliënt niet van deze plicht op de hoogte is, niet overweg kan met het digitale systeem, wel degelijk heeft gesolliciteerd of zelfs alweer aan het werk is zonder dat het UWV daarvan al op de hoogte is, kan dit leiden tot directe oplegging van een maatregel. De eerste keer is dat een formele waarschuwing en als het daarna nog eens voorkomt volgt er een korting van 25 procent op de uitkering gedurende een periode van vier maanden.

Ook geldt bij de WW een beperkt recht op vakantiedagen en een daarmee gepaard gaande vakantiemeldingsplicht. Een uitkeringsgerechtigde heeft maximaal recht op twintig vakantiedagen per jaar, indien de uitkering begint op 1 januari; als de uitkering later in het jaar start gaat het aantal dagen evenredig omlaag. Indien iemand langer op vakantie gaat, vervalt het recht op een WW op de betreffende dagen terwijl de sollicitatieplicht wel onverminderd blijft gelden. Indien uit controle blijkt dat iemand →



zich niet aan de vakantiemeldingsplicht houdt, kan dit resulteren in een maatregel en als er benadeling bij heeft plaatsgevonden zelfs een boete vanwege het schenden van de informatieplicht.

Omdat maatregelen opgelegd worden in situaties waarbij geen benadeling heeft plaatsgevonden rijst de vraag of maatregelen wel in verhouding staan tot het plichtsverzuim dat gepleegd is, zeker gezien de omstandigheden van cliënten die hierbij een rol kunnen spelen. In de praktijk blijkt dat burgers regelmatig niet exact op de hoogte zijn van alle regels en voorwaarden die voor hen gelden, alle preventie hieromtrent ten spijt. Zaken als baanverlies of arbeidsongeschiktheid en uitkeringsafhankelijkheid doen doorgaans ook iets met burgers; het tast hun denk- en doenvermogen aan om actief de regie over hun eigen situatie te nemen en zich een weg te banen in het woud van sociale zekerheidsregelgeving. Uitkeringsinstanties worstelen vervolgens soms met het 'lik-op-stuk' karakter van maatregelen; in gesprekken wordt ons verteld over het gebrek aan ruimte dat professionals ervaren om voor alternatieve stimulansen te gaan die tegemoet komen aan burgers.

### **3.2 De proportionaliteit van terugvorderingen en boetes ter discussie**

Bij terugvorderingen en boetes doen zich verschillende ingewikkeldheden voor. Momenteel spelen er met name discussies over de passendheid ervan in relatie tot de sociale zekerheidsdoelgroepen die het betreft en hun persoonlijke omstandigheden. In hoeverre boetes überhaupt een passende straf zijn voor sociale zekerheidsdoelgroepen, ook als ze volgens de letter van de wet in principe terecht zijn opgelegd, staat ter discussie. Met name voor de bijstand (Participatiewet) gelden strenge voorwaarden, die eenvoudig kunnen leiden tot diverse schendingen van de informatieplicht. Hier is bijvoorbeeld sprake van als burgers niet (tijdig) melden dat ze: verhuisd zijn, neveninkomsten hebben, financiële bijdragen van familieleden hebben ontvangen, een thuiswonend kind hebben dat 21 jaar is (geworden) of een vrijwilligersvergoeding ontvangen hebben. De gemiddelde verblijfsduur in de bijstand is vijf jaar. In vijf jaar kan er veel veranderen in iemands situatie en kunnen er dus veel momenten zijn dat er melding gemaakt moet worden bij de gemeente. Fouten of in gebreke blijven op een of meerdere van deze momenten betekent een schending van de informatieplicht.<sup>79</sup>

### **Box 3.3 – De proportionaliteit van terugvorderingen en boetes ter discussies**

Boetes en terugvorderingen kunnen voor betrokkenen stress en angst opleveren, zo is ook al gebleken bij de Toeslagenaffaire. Dit geldt ook voor de doelgroep van bijstandsgerechtigden. Trudie Knijn, hoogleraar interdisciplinaire sociale wetenschappen aan de Universiteit Utrecht, die veel onderzoek heeft gedaan naar sociale zekerheid, zegt hierover het volgende: ‘Pas toen ik aan het eind van mijn loopbaan, na jarenlang wetenschappelijk onderzoek naar sociale uitkeringen, vrijwilligerswerk ging doen, zag ik hoe rigide, op plichten in plaats van rechten gebaseerd, onzinnig en wantrouwend ten opzichte van cliënten, de Participatiewet is. Toen pas merkte ik hoeveel minder compassie klantmanagers tonen dan hun voorgangers uit de jaren negentig. Toen pas merkte ik angst bij bijstandsgerechtigden. Angst om een fout te maken. Angst ook om bezwaar te maken omdat je niet weet wat de repercussies zijn. Angst dus voor de overheid’.<sup>80</sup>

Uitgangspunt van de bijstand is dat de voorziening bij uitstek bedoeld is voor groepen burgers die niet (meer) voor andere hulp en ondersteuning in aanmerking komen, zoals werknemersverzekeringen. Impliciet veronderstellen de voorwaarden ook dat hulp vanuit het eigen netwerk niet beschikbaar is; sterker nog, ze ontmoedigen hulp uit eigen kring. Een bijstandsgerechtigde formuleert dit als volgt: ‘Ik kan op dit moment geen financiële ondersteuning van mijn familie krijgen. Immers alle inkomsten worden weer ingehouden van de uitkering. Geen ondersteuning betekent dat voor mij ook de Voedselbank tot aan mijn pensioen? Weinig tot niets extra’s om het leven wat makkelijker en aangener te maken?’<sup>81</sup>

Medewerkers van sociale diensten geven aan regelmatig situaties tegen te komen waarbij cliënten hulp krijgen vanuit de eigen familiekring. Regelmatig zijn cliënten niet op de hoogte van de hiervoor geldende informatieplicht: alle inkomsten moeten bij de uitkerende dienst gemeld worden, dus ook (kleine) giften van familieleden en vrienden. Overigens gelden voor het melden en/of ontvangen van giften in iedere gemeente andere maximaal toegestane bedragen, zonder dat de bijstandsuitkering erdoor beïnvloed wordt; dit bevordert de bekendheid met de gestelde regels niet. Naar aanleiding van de hierboven aangehaalde Boodschappenaffaire en de ermee gepaard gaande media-aandacht hebben sociale diensten vaker vragen ontvangen over de toelaatbaarheid van giften. Een voorbeeld is een bezorgde vader die maandelijks de zorgverzekering voor zijn bijstandsgerechtigde dochter betaalde en zich afvroeg of dit eigenlijk wel was toegestaan; het antwoord hierop is dat dit leidt tot terugvordering en dat voor het niet melden ervan zelfs een boete kan worden opgelegd.

Terugvorderingen en boetes – en overigens ook kortingen en stopzettingen (maatregelen) – kunnen enorm veel impact hebben op cliënten die voor hun bestaan afhankelijk zijn van de betreffende voorziening. Ze kunnen leiden tot complexe problematieken waaronder schuldenproblematiek, gedwongen uithuisplaatsingen en schrijnende persoonlijke omstandigheden, juist omdat het doorgaans niet gaat om een vermogende categorie burgers. Uit verschillende publicaties die (een gebrek aan) bestaanszekerheid adresseren, blijkt dat problematieken van betrokkenen regelmatig voortkomen uit handhavingsmaatregelen bij socialezekerheidsvoorzieningen. Voorbeelden zijn de *Quiet 500*<sup>82</sup> en de publicatie ‘Gezichten van een onzeker bestaan’ van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.<sup>83</sup> Ook andere organisaties en partijen berichten over dergelijke risico’s, zoals de FNV die schrijnende verhalen over (handhaving in) de bijstand bundelde in het zwartboek ‘Boeten zonder Schuld’.<sup>84</sup> Hieruit wordt duidelijk dat boetes en herstelsancties niet altijd proportioneel of evenredig zijn: ze staan niet altijd in verhouding tot de geconstateerde regelovertreding en kunnen onevenredig zware gevolgen hebben voor preciaire doelgroepen.

Om meer maatwerk te kunnen leveren, pleit het UWV ervoor om de termijn te kunnen verlengen waarbinnen iemand een boete kan terugbetalen, om de mogelijkheid te hebben om kleine overtredingen met kleine gevolgen na te volgen en om het standaard boetepercentage te verlagen bij kleine overtredingen van de inlichtingenplicht.<sup>85</sup> Ook kent het UWV sinds eind 2020 de zogeheten maatwerkplaats, waar UWV medewerkers uit verschillende afdelingen samen nadenken over een passende oplossing voor complexe zaken die collega’s voorleggen. SVB kent een vergelijkbaar concept: Garage de Bedoeling. Ook heeft de SVB op elke locatie een zogenoemde Maatwerkplaats in Dienstverlening ingericht. Hierin worden handelingsalternatieven opgepakt voor burgers waarvan vermoed wordt dat deze extra aandacht of ondersteuning nodig hebben. Om maatwerk te kunnen leveren, wijst de SVB, net als het UWV, echter ook naar de wetgever: in een recent verschenen Signaleringsbrief pleit deze voor een vereenvoudiging van wetgeving waardoor verplichtingen begrijpelijker worden en meer aansluiten bij de belevingswereld van burgers. Dit zou bijdragen aan het voorkomen van frauderisico’s.<sup>86</sup> Verder klinkt er vanuit verschillende gemeenten een roep om het systeem rondom de Participatiewet (radicaal) op de schop te doen. Zo zijn gemeenten er niet over te spreken dat ook voor ‘kruimelbedragen’ het gehele boeteproces doorlopen moet worden, terwijl het vóór de invoering van de Fraudewet mogelijk was om dan van een boete of terugvordering af te zien.<sup>87</sup> Gemeenten zetten dan ook in op intensivering van het contact met cliënten, om kennis te ontwikkelen over de cliënt en wat zijn of haar vermogens zijn (ook wel het doenvermogen genoemd). Deze intensivering staat in de praktijk echter onder druk van caseloads.<sup>88</sup>

Een aantal gemeenten heeft de afgelopen jaren geëxperimenteerd met een evenwichtigere uitvoering van de Participatiewet. Zo is de gemeente Tilburg gestart met het zogenoemde Vertrouwensexperiment, om binnen de grenzen van de wet een radicaal andere koers in te slaan waarin ‘achterdocht niet langer leidend is’. Ook experimenteert de gemeente Tilburg met het mogelijk maken van samenwonen op proef, zonder dat dit direct de hoogte van de bijstand beïnvloedt. De gemeente wil hiermee voorkomen dat iemand die gaat samenwonen met iemand met een eigen inkomen of spaargeld zijn uitkering kwijt raakt en daarmee financieel afhankelijk wordt van diens samenwoonpartners.<sup>89</sup> Veel gemeenten geven echter aan dat het hen ontbreekt aan tijd, geld of inzetbaarheid van medewerkers om experimenten uit te voeren. Bovendien zijn experimenten tijdelijk van aard (voor de Participatiewet is dit geregeld in het ‘Tijdelijk besluit experimenten Participatiewet en de ‘Tijdelijke regeling experimenten Participatiewet’) en leiden ze niet vanzelfsprekend tot wetswijzigingen of aanpassing van beleid.

Juist omdat het vaak sociale doelgroepen betreft, zou een proportionaliteitstoets een overweging waard zijn. In het strafrecht beschikken rechters over de mogelijkheid om in het strafaardeel omstandigheden van de verdachte mee te wegen; voor het onder het bestuursrecht vallende handhavingsbeleid is deze mogelijkheid veel beperkter, helemaal als het gaat om terugvorderingen, aangezien de wet daar geen beoordelingsruimte laat voor het bestuursorgaan. Uit onderzoek naar rechtszaken over bestuursrechtelijke herstelsancties, namelijk terugvorderingen op grond van de Participatiewet, blijkt daarnaast dat rechters vrijwel nooit een reden dringend genoeg achten om van terugvordering af te zien: van de 722 zaken tussen 2013-2018 waar getoetst werd of er een dringende reden was om van terugvordering af te zien, beslisten rechters geen enkele keer dat hier een reden toe was. De financieel kwetsbare positie van de burger speelt dan ook een zeer beperkte rol in de beoordeling van rechters.<sup>90</sup> Toch is uiteindelijk niemand gebaat bij een straf die niet passend is, ook de belastingbetaler (of premiebetaler) niet. Als terugvorderen of beboeten ook nog leidt tot schuldenproblematiek, is dat bovendien vele malen kostbaarder voor de samenleving dan de onterecht uitgekeerde voorziening zelf.

### **3.3 Verwijtbaarheid als toetssteen voor fraude**

Verwijtbaarheid wordt in de Fraudewet beschouwd als expliciete toetssteen voor overtredingen. Bij opzet geldt een boete van 100 procent. Bij andere maten van verwijtbaarheid volgt evenzeer een boete, hoewel van verminderde omvang (bij grove schuld een boete van 75 procent van het benadelingsbedrag, bij normale verwijtbaarheid 50 procent en bij verminderde verwijtbaarheid

een van 25 procent). Dat schuld (ook) wordt gedefinieerd langs de meetlat van verwijtbaarheid, heeft grote implicaties voor burgers, omdat zij hiermee eerder en vaker fraude plegen. Verwijtbaarheid is hiermee 'strafbaar' als iemand iets aan te rekenen valt; hiervan kan al sprake zijn als de betreffende persoon volgens de uitkeringsinstantie van een verzuimde plicht of voorwaarde op de hoogte had kunnen zijn (bijvoorbeeld als een lid van het huishouden 21 wordt, dat dit gemeld moet worden). Van (al dan niet verminderde) verwijtbaarheid kan dus al sprake zijn als een burger ooit over voorwaarden van de uitkering is geïnformeerd, ook als dat jaren geleden was en deze zich de destijds verstrekte informatie simpelweg niet meer kan herinneren. Zelfs als burgers onbewust fouten maken krijgen zij hiermee eenvoudig het stempel van overtreder of fraudeur. Uitkeringsgerechtigden ervaren deze labels als zeer kwetsend, zo blijkt uit hun ervaringen opgetekend in diverse bronnen (zie box 3.4).

#### **Box 3.4 – Burger als fraudeur?**

Dat uitkeringsgerechtigden het stempel van (potentiële) fraudeur als zeer kwetsend ervaren, blijkt uit verhalen opgetekend in diverse publicaties. Zo publiceerde de SP in september 2021 'Ziek van het UWV', een rapportage waarin gewezen wordt op de ervaren 'fraudejacht' die door betrokkenen buitenproportioneel gevonden wordt.<sup>91</sup> De SP heeft begin 2021 een online meldpunt geopend voor klachten over de dienstverlening van het UWV. Volgens de partij zijn er in totaal bijna 1.200 klachten binnengekomen. In de uitgebrachte rapportage stelt een uitkeringsgerechtigde: 'Zij maken een fout en ik zit met de problemen. Ik denk dat mijn tweede burn-out deels ook komt door het UWV. Alle stress, onzekerheid en de geldzorgen. Je doet zo je best, maar het UWV ziet en behandelt je als fraudeur. Ik vind dat heel lastig.'<sup>92</sup> In het televisieprogramma Radar dat naar aanleiding van de rapportage een uitzending aan de geconstateerde problematiek wijdt, vertelt een betrokkene: 'Ik ben nu al jaren honderd euro per maand aan het afbetalen. En uiteindelijk zaten we al op 10.000 euro. En dat maakt het zo moeilijk. Je probeert wat op te bouwen. En iedere keer zweet je peentjes. Ik voel iedere keer paniek, angst. Ik heb veel last van hyperventileren, oorsuizen en hartkloppingen.'<sup>93</sup>

Begin 2021 bundelde de FNV al schrijnende ervaringen met de bijstand in het zwartboek 'Boeten zonder schuld'. In de bundel komen ook sociaal advocaten aan het woord: 'Als je als bijstandsgerechtigde aangeeft dat je niet wist dat je bepaalde informatie had moeten doorgeven of dat er sprake is van een vergissing, krijg je nul op rekest. Je had op de hoogte moeten zijn. Punt.' En: 'Als bijstandsgerechtigde heb je geen privacy meer. Niet wat betreft waar je gaat of staat, maar ook financieel niet. Je bent vogelvrij. →



De gemeente wil alles van je weten. Nogal wat gemeenten bejegenen bijstandsgerechtigden vanuit wantrouwen in plaats van vertrouwen.' Het label van fraudeur of overtreder heeft bovendien verderstreckende gevolgen voor het leven van burgers, zo vertelt een andere betrokkene in de FNV-bundel: 'Ik ben onterecht beticht van fraude. Ik ben vrijgesproken door de rechter, maar ik blijf de codering achter mijn naam houden, waardoor ik de schuldsanering niet in kan'.<sup>94</sup> De Nationale Ombudsman waarschuwde hier in 2014 al voor in het rapport 'Geen fraudeur, toch boete': 'Ik ben veroordeeld zonder dat er een rechter aan te pas is gekomen, ik heb het stempel van fraudeur gekregen; in de brief staat letterlijk: 'ú heeft fraude gepleegd'. Zo sta ik nu landelijk geregistreerd. Ik heb het aangevochten, maar de dienst schermst met een landelijke regel'. In het rapport van de Nationale Ombudsman blijft ook de SVB niet buiten schot: 'Het probleem met de SVB had op mijn man en mij een grote impact. Alleen al het feit dat wij fraude gepleegd zouden hebben maakte ons erg emotioneel. Wij waren ons van geen kwaad bewust. Het vertrouwen in de overheid zijn we volkomen kwijt. Van alles dat ik nu automatisch thuisgestuurd krijg, ga ik na of het wel klopt. Wij hadden er slapeloze nachten van en als ik nu een brief van de SVB krijg slaat de schrik al toe'.<sup>95</sup>

Dat de mate van verwijtbaarheid als meetlat geldt voor fraude in de sociale zekerheid is opvallend omdat in andere domeinen andere keuzes zijn gemaakt. Zo hanteren zorgverzekeraars als 'fraudebestrijders' in de curatieve en langdurige zorg een fraudedefinitie bestaande uit drie criteria: (1) overtreding van een regel, (2) wederrechtelijk voordeel en (3) bewust of opzettelijk handelen. Op grond hiervan maken zorgverzekeraars sinds 2016 in de praktijk onderscheid tussen verschillende typen onjuistheden, waaronder technische fouten, onrechtmatige declaraties, ondoelmatige declaraties, oneigenlijk gebruik en fraude.

Verwijtbaarheid speelt wel een rol in het strafrecht, waar het eveneens als verzachtende omstandigheid geldt voor delicten waarbij geen opzet in het spel was, maar de verdachte desondanks iets aan te rekenen valt. Een cruciaal verschil met het strafrecht is echter dat een objectieve rechter bepaalt wanneer er sprake is van opzet dan wel verwijtbaarheid, en niet een betrokken overheid(sinstantie) die ook nog met de overtreding benadeeld is. In het bestuursrecht zijn er weliswaar mogelijkheden om bij de rechtbank in beroep en hoger beroep te treden tegen door uitkeringsinstanties genomen besluiten, maar hiervoor is de burger zélf aan zet. Pas als de burger in kwestie initiatief neemt en ervoor kiest de gang naar de rechter te maken, zal een zaak door een objectieve rechter beoordeeld worden. Een ander cruciaal verschil is dat burgers volgens de uit de socialezekerheidswetgeving voortvloeiende informatieplicht inlichtingen moeten verstrekken. Zowel in de zorg als in het strafrecht is dit

andersom: het bewijs dat er sprake zou zijn van fraude moet door de aanklager (en niet de beklaagde) geleverd worden; de bewijslast voor fraude ligt zodoende respectievelijk bij zorgverzekeraars en het Openbaar Ministerie. Overigens geldt voor verkeersovertredingen wel een vergelijkbare logica: deze worden eveneens niet strafrechtelijk maar bestuursrechtelijk afgedaan.

Los van deze discussies blijkt het voor handhavers ingewikkeld om verwijtbaarheid vast te stellen. De vanwege het ingrijpen van de Centrale Raad van Beroep in 2017 geïntroduceerde boetecategorieën hebben handhaving er in de praktijk niet gemakkelijker op gemaakt. Handhavers moeten wegens de correctie vaststellen of er sprake is van onomstotelijk vastgestelde opzet (honderd procent boete), grove schuld (75 procent boete), normale verwijtbaarheid (50 procent) of verminderde verwijtbaarheid (25 procent boete). Hoewel de aanpassing aan de punitieve boete – een eerdere Fraudewetbepaling schreef voor om altijd honderd procent boete op te leggen als er sprake zou zijn van verwijtbaarheid – is op te vatten als een poging om meer rekeningen te houden met passendheid, blijkt dit in de praktijk lastig. Handhavers geven aan veel problemen te hebben met vaststellen of er überhaupt sprake is van verwijtbaarheid, laat staan of het om een licht of zwaar vergrijp gaat. Ook opzet en doelbewust handelen blijken in de praktijk lastig aantoonbaar.

Betrokken medewerkers van het UWV, de SVB en van gemeenten geven aan dat het haast onmogelijk is voor hen om grove schuld of opzet te bewijzen zonder medewerking van de cliënt zelf. Bij doelbewuste fraude ligt het niet voor de hand dat betrokkenen mee zullen werken aan de eigen veroordeling. Ook kunnen ‘gepaste’ straffen voor lichte categorieën overtredingen lastig worden opgelegd, omdat er onvoldoende rekening gehouden kan worden met de omstandigheden waar burgers in verkeren. Handhavers geven aan dat de groep bewuste fraudeurs regelmatig een straf ontloopt door toegenomen complexiteit van de Fraudewet die bovendien niet past bij het uitgangspunt dat straffen moeten passen bij de ernst van overtredingen.<sup>96</sup> Dit vormt een verklaring voor de constatering van de staatssecretaris dat ‘beide zijden van de handhavingsmedaille’ – namelijk dat een fout niet meteen zou moeten leiden tot het stempel van fraudeur maar er wel een gepaste reactie moet volgen als burgers willens en wetens sociale zekerheidsregels overtreden<sup>97</sup> – momenteel niet optimaal functioneren. Het werpt bovendien ook de vraag op of het actuele strikte fraudebeleid passend is voor diens beoogde doelstelling: hoe effectief is het om zwaar geschut in te zetten als grove en doelbewuste overtredingen er in de praktijk niet afdoende mee worden aangepakt maar er tegelijkertijd wel veel schade mee wordt aangericht voor relatief kleine overtredingen?



### 3.4 De kwestie van verwijtbaarheid in relatie tot tijdigheid

Los van de spanningen die in het voorgaande geschetst zijn, speelt in relatie tot terugvorderingen en boetes de kwestie van tijdigheid een grote rol. Doordat de hoogte van terugvorderingen en boetes afhankelijk is gemaakt van het benadelingsbedrag, lopen bedragen automatisch op als de onrechtmatige situatie langer standhoudt. Het moment waarop instanties afwijkingen signaleren en hoe lang zij erover doen om vervolgens actie te ondernemen is daarmee cruciaal voor de hoogte van het boetebedrag. Vanzelfsprekend speelt dit een grotere rol bij uitkeringen met een langere doorlooptijd. Daar waar de AOW en bijstand gedurende lange tijd kunnen doorlopen, blijft de WW beperkt tot maximaal 24 maanden.

Uitkeringsinstanties en overheden twijfelen soms aan de mate van verwijtbaarheid van burgers bij een geconstateerde regelovertreding en de daarmee gepaard gaande terugvorderingen en boetes, omdat burgers (mede) afhankelijk zijn van het tijdig handelen van instanties. Als een betrokken instantie zelf ook eerder op de hoogte had kunnen zijn van een situatie die niet geheel volgens de regels verloopt, is het niet rechtvaardig een hoog opgelopen boete alleen te verhalen op de cliënt. Toch blijkt uit de informatieplicht dat deze verantwoordelijkheid in het geheel bij de cliënt ligt: deze is verplicht de instantie op de hoogte te brengen van relevante informatie. Uitkeringsgerechtigden hebben hiermee de plicht om gegevens aan te leveren en te checken of deze (blijven) kloppen, ook na verloop van tijd. Andersom geldt er voor instanties geen plicht om tijdig te acteren op basis van informatie waar zij redelijkerwijs van op de hoogte kunnen zijn. Wel kan lang doen over het opleggen van een boete leiden tot een vermindering van de hoogte ervan voor burgers.

Dat er op het vlak van tijdig handelen door uitkeringsinstanties en overheden een wereld te winnen valt in termen van preventie, blijkt onder andere uit de vele overtredingen die wegens fouten en onnodig lang doorlopende situaties worden gemaakt. Een voorbeeld aangehaald door een betrokkene van een gemeente illustreert dit: toen de afdeling Handhaving na vijf jaar ontdekte dat iemand teveel bijstand ontving omdat de persoon in kwestie gedurende deze periode bleek samen te wonen terwijl daar in de hoogte van de uitkering geen rekening mee was gehouden, moest deze overgaan tot een enorme terugvordering. Omdat de betreffende persoon vijf jaar eerder wel via e-mail had geïnformeerd naar de invloed van het samenwonen op zijn bijstand, werd uiteindelijk besloten af te zien van een boete; er was geen sprake van verwijtbaarheid, zo oordeelde de sociale dienst. De melding van de gewijzigde situatie bleek door een medewerker van de sociale dienst niet in het dossier gezet en zodoende was de uitkering ook niet bijgesteld. De

medewerker was inmiddels ook niet meer werkzaam bij de sociale dienst, waardoor het bericht in de vergetelheid was geraakt. Hoewel de sociale dienst hier oordeelde dat de uitkeringsgerechtigde niets te verwijten viel, moest het alsnog overgaan tot het terugvorderen van het enorm opgelopen onterecht uitgekeerde bedrag, met grote impact op het leven van de betrokkene.

Gemeenten blijken lang niet alle cliënten goed in beeld te hebben en verliezen hen soms ook uit het oog. Een gebrek aan contact met burgers, soms jarenlang, kan leiden tot grote problemen zonder dat de betreffende burger zich ergens van bewust is. Door het verstrijken van tijd zonder dat wijzigingen die van invloed zijn op een uitkering aan het licht komen lopen onterecht ontvangen bedragen hoog op en heeft terugvordering een grote impact op het leven van burgers. Omdat terugvorderen voor bestuursorganen bij benadeling een verplichting is, kunnen zij er niet van afwijken, ook als dat in de praktijk niet goed te rechtvaardigen valt. Uit situaties zoals het hierboven aangehaalde voorbeeld blijkt het belang van goed en frequent contact tussen burger en instantie; terugvorderingen (en eventuele boetes) zouden namelijk nooit zo hoog zijn opgelopen als de onrechtmatige situatie eerder was opgemerkt. Hoewel in dergelijke gevallen de betreffende burger weinig te verwijten valt, wordt deze wel geconfronteerd met het moeten terugbetalen van een voor bijstandsgerechtigden enorm bedrag, dat door hen eenvoudigweg niet op te brengen is. Dergelijke situaties leiden om die reden vrijwel zeker tot grotere problemen, zoals betalingsachterstanden, schuldenproblematiek of andere schrijnende situaties voortkomend uit armoede.

### **3.5 De discrepantie tussen regel en realiteit**

Meer in het algemeen blijken veel regels onvoldoende aan te sluiten op de 'leefwereld' van burgers. Dit speelt onder andere een rol bij administratieve plichten. Handhavers van het UWV benoemen het opleggen van een maatregel bij het niet invullen van een inkomensformulier bijvoorbeeld als een discussiepunt. Uitkeringsgerechtigden dienen iedere maand opnieuw een akkoord te geven op een digitaal inkomensformulier, ook als hun inkomensituatie niet wijzigt. Hierop wordt de hoogte van de uitkering afgestemd. In de praktijk blijkt het voor uitkeringsgerechtigden om allerlei redenen soms lastig om hieraan te voldoen. Sommige cliënten vergeten het simpelweg, zijn slordig of nalatig, niet iedereen kan evengoed overweg met de hiervoor beschikbare digitale tool of er bestaat verwarring over het verplicht melden van inkomen bij een gebrek aan inkomen (waarvoor de uitkering überhaupt is aangevraagd). Ervaren lastendruk vanwege iedere maand opnieuw moeten registreren en beperkte digitale geletterdheid spelen hierin ook een duidelijke rol. De sollicitatieplicht is bij het UWV vormgegeven in een online werkmap

waarin alle sollicitaties moeten worden opgeslagen; niet iedereen blijkt hier goed mee overweg te kunnen. Als daarin sollicitaties ontbreken wil dat nog niet direct zeggen dat iemand niet heeft gesolliciteerd. Ook blijken burgers hun woon- of leefsituatie soms heel anders te duiden dan de wetgever.

### **Box 3.5 – Tussen regel en realiteit**

Dat burgers soms zelf hele andere opvattingen over hun eigen woon- of leefsituatie hebben, merken uitkeringsinstanties bijvoorbeeld bij samenwonen. Het voeren van een gezamenlijk huishouden houdt voor de wetgever soms iets heel anders in dan in de ogen van burgers. Dergelijke verschillen in zienswijze lijken op het eerste gezicht misschien onschuldig; tegelijkertijd hebben ze wel verregaande consequenties voor het recht op sociale voorzieningen. Ook blijken er bepaalde assumpties over de onderlinge relatie tussen samenlevende burgers in wet- en regelgeving geslopen. Een gesprekspartner van de SVB noemt het voorbeeld van drie samenwonende zussen op leeftijd die ieders – conform de regels – 70 procent van het minimumloon als AOW ontvangen, omdat ze beschouwd werden als alleenstaanden. Dit bracht hun gezamenlijke inkomen op 210 procent minimumloon in totaal. Toen een van de zussen kwam te overlijden, vielen de twee overgebleven zussen in de categorie samenwonend. Hierdoor hadden ze beiden nog maar recht op 50 procent van het minimumloon, dus samen 100 procent minimumloon.

Bij afwegingen ten aanzien van werksituaties komen handhavers van het UWV soms ook situaties tegen die zich niet zo eenvoudig laten kwalificeren als ‘de regels’ doen vermoeden. Een vraag die bijvoorbeeld voorbijkomt, is of een zestigplusser die de dag doorbrengt op het kantoor van een familielid (bijvoorbeeld zijn of haar kind) als heimelijke werknemer (zwartwerker) gekwalificeerd dient te worden of dit toch eerder als een soort dagbesteding beschouwd moet worden.

Hierbij speelt complexiteit van systemen of wet- en regelgeving ook een rol. Cliënten hebben met veel verschillende regelingen en instanties te maken en met verschillende inkomstenbronnen waarover zij zelf niet altijd goed overzicht hebben (bijvoorbeeld uit pensioenen, uitkeringen, toeslagen, inkomen uit PGB-werkzaamheden, mantelzorg, etc.). Als ze dit fout administreren, zijn ze in overtreding. Een complicerende factor die hierbij komt is dat iedere inkomensbron een andere timing heeft qua verstrekking en uitbetaling en dat bij sommige bronnen effectief sprake is van ‘voorschotten’. Verschillende uitkeringen zijn gebaseerd op voorlopige (inkomens)gegevens; pas later blijkt of deze gegevens definitief kloppen. Zo lopen de betalingsgegevens die bekend zijn bij de Belastingdienst per definitie achter. Dit verhoudt zich slecht tot de administratieve werkelijkheid van de registratiesystemen van

uitkeringsinstanties omdat doorgegeven inkomsten hierdoor vrijwel altijd correcties behoeven. Hiermee gaan vervolgens terugvorderingen gepaard, vanwege onterecht uitgekeerde (te hoge) bedragen. Zo blijkt uit onderzoek naar mensen met een arbeidsbeperking en de problemen waar ze tegenaan lopen als hun inkomen verrekend wordt met hun uitkering dat twee derde van de werkende respondenten geen uitleg heeft gehad over wat de stap naar werk voor gevolgen heeft voor de uitkering. Zo was er bijvoorbeeld onduidelijkheid over hoeveel uitkering terugbetaald moest worden gezien het door werk gegenereerde inkomen. Ruim 40 procent van de respondenten in het onderzoek kreeg teveel uitkering en moest geld terug betalen.<sup>98</sup> Een ander voorbeeld: Voor zelfstandigen die een WW-uitkering hebben geldt bovendien dat zij wegens aftrekposten en subsidies pas bij het invullen van hun belastingaangifte daadwerkelijk zicht hebben op hun inkomen. Nog complexer wordt het als sprake is van een combinatie van uitkeringen: zo noemt een dienstverlener van het UWV de combinatie tussen een bijstandsuitkering en Wajong-uitkering 'hogere wiskunde'. De SVB pleit er om deze reden voor om verplichtingen begrijpelijker te maken voor burgers en meer aan te laten sluiten op hun belevingswereld; hiermee zouden frauderisico's voorkomen kunnen worden.<sup>99</sup>

De Nationale Ombudsman constateerde eerder in het rapport 'Geen fraudeur, toch boete' ook al dat burgers die onregelmatige inkomsten hebben (bijvoorbeeld omdat ze onregelmatig werken via een uitzendbureau) soms zelf (te) laat beschikken over inkomensgegevens. Hierdoor kloppen uitgekeerde bedragen vaak niet en vinden er op basis van nacalculaties op grote schaal terugvorderingen plaats. Dergelijke situaties ontmoedigen burgers om de weg terug naar de arbeidsmarkt te vinden. Als de weg naar werk gepaard gaat met onzekerheid is het veiliger om niets ingewikkelds doen, zodat een uitkering waarvan burgers afhankelijk zijn niet in het gedrang komt. Volgens *Trouw* komt zes op de tien uitkeringsgerechtigden zodra ze (weer) gaan werken in financiële problemen. De krant baseert zich daarbij op onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van het UWV op verzoek van de Landelijke Cliëntenraad.<sup>100</sup>

### 3.6 De invloed van digitalisering en automatisering

Ontwikkelingen als digitalisering en automatisering zijn van grote invloed op handhaving in de sociale zekerheid. Betere gegevensuitwisseling tussen instanties wordt in het kader van preventie gezien als een veelbelovende strategie, omdat cliënten dan zelf minder hoeven te melden in het kader van hun informatieplicht. Het ministerie van SZW heeft onder andere daarom veel geïnvesteerd in data-gedreven risico-analyse ten behoeve van fraudebestrijding, door de SVB en het UWV extra middelen te geven voor een kwaliteitsimpuls op dit gebied. Hiermee is bij de SVB bijvoorbeeld een data-gedreven

business case handhaving opgezet. En het UWV heeft de Polisadministratie ingevoerd. In het systeem worden allerlei inkomensgegevens automatisch verzameld, dit hoeft dus niet meer door klanten zelf te worden aangeleverd. Dit voorkomt fouten bij gebruikers die daarmee niet meer zelf al deze informatie hoeven aan te leveren. De Polisadministratie is echter nog (lang) niet altijd goed bruikbaar. Hierbij stuiten betrokkenen op verschillende problemen. Zo blijkt gegevensuitwisseling beperkt mogelijk vanwege privacywetgeving zoals de AVG. Deze verhindert informatie-uitwisseling tussen overheden onderling, ook als dat in het belang is van de cliënt. Gegevensdeling tussen verschillende betrokken ketenpartners die met elkaar samenwerken is vaak ook niet toegestaan. Voor het UWV is het in het kader van fraudebestrijding in relatie tot de WW echter wel relevant om te weten of iemand zwart werkt; als een andere instantie hiervan op de hoogte is (bijvoorbeeld een opsporingsorganisatie die illegale prostitutie heeft geconstateerd), zou gegevensdeling behulpzaam zijn.

Digitalisering levert in de praktijk van de sociale zekerheid ook ingewikkelheden voor burgers op, bijvoorbeeld bij cliënten die minder digitaal vaardig zijn. Het UWV geeft aan dat de met de Polisadministratie gepaard gaande digitale maandelijkse inkomenscheck voor de eigen bestwil van cliënten in het leven is geroepen; deze moet ergere situaties voor de cliënt voorkomen, zoals het moeten terugbetalen van onterecht uitgekeerde bedragen die snel kunnen oplopen als er niet tijdig wordt ingegrepen. In die zin is de check die fungeert als stok achter de deur ook bedoeld als een vorm van klantgerichtheid. Toch rijst hierbij de vraag hoe passend kortingen op of stopzettingen van een uitkering zijn bij het uitblijven van de vereiste maandelijkse digitale accorderingscheck, zelfs als er feitelijk niets in de inkomenssituatie gewijzigd blijkt te zijn.

Ontwikkelingen als digitalisering en automatisering hebben ook in relatie tot het onderzoek naar signalen nieuwe handavingskwesties opgeleverd. Generiek risico-gestuurd onderzoek maakt fraudebestrijding efficiënter, maar tegelijkertijd bestaat het risico dat oneigenlijke factoren een rol gaan spelen bij risicobepaling en doelgroepselectie, bijvoorbeeld als bij het bepalen van relevante kenmerken voor vervolgonderzoek etniciteit zou worden meegenomen.<sup>101</sup> Bij specifiek onderzoek staan ingezette opsporings- en onderzoeksmethoden momenteel ter discussie, bijvoorbeeld hoe passend heimelijke waarnemingen eigenlijk zijn, zonder medeweten van burgers zelf. Hierbij geldt dat fysieke waarnemingen, bijvoorbeeld inspecteurs die in de straat posten om mogelijk onvermelde bewoning of niet gemelde werkzaamheden te observeren, onder bepaalde omstandigheden geoorloofd zijn. Tegelijkertijd bestaan er twijfels over de toelaatbaarheid van heimelijk online onderzoek: persoonlijke informatie bekijken op sociale media (Facebook, Instagram)

door gebruik van een nepaccount zonder medeweten van de cliënt. Voor handhavers en inspecteurs zelf is het ook niet altijd helder in hoeverre methoden zijn geoorloofd of niet.

Toch vinden er ook tegenbewegingen plaats. Zo werd het digitale fraudedetectiesysteem SyRI begin 2020 door een rechter verboden omdat de werking ervan niet transparant was. De Haagse rechtbank oordeelde dat de wetgeving die de inzet van SyRI regelde niet voldeed aan het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. De rechter oordeelde dat het voorkomen en bestrijden van fraude in het belang van het economisch welzijn, niet opweegt tegen de inbreuk op het privéleven van burgers. Bovendien vond onder andere de Speciaal Adviseur van de Verenigde Naties op het gebied van extreme armoede en mensenrechten dat er bij de inzet van SyRI sprake is van een discriminerend en stigmatiserend effect.<sup>102</sup> Het verbod door de rechter leidde ertoe dat de VNG in haar signaleringsbrief van 2020 pleitte voor aanpassing van de wet, om de inzet van technische hulpmiddelen ten behoeve van toezicht en handhaving weer mogelijk te maken. Volgens de VNG is door het verbod meer inzet van medewerkers nodig en is de effectiviteit van toezicht en handhaving afgenomen.<sup>103</sup>

### **3.7 Tegenreactie: hoe handhavers omgaan met handavingskwesties**

Niet alleen handavingsbeleid maar ook de praktijk blijkt sterk onder invloed van politiek-bestuurlijke ontwikkelingen en media-aandacht te staan. Deze leggen volgens handhavers veel druk op de uitvoering van hun werkzaamheden. Zij dienen zich te verhouden tot de golfbewegingen die zij momenteel in beleid waarnemen: van het nog niet al te lang geleden doorklinkende pleidooi voor strenger en strikter optreden tegen overtredingen tot de huidige wens voor meer menselijke maat en coulance. Dit ervaren zij als een lastige opgave. Zowel burgers als uitkeringsinstanties hebben baat bij een constant en daarmee begrijpelijk en uitlegbaar beleid. Al in de wijze waarop uitkeringsinstanties omgaan met meldingen wordt de dwingende logica van rechtmatigheid en doelmatigheid die als gevolg hiervan is opgekomen goed zichtbaar. Er wordt veel belang gehecht aan het waarborgen van de rechtmatige en doelmatige besteding van gemeenschapsgeld. Strikt toezien op potentiële overtredingen hoort daarbij: iedere melding moet worden onderzocht. Het is opvallend dat handhaving een dergelijke grote rol speelt in een domein als de sociale zekerheid, gezien de betrokken doelgroepen en ook de historie. Voorheen werden sociale voorzieningen nog vooral gezien als *charitas*; intussen heeft het de ontwikkeling doorgemaakt naar een voorziening waarvoor inspanningsverplichtingen gelden en waarop bovendien streng moet worden toegezien, zodat de belastingbetaler niet onterecht benadeeld wordt.

Zowel bij waarschuwingen en het opleggen van maatregelen als bij terugvorderingen en boetes voelen handhavers en andere betrokkenen zich begrensd in hun discretionaire ruimte vanwege wet- en regelgeving waarvan niet of nauwelijks afgeweken kan worden. Instanties zijn bijvoorbeeld verplicht om terugvorderingen op te leggen bij onterecht uitgekeerde bedragen en ook moeten alle binnengekomen meldingen van potentiële regelovertreding worden onderzocht. Over het opleggen van maatregelen, terugvorderingen en boetes is in de wet dwingendrechtelijk geformuleerd. Er staat bijvoorbeeld: 'Het UWV legt een maatregel op als (...).' In het licht hiervan gaan er steeds meer stemmen op, onder andere in de Tweede Kamer, voor een 'kanbepaling' in de wet in plaats van de 'moetbepaling' die er nu in staat opgenomen.

Ondanks dat zij zich door de in hun ogen soms te strikte wet- en regelgeving gebonden voelen om te komen tot een passend oordeel, is opvallend dat betrokken handhavers en andere medewerkers tegelijkertijd ook juist terugvallen op juridische hulpbronnen bij het vellen van hun oordeel. Zo wordt er bij iedere opgelegde terugvordering of boete steevast vooraf overlegd met collega's van de afdeling bezwaar en beroep (of de externe organisatie Buro Bezwaar en Beroep in het geval van grote gemeenten). Deze juridisering is met name het gevolg van een zoektocht naar legitimatie. Betrokken instanties ontleen de legitimiteit voor hun handelen aan het antwoord op de vraag of deze standhoudt in juridische zin. Minder aandacht is er voor maatschappelijke legitimiteit en moreel-ethische afweging. Betrokkenen van uitvoeringsinstanties pleiten zelf voor meer ruimte om bij het bepalen van opzet meer rekening te houden met het 'doenvermogen' van de cliënt. Hiermee doelen zij op wat een cliënt werkelijk aan te rekenen valt, met oog op de situatie waarin deze verkeert en de impact daarvan op de cliënt.

Handhavers en andere betrokkenen ontwikkelen in de praktijk wel strategieën om ruimte te creëren om af te kunnen wijken van het opleggen van terugvorderingen en boetes. Zo voeren zij bijvoorbeeld op dat ze 'een communicatiefout' gemaakt kunnen hebben waardoor de cliënt in kwestie niet tijdig of duidelijk genoeg geïnformeerd is. Dit kan aanleiding zijn om boetes te reduceren in omvang. De doelstelling van dienstverleners zoals uitkeringsinstanties (uitvoeringsorganisaties en overheden) is om iemand zo tijdig mogelijk van een uitkering te voorzien, zo geven zij aan, en niet om 'de speurneus uit te hangen', terwijl dit laatste wel lange tijd verwacht werd, gezien de intensivering van het toezicht op rechtmatigheid en extra investeringen van het ministerie van SZW om handhavingsbeleid een kwaliteitsimpuls te geven teneinde diens effectiviteit te vergroten. Bij het UWV is sinds de fraudegevallen met WW-gelden door arbeidsmigranten als gevolg sterk ingezet op het vergroten van de fraude-alertheid en het fraude-bewustzijn van dienstverleningsmedewerkers.

Een nieuwe trend in de handhaving waarin potentieel wordt gezien voor maatwerk en waarmee naleving kan worden bewerkstelligd voorbij een dwingend instrumentarium, is zogenoemde ‘slimme handhaving’. Deze handhavingsstrategie tracht aan te sluiten bij individuele profielen van burgers, en past het handhavingsinstrumentarium daarop aan. Mogelijke profielen van burgers zijn daarbij het uitgangspunt, uitgedrukt in begrippen als verbondenheid, overgave, weerstand, onthechting of omzeiling.<sup>104</sup> Ideeën hierachter sluiten aan bij ‘procedurele rechtvaardigheid’: de mate waarin burgers de legitimiteit van handhavers, of de instituties die zij vertegenwoordigen, erkennen. Dit zou een belangrijk element zijn in de mate waarin burgers bereid zijn regels na te leven, veel meer nog dan alleen de instrumenten zelf, zoals afschrikken met een sanctie of boete.<sup>105</sup> Uitgangspunt is dat het contact met de overheid ‘prettig’ moet zijn en dat dit naleving bevordert.<sup>106</sup>

### 3.8 Handhavingspraktijken in de sociale zekerheid

Het aan het begin van dit hoofdstuk aangehaalde voorbeeld uit de gemeente Wijdemeren staat niet op zichzelf; er zijn nog veel meer verhalen van uitkeringsgerechtigden opgetekend die stevig zijn aangepakt wegens (vermeende) regelovertreding bij sociale uitkeringen.<sup>107</sup> Het opvallendst aan de aangehaalde voorbeelden is dat in veel gevallen alles ‘netjes volgens de regeltjes’ is verlopen. Het handhavend optreden dat volgens sommigen te ‘hardvochtig’ is en een disproportionele impact heeft op de levens van burgers, is daarmee naar de letter van de geldende regels in principe de bedoeling.

Zoals het vorige hoofdstuk illustreert, hebben eerdere beleidsontwikkelingen ertoe geleid dat rechtmatigheid en doelmatigheid dominante waarden zijn geworden in de sociale zekerheid. Deze ontwikkelingen hebben zich ook vertaald in handhavingspraktijken. Specifiek hebben ze daar processen van professionalisering en intensivering in gang gezet, gericht op een versteviging van het toezicht om een rechtmatige en doelmatige besteding van middelen te bewaken. Hierdoor zijn andere belangrijke waarden van sociale-zekerheidsbeleid, bijvoorbeeld bestaanszekerheid, meer naar de achtergrond verschoven en heeft er een ontwikkeling plaatsgevonden naar een risico-gerichte handhaving, die onder invloed van digitalisering en automatisering verder is verstevigd.

Als gevolg zijn er diverse knelpunten ontstaan die bovenal aantonen hoe ambigu fraudebestrijding en regelovertreding zijn in het specifieke domein van de sociale zekerheid. Handhavers moeten niet alleen vaststellen of regels zijn overtreden, maar ook of daaraan een intentie ten grondslag lag. Dit vereist verregaand overheidsingrijpen in de privésfeer van burgers en zelfs



dan blijven zaken als opzet en verwijtbaarheid onzeker. Pogingen om meer aansluiting te vinden bij de specifieke situatie en context van burgers – waaronder maatwerk en oog voor menselijke maat, waar momenteel veel stemmen voor opgaan – staan vervolgens op gespannen voet met rechtmatigheid. De knelpunten die momenteel spelen in de sociale zekerheid, zijn daarom veelal niet (alleen) te bezien als technische vraagstukken die op te lossen zijn met instrumentele correcties, bijvoorbeeld het al dan niet aanscherpen van een fraudedefinitie in regelgeving. De kwesties die zich voordoen hebben een fundamenteel karakter en voeren terug op grote vragen zoals hoe we aankijken tegen de rol van de staat, de door de overheid altijd belangrijk gevonden waarden rechtmatigheid en doelmatigheid, de sociale positie van uitkeringsgerechtigden en solidariteit.

## 4. De staat, handhaving en solidariteit

Hoewel de verlokking van een instrumentele ‘quick fix’ om de kwesties die spelen in de dagdagelijkse praktijk van handhavers, zoals beschreven in het voorgaande hoofdstuk, te adresseren groot is, leert een nadere beschouwing van de problematiek ons dat iets anders gevraagd wordt van politici en beleidsmakers. Handhaving in de sociale zekerheid is namelijk bij uitstek een politiek vraagstuk. Wanneer en onder welke voorwaarden burgers in aanmerking komen voor een voorziening in de sociale zekerheid is immers een politieke beslissing, net zoals dat geldt voor de middelen die beschikbaar worden gesteld voor de uitvoering. Hier is geen objectieve maat (te veel of te weinig) beschikbaar, alleen een politieke. Wat daarbij als een passende handhavingsstrategie gezien wordt, vloeit eveneens voort uit politieke keuzes. De herijking van het handhavingsbeleid kan niet af worden gedaan als een uitsluitend technisch-instrumentele kwestie, maar vraagt dan ook om een bredere weging van waarden.

In dit hoofdstuk bespreken we een aantal fundamentele kwesties die ten grondslag liggen aan de discussies die momenteel opspelen met betrekking tot handhaving in de sociale zekerheid. Deze betreffen vragen zoals hoe we aankijken tegen de rol van de staat, de sociale positie van uitkeringsgerechtigden en de relatie tussen beleid en uitvoering. Sociale zekerheid is een uitdrukking van solidariteit. Hoewel handhaving als drager van solidariteit wordt of werd gezien, lijkt solidariteit, als een vorm van zorg, toch ook vreemd aan al deze handhavingsactiviteiten. Het is daarom nuttig om te onderzoeken hoe we hier zijn gekomen, hoe opvattingen over solidariteit en verschuivingen in het stelsel hebben geleid tot de praktijk zoals in het voorgaande beschreven. Daartoe duiken we eerst in het begrip solidariteit (paragraaf 4.1), om vervolgens genealogisch te reconstrueren hoe het zich heeft ontwikkeld (paragraaf 4.2) en welk ongemak is ontstaan (paragraaf 4.3). Daarna richten we ons op de uitvoering als onderdeel van de staat waar sociale zekerheidsbeleid en de handhaving ervan concreet vorm krijgen (paragraaf 4.4). Op die manier beschouwen we het vraagstuk vanuit een ideeëngeschiedenis die relevant is om te betrekken bij het nadenken over wat een passend handhavingsbeleid is of zou kunnen zijn.

## 4.1 Indirecte en directe solidariteit in relatie tot handhaving

Solidariteit is een gelaagd begrip. Het is zowel een uitdrukking van welbegrepen eigenbelang als sociale bewogenheid. Het is immers ook economisch gezien gunstig als er weinig armoede is. Bovendien kan iedere burger in een situatie terecht komen waarin hij of zij een beroep moet doen op solidariteit. Tegelijkertijd is het politieke vertoog over solidariteit juist ook verbonden met een morele plicht van een samenleving tot zorg voor de kwetsbaren.<sup>108</sup> In Nederland is het stelsel van sociale zekerheid gebaseerd op *indirecte solidariteit*. Dit betekent dat er geen direct verband (meer) is tussen degene die solidair is en degene die solidariteit geniet. Bij directe solidariteit is de solidariteit gekoppeld aan maatschappelijk, lokaal, handelen. Denk bijvoorbeeld aan kinderen die hun oude vader of moeder in huis nemen, maar ook aan voedselbanken, broodfondsen voor zelfstandigen of buurtbewoners die een buurthuis onderhouden. Directe solidariteit noemen we ook wel maatschappelijk initiatief. De verzorgingsstaat werkt echter indirect en via groot-schalige, statelijke en overkoepelende voorzieningen. De grootschaligheid blijkt bijvoorbeeld uit het aantal werknemers van uitvoeringsorganisaties (UWV bijna 20.000 mensen; SVB circa 3.500 mensen). In de indirecte vorm van solidariteit wordt geen actieve solidariteit gevraagd. Mensen hoeven niet zelf voor armen te zorgen, werklozen te ondersteunen of hun ouders op leeftijd in huis te nemen. Alles is geregeld, en iedereen doet eraan mee via belasting- of premieafdrachten.

Doordat de uitvoering van de sociale zekerheid is gebureaucratiseerd, en dus zonder aanzien des persoon handelt, zijn mensen niet meer afhankelijk van hun sociale netwerken en structuren – die behalve behulpzaam ook afwezig of beknellend kunnen zijn.<sup>109</sup> Indirecte solidariteit wordt daarom in het licht van emancipatie ook als een verworvenheid van de moderne staat gezien. Maar er zijn ook problemen met deze indirecte vorm van solidariteit. Solidariteit is als waarde abstract geworden. De staat verleent zorg, maar niet op de concrete en relationele manier zoals naasten zorg verlenen: het is abstracte en anonieme zorg.<sup>110</sup> Met wie we eigenlijk solidair zijn wordt steeds minder duidelijk.<sup>111</sup> Juist daarom spelen handhaving en fraudebestrijding, zo wordt algemeen aangenomen, een belangrijke rol in het draagvlak voor solidariteit en het stelsel van sociale zekerheid.<sup>112</sup> We zijn in ieder geval niet solidair, zo is de gedachte, met mensen die onterecht of onevenredig gebruik maken van sociale zekerheid, zogenaamd ‘free rider’ gedrag respectievelijk ‘moral hazard’. Alleen zij die daar recht op hebben, behoren de steun van sociale zekerheid te krijgen – dat wordt *rechtmatigheid* genoemd. Daarnaast dient deze rechtmatige ondersteuning geboden te worden tegen zo min mogelijke kosten; het moet *doelmatig* zijn. Daarom kan de uitvoering van de sociale

zekerheid niet los worden gezien van handhaving: deze borgt recht- en doelmatigheid en draagt daarmee bij aan geloofwaardig beleid door misbruik en fraude met publieke voorzieningen te voorkomen en te bestrijden. Handhaving is daarmee uitgegroeid tot hoeksteen van solidariteit in de sociale zekerheid.

## 4.2 Solidariteit: verstatelijking en politieke keuzes

De complexiteit en omvang van het in hoofdstuk 2 geschetste stelsel van de sociale zekerheid met handhaving als belangrijk onderdeel daarvan doen ons gemakkelijk vergeten dat het niet vanzelfsprekend is dat de staat een solidariteitstaak in deze omvang op zich neemt. Oog voor de historische ontwikkeling en de politieke keuzes daarachter is cruciaal in een tijd waarin de keerzijde van deze complexiteit steeds meer zichtbaar wordt. Deze paragraaf beoogt scherp te krijgen hoe de sociale zekerheid zich heeft ontwikkeld en hoe deze onderhevig is geweest aan bredere beleidstrends die begonnen ruim vóór de invoering van de bijstandswet; vóór ‘het bloemetje op tafel’ van minister Klompé.

### Eigenbelang en directe solidariteit

De huidige invulling van solidariteit als indirecte solidariteit is niet van alle tijden. Pas in 1901 met de Ongevallenwet – die overigens lang niet voor alle burgers gold – werd een eerste stap gezet op het gebied van sociale zekerheid.<sup>113;114</sup> Deze en andere vroege algemene publieke regelingen van sociale zekerheid waren echter bepaald geen vormen van altruïstische armenzorg. Zij waren namelijk ook – en wellicht vooral – een uiting van welbegrepen eigenbelang van de middenklasse: armoede heeft allerlei externe effecten op de economie en de volksgezondheid en biedt zelfs een voedingsbodemp voor radicalisering van de arbeidersklasse.<sup>115; 116</sup> Toch biedt de discussie omtrent de invoering van de Ongevallenwet, die uiteindelijk een verplichte werknemersverzekering werd, uitgevoerd door werkgevers, een mooi voorbeeld van hoe de ontwikkeling van de verzorgingsstaat zou gaan verlopen: moest deze worden verstatelijkt of kunnen maatschappelijke partners of werkgevers collectieve regelingen zelf uitvoeren? De progressieven vonden toen al dat de overheid dit zou moeten doen, terwijl de conservatieven – dan wel via het liberalisme, dan wel via het antirevolutionaire denken – de voorkeur gaven aan uitvoering door maatschappelijke partijen.<sup>117</sup> Al vanaf het eerste begin is de institutionele inrichting van de uitvoeringsorganisatie een belangrijke bron van sociaal conflict en overleg.<sup>118</sup>

In de periode die volgde – het Nederland van de verzuiling – lag het primaat van de armenzorg vervolgens bij de kerken en de particuliere instellingen; de charitas. Sociale zekerheid op het gebied van werk, armoede, ziekte en

ouderdom was daarmee gekoppeld aan maatschappelijk, lokaal, handelen en had zodoende de vorm van directe solidariteit.<sup>119;120</sup> Dit beeld veranderde echter ingrijpend in de jaren vijftig en zestig toen tegen een achtergrond van structurele financiële en personele problemen bij de bijzondere charitas, nieuwe door de staat georganiseerde collectieve voorzieningen werden geïntroduceerd.<sup>121</sup> De invoering van de AOW in 1957 en het in werking treden van de Algemene Bijstandswet in 1965 waren de eerste stappen in een omvangrijk proces van verstatelijking waarbij de overheid de eindverantwoordelijkheid voor deze voorzieningen op zich nam en waarmee Nederland een van de meest uitgebreide verzorgingsstaten van de wereld werd.<sup>122</sup> Waar bijstand eerst een ‘deugd van liefdadigheid’ betrof, verschoof dit naar een recht op bijstand waar *alle* Nederlanders aanspraak op konden maken.<sup>123</sup> Zo werd steeds consequenter gesproken van ‘bijstandsgerechtigden’. De naaste werd een burger. Tegen de achtergrond van een jonge beroepsbevolking en een sterke economische groei nam de staat een steeds meer interveniërende rol op zich om inkomensverlies door bijvoorbeeld ziekte of werkloosheid te verzachten. De verschuiving richting indirecte solidariteit op basis van het gelijkheidsbeginsel was met al deze veranderingen een feit.

### **De opkomst van rechtmatigheid en doelmatigheid**

Hoewel deze genationaliseerde solidariteit via een proces van voortschrijdende verstatelijking gezien kan worden als een grote politieke prestatie, betekende deze ook een enorme bureaucratische opgave. Zo stelde socioloog De Swaan in de jaren tachtig dat ‘de ontwikkeling van een openbaar stelsel van sociale verzekering een administratieve en politieke vernieuwing van de eerste orde [is] geweest, die in belang niet onderdoet voor de invoering van de representatieve democratie, maar die ernstig onderschat is als een verworvenheid van administratieve techniek.’<sup>124</sup> Het bleek toen al ondenkbaar dat de sociale zekerheid in de moderne samenleving door een andere speler dan de staat zou worden uitgevoerd – juist vanwege de bureaucratische voorwaarden die een dergelijk stelsel zou vragen. De grote voordelen van bureaucratie zijn echter ook de nadelen: ‘(...) een verzorgingsstaat die werkt met volkomen efficiëntie, werkt alleen volkomen efficiënt als politiestaat. Dat, meer dan al het andere, is het toekomstige dilemma van sociaal beleid.’<sup>125</sup> Juist op dit punt liggen momenteel veel maatschappelijke vragen. Efficiëntie wordt ingezet door middel van digitaliseringsmiddelen, zoals algoritmes, en minder persoonlijk contact tussen burgers en uitvoerders. Efficiëntie betekent ook: geen verspilling van publiek geld door mensen die het verkeerd gebruiken of fraude plegen, in het licht van het idee dat iedereen gelijk behandeld moet worden. Omdat iedereen gelijk behandeld moet worden is maatwerk problematisch, omdat dit tot willekeur kan leiden. ‘Maatwerk’ is dan alleen mogelijk voor zover verschillende gevallen in de wet zijn beschreven.

Dit leidt ertoe dat de regelgeving steeds verder gepreciseerd moet worden – de wereld wordt immers gekenmerkt door ongelijke gevallen.

De generalisatie van solidariteit die met de verstatelijking van de sociale zekerheid gepaard is gegaan heeft substantiële waarden als naastenliefde abstract en anoniem gemaakt. In plaats daarvan zijn functionele waarden – met name rechtmatigheid en doelmatigheid – een veel prominenter rol gaan vervullen.<sup>126</sup> Zo traden door bovengenoemde efficiëntie ook vragen naar effectiviteit veel meer op de voorgrond dan voorheen. Het marktdenken dat vanaf eind jaren tachtig de publieke sector domineerde, was daarbij van grote invloed. Dit vertaalde zich op verschillende manieren in het beleid en de vormgeving van de sociale zekerheid. Zo verschoof de invulling van solidariteit naar een eis van wederkerigheid: je moet je uitkering ‘verdienen’ door tegenprestaties te leveren. Activering van burgers en het geven van de juiste ‘prikkel’s moesten ervoor zorgen dat burgers zo kort en zo weinig als mogelijk gebruik maken van sociale zekerheidsvoorzieningen. Uitkeringen werden lager en van kortere duur, terwijl de begeleiding van uitkeringsontvangers naar werk intensiever werd. De bijstand als een recht van de uitkeringsgerechtigde verwerd tot een recht waar verplichtingen tegenover staan.<sup>127</sup> Meer algemeen transformeerde de solidariteit van de sociale zekerheid van *gemeenschappelijke* regeling naar een *individuele* verantwoordelijkheid, waarbij het individu aan moest tonen sociale zekerheid te ‘verdienen’.<sup>128</sup>

### **Solidariteit, gelijkheid en meritocratie**

Parallel aan de verstatelijking van de sociale zekerheid werd door vrijwel het hele politieke spectrum het meritocratische ideaal steeds verder omarmd. Vanaf de jaren negentig tot nu ging het solidariteitsstelsel niet meer alleen over de vraag naar rechtvaardigheid, maar juist ook over wat mensen wel of niet verdienen. Dit ideaal werd bepalend voor hoe aangekeken wordt tegen de ontvangers van sociale zekerheid. De meritocratie veronderstelt dat zij die zijn opgeklommen (en behoren tot politieke of economische elites) dat aan zichzelf te danken hebben door hard te werken en natuurlijk te ‘dromen’. De keerzijde is daarmee onvermijdelijk dat de mensen die niet zijn opgeklommen – of die zijn gevallen – hun eigen onvermogen ‘mee te doen’ of zelfstandig te zijn ook aan zichzelf te danken hebben.<sup>129</sup> Afhankelijkheid van sociale zekerheid werd daarmee een gevolg van eigen verdienste en verantwoordelijkheid. Een dergelijke invulling van solidariteit is buitengewoon problematisch, want solidariteit gaat niet om verdienste, maar om een gedeeld besef dat iedere burger afhankelijk kan worden van sociale zekerheid. Er kan daarbij, beleidsmatig, geen onderscheid gemaakt worden tussen ‘verdiende’ of ‘onverdiende’ armoede of afhankelijkheid. Het dwong burgers echter steeds meer in de positie waarin ze voor de staat moeten aantonen dat ze hulpbehoevend zijn en dat dat niet hun eigen schuld is. Tegelijkertijd heeft de staat zich steeds

meer in een positie geplaatst waarin hij behoeftige burgers moet ondervragen om vast te stellen of ze hun armoede hadden kunnen vermijden door betere keuzes te maken. Tegenwoordig ligt de nadruk op het (weer) ‘normaal’ participeren op de arbeidsmarkt, terwijl dit in veel gevallen, met name in de participatiewet, heel gevoelig ligt. De nadruk op verdienste in de sociale zekerheid impliceert zodoende een (onbedoelde) bevestiging van afhankelijkheid.<sup>130</sup>

### 4.3 Het ongemak tussen staat en menselijke maat

De aanname dat de bureaucratische overheid de beste beheerder en organisator van solidariteitsarrangementen in de samenleving is, in plaats van bijvoorbeeld ‘slechts’ toezichhouder, is op zijn minst omstreden.<sup>131</sup> Het hierboven geschetste proces van verstatelijking heeft ingrijpende gevolgen gehad voor de taak van handhaving, omdat zij gelijkheid in een wereld van verschil moet zien te waarborgen. Zo zien we dat met de overheveling van verantwoordelijkheden van particuliere organisaties naar (verzorgings)staat, het onmogelijk is geworden om verschillende rechtvaardigingen van solidariteit naast elkaar te laten bestaan.<sup>132</sup> De staat moet immers kunnen aantonen dat in de domeinen waar hij verantwoordelijkheid draagt, burgers niet willekeurig worden behandeld. De keerzijde daarvan is echter dat het burgers dwingt zich zoveel mogelijk te voegen naar bestaande normcategorieën en tegelijkertijd eventuele verschillen via steeds fijnmazigere categorisering probeert te vangen met problematische complexiteit en regeldichtheid tot gevolg.

De afgelopen tijd duiken steeds meer verhalen op in de politiek en media van burgers en betrokken professionals die verstrikt raken in – veelal strenge – regels en soms zelfs vermalen worden in de wielen van de bureaucratie. Mede in het licht van de Toeslagenaffaire wordt de roep om meer oog in beleid te hebben voor de context en noden van individuele burgers – de zogenaamde ‘menselijke maat’ – steeds sterker. Met betrekking tot handhaving en de Fraudewet speelt daarmee specifiek de vraag wat een gepaste reactie is wanneer burgers sociale zekerheidsregels overtreden, zonder dat burgers daarbij het risico lopen dat zij wegens een te strenge fraudeaanpak onterecht het stempel van ‘fraudeur’ opgeplakt krijgen en zich geconfronteerd zien met hoge terugvorderingen en boetes – de veelbesproken ‘hardvochtigheid’.<sup>133</sup> Toch is het belangrijk om in te zien dat het gebrek aan menselijke maat en de vermeende hardvochtigheid beide een onvermijdelijk gevolg zijn van het in de voorgaande paragraaf besproken proces van verstatelijking en de politieke keuzes die daarmee zijn gemaakt. Deze hebben ingrijpende gevolgen gehad voor de invulling van het solidariteitsbegrip en zijn bepalend geweest voor het stelsel van de sociale zekerheid en de positie van handhaving zoals wij deze nu kennen.

Met name in de afgelopen tien jaar lijkt het proces van verstatelijking van de sociale zekerheid langzaam maar zeker echter zijn grenzen te hebben bereikt. Toen in 2013 de koning in zijn troonrede sprak over de ‘participatiesamenleving’, formuleerde het kabinet daarmee een nieuwe beleidslijn met zelfredzaamheid als sleutelbegrip, die de sociale zekerheid in de daaropvolgende jaren beslissend beïnvloedde. Tegelijkertijd groeide ook de aandacht voor wat in de literatuur ook wel *precarisering* wordt genoemd. Hoewel er veel verschillende opvattingen zijn over wat precarisering precies behelst, betekent het doorgaans het in toenemende mate leven met onzekerheid – bijvoorbeeld ten aanzien van inkomen, opvoeding of zorg.<sup>134;135</sup> Burgers zouden niet altijd beschikken over het benodigde denk- en doenvermogen dat vereist is om deel te kunnen nemen aan een samenleving waarin een groot beroep op de eigen verantwoordelijkheid voor zorg, werk en inkomen werd gedaan.<sup>136</sup> Het overheidsideaal van eigen kracht, participatie en ‘zelfmanagement’ werkt vanuit precariteit bezien dan ook averechts omdat mensen die in preciaire condities leven (chronisch onzeker leven, gedomineerd door verschillende onzekerheden die het leven radicaal beïnvloeden – fysiek, sociaal, cultureel, economisch, psychologisch en existentieel) dikwijls onmachtig en kwetsbaar zijn ten opzichte van de bureaucratie die hen moet verzekeren of beschermen.<sup>137</sup> Dit wekt een ervaring op van ‘sociale redundantie’: het gevoel niet nodig en daarom overbodig te zijn in de samenleving. Dat gaat dus over veel meer dan alleen het hebben van een tekort, in sociale, economische of politieke zin. Deze mensen kunnen verstoken raken van fundamentele rechten, eerbare posities, politieke erkenning en goed burgerschap – of zelfs maar gewone aandacht. Daarmee is precariteit niet een toevallige samenloop van private omstandigheden, maar een systemisch veroorzaakte levensconditie.<sup>138</sup> Dit maakt ook dat burgers die per ongeluk fouten maken, vermorzeld raken in de bureaucratie van sociale zekerheid die hen juist in deze preciaire situatie zou moeten ondersteunen – of hen daaruit zou moeten halen. Solidariteit verkeert op deze wijze in haar tegendeel.

#### **4.4   Beleidsstoepassing in het knellende frame van ‘de uitvoering’**

Met het hierboven geschetste proces van verstatelijking van de sociale zekerheid, is ook de gelaagdheid aan de kant van de staat toegenomen, doordat tussen beleidsmakers en politici enerzijds en burgers anderzijds een enorme uitvoeringspraktijk is gegroeid om wet- en regelgeving in de praktijk te (kunnen) brengen. Toch zit er per definitie een grote discrepantie tussen gewenst beleid en gerealiseerd beleid, waardoor het nuttig is om fundamenteeler te kijken naar de relatie tussen beleid en uitvoering. Want wanneer we spreken over de ‘uitvoering’ en ‘handhaving’ van wet- en regelgeving



– evenals daaraan gerelateerde termen zoals ‘uitvoeringsorganisaties’ en ‘handhavinginstrumenten’ – dan zien we een bijna tastbaar onderscheid voor ons tussen beleid dat in een politiek en democratisch gelegitimeerd proces tot stand is gekomen en de verwezenlijking van dit beleid in de échte wereld – de uitvoering – met als onderdeel het toezien op een goede naleving ervan – de handhaving. Al sinds het klassieke onderscheid tussen *politics* en *administration* ligt de nadruk op dit eerste deel: de totstandkoming van beleid.<sup>139;140</sup> Dáár wordt beleid uitgedacht en gemaakt. Dominant daarbij is vervolgens het instrumentalistische denken over de uitvoering als een te onderscheiden nafase waarin ambtenaren de concrete instructies uit het beleid volgen.<sup>141</sup> Toch doet dit niet alleen geen recht aan de realiteit, maar is dit ook schadelijk, omdat ‘de uitvoering’ een eigen rationaliteit kent en vooral ook moet kennen.<sup>142</sup>

Wet- en regelgeving en daarop gestoelde beleidsplannen kunnen nooit een blauwdruk bieden die de beoogde interventies naadloos laten aansluiten op de complexe leefwereld.<sup>143</sup> Dat aansluiten gebeurt door ambtenaren, die – als *street-level-bureaucrats*<sup>144; 145</sup> – in de spreekwoordelijke ‘frontlinie’ van het openbaar bestuur de overheid vertegenwoordigen in de ogen van burgers.<sup>146</sup> Aangezien de match tussen beleid en werkelijkheid nooit vanzelfsprekend is, zijn het deze ambtenaren die in de discretionaire ruimte die ontstaat keuzes moeten maken over wanneer en hoe de regels precies worden toegepast in individuele gevallen.<sup>147</sup> Zeker in het sociaal domein behoren deze burgers vaker tot kwetsbaar ingebedde groepen in de samenleving. Zodoende hebben relatief kleine keuzes van ambtenaren in de sociale zekerheid – zoals het toekennen of intrekken van een uitkering – vaak grote gevolgen in het leven van deze burgers.<sup>148</sup>

Die discretionaire ruimte is echter niet alleen het gevolg van de onmogelijkheid om in regelgeving de veelvormigheid van de werkelijke wereld te vervatten, maar komt ook tot stand door de aard van het beleid zelf. Middelen, instrumenten, processen en procedures worden graag voorgesteld als eenduidig, maar zijn juist ambigu in hun veelvormigheid, mate van detail, complexiteit en interne contradicties – zeker naarmate de hoeveelheid beleidsregels toeneemt.<sup>149</sup> Geschreven beleid kan nooit volledig bepalen hoe je beleid *doet*.<sup>150</sup> Zodoende vindt doorlopend een tweezijdige interpretatie plaats: ambtenaren moeten zowel de regels als de veelvormige realiteit interpreteren en ‘lezen’.<sup>151;152</sup> Voor dit interpretatieproces is hun professionele referentiekader van groot belang. Dat ontwikkelen zij onder andere door socialisatie en ervaring en dat blijft zich tevens ontwikkelen onder invloed van factoren als omgeving en publiek, groepscultuur, institutionele context en persoonlijke factoren.<sup>153;154;155</sup>

Door het interpreteren van zowel beleid als werkelijkheid en door de professionele handelingskeuzes die zij hierop baseren, zijn het dan ook deze ambtenaren die in grote mate binnen de discretionaire ruimte die zij hebben de regels ‘maken’ – of ‘breken’.

Tegen deze achtergrond doet het frame van ‘de uitvoering’ dan ook geen recht aan de realiteit en is er in zekere zin zelfs schadelijk voor. Het impliceert namelijk volgzzaamheid en passiviteit en werkt zodoende een instrumentalistisch maakbaarheidsdenken in de hand, terwijl daar met het vertalen van beleid naar concrete praktijken geen sprake van kan zijn. Politici en beleidsmakers (en samenleving) streven in grote mate naar beheersing van het onbeheersbare om voorspelbaarheid en uniformiteit in de uitvoering te vergroten door ambtenaren te voorzien van steeds fijnmazigere regels en procedures en hen te onderwerpen aan een strak regime van *managerialism* en prestatiemeting.<sup>156</sup> Dit komt echter wel met een prijs. Het streven naar duidelijke doelen heeft geleid tot nadruk op die aspecten van ambtelijke professionaliteit die het gemakkelijkst te standaardiseren en meetbaar te maken zijn - en een verwaarlozing van die aspecten die minstens zo belangrijk zijn maar vaak complexer en meer te maken hebben met waardenafwegingen.<sup>157</sup> Lispky sprak in deze context al in de jaren '80 van ‘*the dilemma of accountability*’: doelen moeten niet te ambigu zijn om van nut te zijn, maar ze moeten ook weer niet dichtgetimmerd zijn en zo het bereik en de missie van publieke dienstverlening uithollen.<sup>158</sup> Daarnaast wordt in de academische literatuur gewaarschuwd dat de voortschrijdende verfijning ook nog eens contraproductief werkt, doordat ambtenaren zich genoodzaakt zien om hun discretionaire ruimte aan te wenden om de beleidsregels naar hun hand te zetten, waardoor informele routines ontstaan die steeds verder af komen te staan – en onderling ook nog eens grote verschillen kennen – van wat politici en beleidsmakers beogen.<sup>159</sup> In het uiterste geval leidt de steeds fijnmazigere mal van regelgeving zelfs tot een erosie van de morele gevoeligheid van ambtenaren: zonder dat zij het zelf vaak doorhebben reduceren zij de reikwijdte van hun verantwoordelijkheden om überhaupt nog aan handelen toe te komen.<sup>160</sup>

Anders gezegd, hoewel het nodig is om als staat zonder aanzien des persoons te handelen, betekent dit niet dat het altijd mogelijk is om beleid één-op-één te vertalen naar concrete uitvoering en handhaving. Dat toch proberen leidt, zo is geschetst, tot problemen. Het moet daarom mogelijk zijn dat de uitvoering, binnen de geest van de wet en de daarmee verbonden publieke waarden (solidariteit, recht- en doelmatigheid), zelf oordelen kan vormen over wat nodig (rechtvaardig, billijk, proportioneel) is, zonder dat er dan meteen sprake is van willekeur. De grote invloed van ‘de politieke waan van de dag’ op het dagelijkse werk van handhavers en andere betrokken medewerkers van

uitkeringsdiensten geeft in dat opzicht te denken: staat wat nu ‘de uitvoering’ genoemd wordt momenteel wel stevig genoeg in de schoenen? Durven handhavers een eigen koers te varen, ongeacht de politieke wind die er waait? Om een ‘menselijke maat’ terug te brengen in beleid, is het van groot belang dat handhavers ook oog hebben voor maatschappelijke legitimiteit en voor moreel-ethische afweging, ongeacht wat de politiek daar op dat moment van vindt.

#### **4.5 Handhaving en solidariteit**

Beleidsmakers en politici beogen de maatschappelijke kwesties van precarisering en solidariteit die in haar tegendeel verkeert natuurlijk niet. Evenmin beogen zij beleid onuitvoerbaar te maken voor de ambtenaren die het in de praktijk moeten brengen. Toch zijn zij onbedoeld gevolg van de keuzes die in de afgelopen decennia zijn gemaakt waarbij rechtmatigheid en doelmatigheid – ingevuld middels efficiëntie in termen van bureaucratische uitvoering op basis van het gelijkheidsbeginsel (e.g. digitaal, niet relationeel); effectiviteit in termen van de zelfredzame burger als regisseur van de eigen sociale zekerheid; en het tegengaan van misbruik (opzettelijk dan wel onopzettelijk) – dominant zijn geworden.

De knelpunten in de handhaving zoals beschreven in hoofdstuk 3 zijn niet los te zien van de hierboven fundamentele uitgangspunten en ontwikkelingen van het stelsel van sociale zekerheid in Nederland. Wat uit deze analyse volgt is dat ervaren problemen in handhaving (dat enerzijds burgers erdoor in hun bestaanszekerheid worden geraakt of bedreigd en dat anderzijds ‘echte’ fraudeurs niet meer of beter worden ‘aangepakt’) vooral van doen hebben met de inrichting van het stelsel en de daaruit voortvloeiende regelgeving (primaat van gelijkheid en rechtmatigheid door verstatelijking, indirecte solidariteit en meritocratie) en uitvoering. Voor zover de politiek handhaving als een probleem ziet, is het van belang éérs te kijken naar het stelsel en regelgeving, en pas daarna naar hoe de uitvoeringsorganisaties hier invulling aan geven.

# 5. Conclusies

Uit voorgaande hoofdstukken volgt een aantal fundamentele (her)overwegingen, waarover politiek, bestuur en uitvoering zich zouden moeten buigen in hun zoektocht naar een passend handhavingsinstrumentarium. Deze overwegingen zetten we verder uiteen in onderstaande conclusies, waarbij we achtereenvolgens ingaan op handhaving in relatie tot draagvlak (paragraaf 5.1), instrumentalisme in het handhavingsbeleid (paragraaf 5.2), onzekerheid als gevolg van sociale zekerheid (paragraaf 5.3), meervoudigheid en complexiteit door het streven naar eenduidigheid en specificering (paragrafen 5.4 en 5.5), de weerbarstigheid van de praktijk (paragraaf 5.6) en, tot slot, de spanning die onvermijdelijk bestaat tussen staat en menselijke maat (paragraaf 5.7).

## 5.1 Draagvlak creëren door handhaving heeft draagvlak ondermijnd

De vele aanpassingen die inmiddels aan de in 2013 geïntroduceerde Fraudewet hebben plaatsgevonden als gevolg van het politieke steekspel tussen betrokken partijen, waaronder niet in de laatste plaats de Tweede Kamer en belangrijke instituties zoals de Nationale Ombudsman en de Centrale Raad van Beroep, illustreren de toegenomen controversie rondom regelingen en handhaving in de sociale zekerheid. Na de Toeslagenaffaire lijkt het tij definitief te zijn gekeerd: handhaving wordt steeds minder gezien als slechts een factor die draagvlak voor solidariteit vergroot, maar vormt juist ook een potentieel risico voor een vermindering van dat draagvlak, nu blijkt dat burgers erdoor in de knel kunnen komen.

Solidariteit is in een abstract en anoniem systeem van sociale zekerheid broos geworden. De toenemende aandacht voor handhaving en misbruik is hier niet alleen een teken van, maar verdiept ook zelf een tekort aan draagvlak voor sociale zekerheid. De rationale voor het bestrijden van fraude, en het intensiveren daarvan, is dat misbruik van sociale zekerheid de solidariteit zou ondermijnen. Hoewel dit tot op zekere hoogte zo kan zijn, is het de vraag of de bestrijding van fraude ten behoeve van solidariteit niet als een boemerang is teruggekeerd: de huidige bestrijding van fraude ondermijnt juist de solidariteit – niet omdat er te weinig bestrijding is maar juist te veel of te streng, en met ongekende en ongewenste neveneffecten. Dit is allereerst het geval omdat het draagvlak voor solidariteit niet alleen afhankelijk is van degenen die belasting betalen of volksverzekeringspremies afdragen, maar ook van degenen die gebruik maken van sociale zekerheid.

Door de intensieve controle op (mogelijk) misbruik verdwijnt de ervaring van solidariteit en onderling vertrouwen, en verschijnt de ervaring van vernedering en onmacht.

Ten tweede geldt dat een solidariteitsdiscours dat vooral gericht is op het bestrijden van misbruik leidt tot een stigmatisering van gebruikers van sociale zekerheidsvoorzieningen. De groep die bewust (of zelfs onbewust) regels overtreedt is, zonder dat hier harde cijfers over zijn, vermoedelijk heel erg klein in verhouding tot de hele groep. Om de fraudebestrijding mogelijk te maken is het nodig dat de overheid zeer veel weet over de levens van burgers, zonder dat het voor burgers altijd duidelijk is hoe en op welke manier ze in de gaten worden gehouden. Dit geldt zeker als de staat, in de vorm van handhaving, zich moet buigen over *de intenties* van burgers als zij fouten maken. Dit vereist immers vergaand onderzoek in de privésfeer en psychologiseert en criminaliseert de burger. Ook al zou in een hypothetische situatie een algemeen wantrouwen van de staat jegens burgers gerechtvaardigd zijn, dan nog is het, met het oog op solidariteit, van belang om ervan uit te gaan dat (of: te doen alsof) de burger te vertrouwen is. Als het aankomt op draagvlak voor solidariteit geldt in dit kader, ten minste als het aankomt op de intenties van burgers: *ignorance is bliss*. Tegelijkertijd zijn intenties voor het hanteren van een menselijke maat wel van belang, zo niet noodzakelijk, bijvoorbeeld om in het bestuursrecht verwijtbaarheid vast te stellen. Hier wreekt zich de spanning die inherent is aan een verstatelijkt systeem van sociale zekerheid: de nadruk op gelijkheid, recht- en doelmatigheid in combinatie met een wens tot menselijke maat leidt haast tot een tegenstelling in termen – of tot een staat die zeer ver doordringt in de privésfeer.

## 5.2 Het tekort van een instrumentele handavingsbenadering

De ontwikkeling naar een ‘risicogericht toezicht’ die we ook in de sociale zekerheid waarnemen, is theoretisch vooral terug te voeren op *The regulatory craft* van Sparrow.<sup>161</sup> Volgens Sparrow is deze strategie vaak uit nood geboren: er is simpelweg niet genoeg mankracht om alle organisaties of burgers te controleren. Deze benadering maakt wel meer gericht toezicht mogelijk (op punten waar echt problemen worden vermoed). Deze strategie is niet alleen aanwezig in de sociale zekerheid, met name bij het UWV en de SVB, maar wordt ook veel gebruikt door Rijksinspecties, zoals de Inspectie SZW, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd of de Onderwijsinspectie. Waar deze strategie op neerkomt is dat er *selectief* toezicht wordt gehouden op basis van analyses, signalen, beleidsprioriteiten of maatschappelijke en politieke relevantie. Er is dan dus minder toezicht in de breedte, en meer intensief toezicht

in de diepte. De grootste of meest beladen risico's op het gebied van fraude in de sociale zekerheid worden op deze wijze programmatisch aangepakt. Omdat gebruik wordt gemaakt van risicomodellen lijkt deze aanpak op het 'slimme handhaven'<sup>162</sup> dat momenteel aan aandacht wint, maar is risicogericht toezicht meer gericht op de repressieve dan op de preventieve kant.

In de wijze waarop doorgaans, zo ook hierboven, over handhaving wordt geschreven en gesproken, komt een *instrumentele* benadering naar voren.<sup>163</sup> Het gaat dan bijvoorbeeld om effectiviteit, efficiency en kwaliteit van handhaving. Risicogericht toezicht of het effectief gebruik van data zijn daarvan voorbeelden. Bij de instrumentele benadering draait het erom dat door handhaving het daadwerkelijk mogelijk is om regelovertreiding terug te dringen en/of de burger volkomen compliant te 'maken'. Dat dit tot op heden niet lukt, ligt dan eerder aan de onvolmaaktheid van het instrumentarium dan aan de onvolmaaktheid van de wereld.<sup>164</sup> Het komt er dus op aan het instrumentarium steeds verder te verbeteren. Als we maar een aantal technocratische vragen eenduidig kunnen beantwoorden, dan zullen een aantal spanningen verdwijnen. De aanleiding voor dit onderzoek is daarvan, althans in aanleg, een voorbeeld: op weg naar een 'toekomstbestendig' instrumentarium. Dit geldt ook voor de vraag naar een definitie van het fraudebegrip of naar handhavingmethoden. Ook het 'aanscherpen' van een handhavingkader heeft deze instrumentele insteek.

De Duitse socioloog Beck heeft in dit verband de vinger op de zere plek gelegd: de wijze waarop we risico's trachten te bestrijden produceert zelf weer nieuwe risico's.<sup>165</sup> Een zelfde redenering volgt. De Winter wanneer zij in haar proefschrift stelt dat bij de toename van regels in de handhaving in de sociale zekerheid, bedoeld om frauderisico's te bestrijden, er ook steeds meer ruimte is om die regels te overtreden. Er ontstaat meer ruimte *tussen* de regels.<sup>166</sup> *Risicobestrijding* is op deze manier ook *risicoproductie*. Het streven naar vervolmaking van instrumentarium schiet dus altijd tekort en is daarom in zekere zin tragisch. Volgens Beck, Giddens en Lash moet daarom in de 'risicosamenleving' sprake zijn van 'reflexief bestuur': iedere beleidsinterventie kan slechts worden gezien als een tijdelijke, een altijd voorlopige oplossing van een politiek, en dus contingent, gedefinieerd probleem. Aanpak van het ene probleem impliceert tegelijkertijd ook uitstel van een ander probleem.<sup>167</sup> Wetgeving dient dan ook terughoudend te zijn, en het is van belang dat goed en tijdig wordt geëvalueerd hoe wetgeving uitpakt voor burgers. Institutioneel betekent reflexief bestuur dat er voldoende tegenmacht moet zijn als er wetgeving ontstaat uit politiek opportunisme of incidentmanagement. In dat opzicht zijn beleid, uitvoering en toezicht niet slechts verlengstukken van politiek, maar hebben zij ook een institutionele rol om wetgeving of de uitvoering daarvan terug te duwen als het niet spoort met grondwettelijkheid

(zoals bescherming van vrijheid en minderheden) en beginselen van behoorlijk bestuur (zoals billijkheid en proportionaliteit).<sup>168</sup>

Zo valt uit te tekenen dat de hernieuwde aandacht voor de ‘menselijke maat’ in de handhaving van de sociale zekerheid op enig moment tot nieuwe politieke en maatschappelijke ophef zal leiden, bijvoorbeeld omdat deze botst met het gelijkheidsbeginsel, de eis van rechtmatigheid, of omdat nieuwe en omvangrijke misbruikzaken aan het licht komen. We zien dan nog af van de vraag met hoeveel precieze regelgeving de menselijke maat zal worden ingekleurd. Ook het gebruik en de koppeling van data zijn hiervan een goed voorbeeld: op basis van de kennis die we daarmee produceren kunnen we wellicht beter fraude opsporen, maar tegelijkertijd levert dit weer veel maatschappelijke risico’s op, bijvoorbeeld ten aanzien van privacy en discriminatie.

Vanwege het inherent tekort van de instrumentele benadering is juist ook de *symbolische* benadering van handhaving relevant. Dit symbolische aspect lost op geen enkele wijze de belofte van de instrumentele benadering in. In de symbolische benadering is handhaving er omdat burgers, verbeeld door politici, controleren en handhaven klaarblijkelijk belangrijk vinden en daaraan waarde hechten, betekenis ontlenen en emoties verbinden. In veel beleidsstukken van uitvoeringsorganisaties en ook van het ministerie wordt ook regelmatig gezegd dat handhaving het *signaal* af moet geven dat frauderen of misbruik maken van voorzieningen niet loont. Handhaving moet afschrikken.<sup>169</sup> Alleen al het feit *dat* er handhaving is, en dat daarvoor aandacht is, geeft in symbolische zin het signaal af dat we het belangrijk vinden dat er niet onterecht van sociale voorzieningen gebruik wordt gemaakt. We zijn bereid daarin zeer veel energie en middelen te steken, veel meer nog dan dat het in instrumentele zin oplevert of ooit kan opleveren: zoals in alle domeinen van handhaving is er een gereede kans dat de middelen die worden gespenseerd aan handhaving vele malen groter zijn dan dat wat deze opleveren in termen van terugvoorderingen of de opsporing van ‘notoire fraudeurs’. In de symbolische benadering is er geen pretentie dat dit signaal ertoe zal leiden dat er geen misbruik meer zal zijn. Misbruik, oneigenlijk gebruik, fraude zullen altijd bestaan, omdat we nu eenmaal te maken hebben met mensen en met regels, die beide, en zeker in de combinatie, inherent onvolmaakt zijn.

Symbolisch kijken betekent bescheiden en terughoudend kijken.<sup>170:171;172</sup> Het is maar de vraag welk symbolisch signaal de politiek wil afgeven: afschrikken is heel wat anders dan ‘prettig contact met de overheid’ – en bij beide kunnen veel vragen worden gesteld. Overigens is er dikwijls de neiging om de symbolische benadering in te zetten voor de instrumentele benadering. Dan is bijvoorbeeld de symbolische boodschap van een welwillende, zachtaardige overheid die gericht is op preventie ‘effectiever’ in het voorkomen van fraude

dan een afschrikkende en repressieve boodschap. Als het symbolische domein volledig in het instrumentele domein wordt getrokken wordt het *politieke* karakter van sociale zekerheid van staatswege ontkend, en alleen nog maar een kwestie van management en besturing. Politiek is bij uitstek een symbolische orde, waar het niet slechts gaat om uitrekenen maar om bepalen, vreedzaam strijden en onderhandelen over dat wat we van waarde achten.<sup>173</sup> Dat sociale zekerheid een zeer beladen politiek thema is spreekt voor zich.

Een laatste symbolische kwestie is die van de taal. De taal die wordt gebruikt om bepaalde praktijken betekenis te geven is niet neutraal, maar kleurt en kneedt ook de werkelijkheid.<sup>174</sup> In het kader van solidariteit en sociale zekerheid is het niet evident dat er een term 'handhaving' nodig is naast de meer algemene term 'uitvoering'. Het drukt uit dat handhaving gaat over het opsporen van oneigenlijk gebruik – maar dit hoort 'gewoon' bij uitvoering, net zoals het bij uitvoering hoort dat burgers uitkering ontvangen waar ze recht op hebben – maar dat laatste noemen we geen handhaving. Het gebruik van de term handhaving voor een selectie aan activiteiten impliceert alsof de andere taken of ander beleid níét uitgevoerd worden; alsof er niet wordt toegezien op een goede of effectieve uitvoering van dat andere beleid. De term handhaving past dan ook helemaal bij de waarden van recht- en doelmatigheid en benadrukt het repressieve karakter waarmee we solidariteit vorm zijn gaan geven. De vraag is of, als andere waarden zoals de menselijke maat de nadruk moeten krijgen, de verbijzondering van handhaving bij de uitvoeringsorganisaties niet getemperd moet worden: handhaving is dan een gewoon onderdeel van uitvoering, waarin men zowel moet zorgen dat mensen die recht hebben op uitkeringen dat krijgen, en zij die daar geen recht op hebben niet.

### 5.3 Sociale verontzekering

Hoewel sociale zekerheid voor veel burgers een levensader is om te kunnen eten en drinken of in andere behoeften te voorzien, waaronder ook sociale activiteiten te kunnen ondernemen, leidt handhaving in de sociale zekerheid niet altijd tot een gevoel van sociale zekerheid. In tegendeel, door het systeem van 'voorschotten' – verschillende uitkeringen zijn gebaseerd op voorlopige (inkomens)gegevens waarvan pas later blijkt of ze kloppen, waardoor bijstelling nodig kan zijn – en informatieplichten in een ingewikkelde bureaucratische omgeving is de burger mogelijk *onzeker* over of de ondersteuning hem of haar uiteindelijk wordt toegewezen of niet. En of een burger te allen tijde wel (blijvend) voldoet aan de voorwaarden om voor hulp in aanmerking te komen. Het terugvorderen van te veel betaalde sociale zekerheidsvoorzieningen (los van de boetes) leidt dikwijls tot een verdieping van de



problemen waar de burger zich in bevindt, omdat hij of zij het gekregen geld (naar bevind van zaken) niet zomaar op de bank heeft gestort of in aandelen heeft geïnvesteerd: dat geld is gebruikt om te (over)leven. De informatieplichten, en het gevoel in de gaten te worden gehouden door ambtenaren dan wel door een algoritme versterkt verder de sociale afhankelijkheid en maatschappelijke positie van gebruikers van sociale zekerheidsvoorzieningen. Al met al kan handhaving in de sociale zekerheid paradoxaal genoeg leiden tot een verdere sociale *verontzekering*: sociale zekerheidsvoorzieningen maken de burger niet zekerder over hun bestaan en positie, maar maken dit juist meer onzeker en kwetsbaar. In dat opzicht zijn sociale zekerheidsvoorzieningen voor sommige burgers eerder kwalijk dan behulpzaam; ze verdiepen en vergroten sommige problemen in plaats van deze op te lossen. In dit licht is het ook voor handhaving van belang dat er groepen burgers zijn die geen gebruik maken van sociale zekerheidsvoorzieningen terwijl ze daar wel aanspraak op kunnen maken.

#### 5.4 De illusie van eenduidigheid: van medaille naar molensteen?

Eén van de oplossingsrichtingen waaraan de staatssecretaris van SZW en de Tweede Kamer denken is het (beter) definiëren van het fraudebegrip. Verschillende betrokken partijen pleiten hier ook voor, in een zoektocht naar helderheid en eenduidigheid: er is momenteel veel kritiek op (de uitvoering van) handhavingsbeleid in de sociale zekerheid, maar wat is nu eigenlijk de bedoeling? ‘Vertel ons de bedoeling, zodat wij deze kunnen uitvoeren’ lijkt het adagium. In *eerste instantie* is het streven naar een eenduidigere definitie van fraude een goed bedoelde interventie om ervoor te zorgen dat burgers die per ongeluk foutjes maken buiten beschuldigingen van fraude blijven en, anderzijds, dat ‘notoire fraudeurs’ beter of gerichter aangepakt kunnen worden – de zogenaamde handhavingsmedaille. In *tweede instantie* kan echter blijken dat als het aankomt op handhaving in de sociale zekerheid een aangescherpte definitie van fraude de problemen die momenteel spelen vooral zullen versterken. Dat wat als oplossing wordt aangedragen kan zomaar eens een molensteen blijken. Handhaving in de sociale zekerheid gaat immers niet alleen over uitkomsten (of iemand al dan niet een regel overtreedt) maar ook over intenties (of iemand het bedoeld heeft) en context (of handhaving mensen in bepaalde omstandigheden niet verder de afgrond in duwt). Daarmee is de vraag naar wat fraude is en wat niet *per definitie* ambigu en meervoudig; het hangt af van zaken die niet per se helder zijn of zullen worden. Helderheid en eenduidigheid over wanneer er hoe moet worden gehandhaafd is vanuit een algemeen perspectief niet te beantwoorden. Dat toch proberen zal uitvoeringsorganisaties in de knel brengen omdat zij dan

steeds vaker geconfronteerd worden met situaties die niet passen in het eenduidige frame. Voor ‘echte’ fraudeurs, anderzijds, zijn zulke definities eerder behulpzaam dan bedreigend omdat er een ijkpunt ontstaat op basis waarvan leemtes in de wet kunnen worden gezocht.

Daarbij komt dat de regelingen die onderdeel zijn van wat in zijn geheel ‘sociale zekerheid’ heet, onderlinge verschillen kennen. Denk alleen al aan de tijdelijkheid van de WW ten opzichte van de lange duur van sommige bijstandsuitkeringen. Of aan de informatie die aangeleverd dient te worden bij de verschillende regelingen: niet bij alle regelingen wordt bijvoorbeeld informatie over het eigen vermogen gevraagd. Zodoende kennen de verschillende regelingen ook eigen complexiteiten en uitdagingen. Samenleeffraude speelt bij regelingen als de bijstand en de AOW, maar voor sommige uitkeringen van UWV, zoals de WW, WAO en Wajong, heeft samenwonen geen gevolgen. Sociale zekerheid als koepelterm maakt het makkelijk om over het geheel aan regelingen te spreken, maar kan ook de illusie wekken dat er sprake is van eenduidigheid. Dit werpt ook de vraag op in hoeverre een algemene wet als de Fraudewet, die van toepassing is op alle sociale zekerheidsdomeinen, in alle verschillende contexten en situaties – van werkgeversverzekeringen tot minimavoorzieningen – überhaupt de mogelijkheid biedt om ‘op maat’ te handelen.

## 5.5 De paradox van het specificeren van wetgeving

In de strijd tegen fraude of misbruik van sociale zekerheidsvoorzieningen, met name sinds 2013, valt op dat naar aanleiding van vermeende handhavingsschandalen wetgeving al steeds verder wordt gespecificeerd. Op deze wijze tracht men de in beeld gebrachte overtredingen enerzijds harder te bestraffen en anderzijds beter te voorkomen. Deze wetgeving is voor burgers niet neutraal: zij moeten aan steeds meer en steeds veranderende voorwaarden voldoen om in aanmerking te komen voor sociale zekerheid terwijl tegelijkertijd juist de mensen die gebruik maken van sociale zekerheidsvoorzieningen (met name in de participatiewet, minder in WW of AOW) vaak niet het ‘doenvermogen’ hebben om de wet en dat wat gevraagd wordt goed te doorgronden. Tegelijkertijd verandert het leven en daarmee de uitkeringssituatie van burgers voortdurend, maar fungeert de aanvraag van de uitkering in de praktijk als ijkpunt. Vele burgers ‘leven verder’ en staan (begrijpelijkerwijs) niet meer stil bij wat gegeven is. Hoe langer de uitkering voortduurt; hoe minder opmerkelijk burgers zullen zijn ten aanzien van de voorwaarden waaraan zij, ook op een langere termijn, moeten voldoen.

Bij het verder specificeren van wetgeving neemt de kans dat je een foutje maakt toe.<sup>175</sup> Omdat we weten dat regels nooit naadloos op elkaar aansluiten, maar altijd ruimte bevatten, zorgt het specificeren van regels ervoor dat er *meer* ruimte ontstaat tussen de regels en dus meer kans om regels te overtreden (per ongeluk of doelbewust). Het verder specificeren van wetgeving leidt er bovendien toe dat de kans op interne tegenstrijdigheden toeneemt, wat in de geleefde ervaring van burgers als onrechtvaardig of disproportioneel wordt gezien. Dit geldt niet alleen voor regelgeving *binnen* het stelsel van sociale zekerheid, maar ook in relatie tot regelgeving *buiten* het stelsel van sociale zekerheid: te denken valt aan *rulings* van de belastingdienst voor grote bedrijven of belastingvrije schenkingen tot 100.000 euro. Binnen de wens om fraudewetgeving te preciseren – waarvoor vanuit de politiek momenteel stemmen opgaan – laat zich daarmee een dubbele paradox uittekenen. Omwille van effectievere fraudebestrijding is er een roep om fijnmaziger wetgeving. Echter, hoe gedetailleerder de wetgeving, hoe sneller de burger fouten maakt – met opzet dan wel per ongeluk. De tweede paradox: hoe preciezer de regels, hoe meer ruimte tussen de regels, en dus hoe meer fraudemogelijkheden.<sup>176</sup>

## 5.6 Tijd en ruimte voor professionals in de ‘moerassige’ uitvoering

In het vorige hoofdstuk spraken wij over ‘beleidstoepassing’ als alternatief voor het spreken over ‘de uitvoering’, om daarmee zichtbaar te maken dat deze laatste niet slechts het één op één in de praktijk brengen van elders bedachte en gelegitimeerde regels is. Integendeel, in de abstractie van wet- en regelgeving ligt per definitie de discretionaire ruimte besloten waarin ambtenaren die in direct contact staan met de burger – de *street-level-bureaucrats*<sup>177</sup> – keuzes moeten maken over wanneer en hoe de regels van toepassing zijn in individuele gevallen. Daarmee rust een grote verantwoordelijkheid op de schouders van deze ambtenaren en hun organisaties om te zorgen dat deze professionele oordeelsvorming zorgvuldig geschiedt en resulteert in keuzes die uitlegbaar zijn in het licht van rechtstatelijke principes als rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, maar ook billijkheid en proportionaliteit.<sup>178</sup> Zoals benoemd is daarbij sprake van een tweezijdige interpretatie, omdat ambtenaren zowel de regels als de veelvormige realiteit moeten interpreteren.<sup>179</sup> Hun professionele referentiekader, gevormd en blijvend in ontwikkeling door processen van socialisatie, ervaring en omgevingsfactoren, speelt een cruciale rol bij die interpretatie en is daarmee bepalend voor het vertalen van wet- en regelgeving naar concrete praktijken.<sup>180</sup>

Toch wreekt zich ook met betrekking tot dit professionele referentiekader de in dit rapport centraal gestelde spanning tussen staat en menselijke maat. Het roept namelijk de vraag op in hoeverre de wetgever kan en wil vertrouwen op dit professionele kader. Treffend haalt Kunneman in deze context het onderscheid van Schön aan, die spreekt over ‘hoge gronden’ en ‘moerassige laaglanden’.<sup>181</sup> De eerste betreft de plaats waar politici, beleidsmakers en managers zich bevinden en waar zij uitspraken doen over wat er op de werkvloer moet gebeuren. Vanaf deze hoge gronden lijkt wat moet gebeuren altijd helder en overzichtelijk en kan – denkend in abstracties – voor ieder probleem een adequate wet, beleidsregel, stappenplan of andersoortige instrumentele interventie worden ontworpen. De moerassige laaglanden zijn de plaats waar het echte leven zich voltrekt en het werk plaats moet vinden. Het is de plaats waar de ambtenaar daadwerkelijk interacteert met de burger en er in die praktijk achter komt dat het elders bedachte instrumentarium niet zomaar toepasbaar is. Erop vertrouwen dat het in de moerassige laaglanden wel goedkomt, roept op de hoge gronden echter al snel koudwatervrees op. Wat daar gebeurt, laat zich immers niet goed objectiveren. Het is precies deze spanning die in de maatwerkdiscussie op scherp komt te staan en die tevens speelt bij het plan om van gebonden bevoegdheden af te stappen door de ‘moet’-bepalingen in de wet te vervangen door ‘kan’-bepalingen. Eenzelfde conclusie wordt ook getrokken in het recente rapport ‘Bestuursrecht op maat’:

‘Maatwerk stelt (meer) eisen aan de professionaliteit van uitvoering. (...) De wetgever kan er ook voor kiezen de oordeelsvorming minder door het recht te laten normeren en meer ‘ruimte aan de professional’ te geven. In onze democratische rechtsstaat kan de wetgever alleen ruimte geven en de rechter kan alleen op afstand blijven van professionele oordeelsvorming als daadwerkelijk sprake is van professionalisering, want anders dreigt al snel ongenormeerde publieke machtsuitoefening en willekeur.’<sup>182</sup>

Hetzelfde rapport vraagt vervolgens om stringenter professionele normen met dito waarborgen om onjuiste oordeelsvorming te voorkomen en impliceert daarmee onvermijdelijk een verdergaande protocollering van professioneel werk. Zo niet op het niveau van de beleidsmaker, dan wel op het niveau van de uitvoeringsorganisaties zelf, maar voor de professional in het moerassige laagland is het natuurlijk om het even waar de regeldruk precies ontstaat.

Wat de discussie ten aanzien van ambtelijke oordeelsvorming verder compliceert is de stapeling van soms ronduit tegenstrijdige verwachtingen van publieke professionals die we kunnen herkennen in wet- en regelgeving.<sup>183</sup> Relatief nieuwe verwachtingen vervangen nooit zomaar één op één oude verwachtingen. Lange tijd blijven deze naast elkaar bestaan waardoor

publieke professionals zoals ambtenaren steeds meer ballen in de lucht moeten houden. Zo moeten zij bijvoorbeeld steeds vaker ‘opgavegericht’ werken, maar tegelijkertijd ook goed om kunnen gaan met management en gestandaardiseerde werkprocessen. Daarnaast moeten zij steeds vaker verantwoording afleggen aan nieuwe samenwerkingspartners, maar tegelijkertijd zijn traditionele verantwoordingsmechanismen onverminderd belangrijk. Wanneer de maatschappelijke en politieke druk hoog zijn, treedt vervolgens bijna altijd een reflex op waarbij oude patronen – zeker wanneer deze controle en grip behelzen – hardnekkig dominant blijken te zijn. Voor ambtenaren in de sociale zekerheid geldt dat ondanks het discours van ‘de bedoeling’ en ‘maatwerk’ veel uitvoeringsinstanties – zeker als het er ook maar even de schijn van heeft dat het misgaat – gewoon nog op rechtmatigheid en doelmatigheid worden afgerekend of dat zij zich geconfronteerd zien met sterke top-down sturing en protocollering. Illustratief is hier de in hoofdstuk 3 besproken ‘Boodschappenaffaire’ in Wijdemeren: ondanks maatwerk en ruimte laten voor de professional is menig handhaver uitleg moeten komen geven aan zijn wethouder of gemeenteraad en zijn nieuwe beleidsregels opgesteld om het ‘grijze gebied’ van giften in combinatie met het ontvangen van een bijstandsuitkering in te kaderen.

Tegelijkertijd is de geschetste terughoudendheid aan de kant van de wetgever om te vertrouwen op de professionele oordeelsvorming van de ambtenaar, die opereert in het moerassige laagland, niet geheel te typeren als ontrechte koudwatervrees. De realiteit is namelijk dat ruim dertig jaar (prestatie) sturing op waarden als rechtmatigheid en doelmatigheid ook een (sorterend) effect heeft gehad op ambtenaren zelf, inclusief hun vermogen tot het maken van afwegingen van moreel-ethische aard.<sup>184</sup> Zoals Arre Zuurmond terecht stelt, gaat de moderne publieke professional steeds meer als klassiek Weberiaanse ambtenaar te werk: ‘Stipt de regels volgend, zonder aanzien des persoons, nauwgezet, met nadruk op rechtsgelijkheid en gehoorzaamheid aan de leiding. Deze ambtenaar kijkt steeds meer naar boven, en minder naar buiten.’<sup>185</sup> De omslag die maatwerk vraagt, vergt dan ook niet alleen aandacht voor het professioneel vermogen om maatwerk te mogen en te willen leveren, maar ook aandacht voor het kunnen. Veel ambtenaren en hun direct leidinggevendenden zijn zowel op individueel niveau als op het niveau van de uitvoeringsorganisatie bezig met professionele ontwikkeling, getuige de activiteiten van bijvoorbeeld SAM – de beroepsvereniging voor uitvoerders in het publieke sociale domein. Daarnaast bieden goede voorbeelden zoals de maatwerkplaatsen van UWV en SVB, waarin professionals complexe gevallen waarin burgers tussen wal en schip dreigen te raken of zijn geraakt voorzien worden van een maatwerkoplossing, vertrouwen in het aanwezige professionele oordeelsvermogen van ambtenaren bij de betrokken uitvoeringsorganisaties. Maar het is desalniettemin niet realistisch – noch eerlijk – te verwachten dat

dertig jaar (prestatie)sturing in korte tijd volledig ‘weggepoetst’ kan worden. Processen van (collectieve) professionele identiteitsontwikkeling kosten tijd en ruimte.<sup>186</sup>

## 5.7 Tussen staat en menselijke maat

In het sociaal domein, maar ook bij het UWV en de SVB, klinkt al enige jaren de wens door om meer maatwerk te leveren voor burgers, ‘cliënten’ of ‘klanten’. Dit past in een langere traditie, al sinds de jaren ‘90, waarin de overheid zich in dienstverlening meer wil spiegelen aan het bedrijfsleven teneinde effectiever, resultaatgerichter en ook klantgerichter te zijn.<sup>187</sup> De Toeslagenaffaire heeft deze roep om maatwerk, en meer specifiek die van de ‘menselijke maat’ verder versterkt. In de participatiewet is dit voor een belangrijk deel ook vormgegeven in decentralisering, en per burger of gezin vaststellen wat de gemeente kan doen en wat de burger zelf kan. Zodra er sprake is van ‘maatwerk’ is er sprake van differentiatie waarin niet zonder, maar mét aanzien des persoons wordt gehandeld. In het bredere debat over de houdbaarheid en toekomstbestendigheid van het stelsel van sociale zekerheid dient ook aandacht te worden besteed aan dit vraagstuk, omdat differentiatie door verschillende partijen (waaronder burgers) niet altijd rechtvaardig geacht worden vanuit een oogpunt van gelijkheid. De kwestie van discretionaire ruimte in uitvoering en handhaving van beleid brengt een fundamentele vraag mee: kan en mag de overheid onderscheid maken tussen individuele burgers en kunnen de ‘menselijke maat’ en ‘maatwerk’ betekenen dat de overheid voor de ene burger een andere aanpak kiest dan voor de andere?

Naar aanleiding van onder andere de Toeslagenaffaire en de Booschappenaffaire in Wijdemeren is er steeds meer roep om de ‘menselijke maat’ terug te brengen in de uitvoering en handhaving van sociale zekerheidsvoorzieningen. We hebben in dit rapport laten zien dat de menselijke maat – evenals fraude – een ambigu begrip is en dat het onmogelijk is vast te stellen wat dit in iedere situatie is. Bovendien is het zo dat hoewel de menselijke maat een ‘hoera-woord’ is waar iedereen voor begint te klappen het tegelijkertijd zo is dat veel partijen en groeperingen die dikwijls opkomen voor de belangen van gebruikers van sociale zekerheid eveneens grote moeite hebben met willekeur (bijvoorbeeld in verschil in uitvoering bij verschillende gemeentes). Menselijke maat toepassen in een staat die handelt zonder aanzien des persoons is nu eenmaal ook een tegenstelling in termen. De combinatie van het gelijkheidsideaal én de wens tot maatwerk leidt tot een politieke dynamiek waarin wetgeving steeds verder wordt gespecificeerd omdat men immers vanuit de wet (zonder aanzien des persoons) ieder uniek geval

probeert te vangen. We hebben aangetoond dat deze poging niet alleen heilloos is, maar ook het probleem verder vergroot.

Volgens De Swaan kan een perfect statelijk systeem van sociale zekerheid alleen functioneren als politiestaat – voor sommige burgers is dat een toestand waarin we ons wellicht reeds bevinden. Voor zover we echter geen politiestaat willen zijn of worden, is het dus van belang na te denken over hoe we de onvolmaaktheid van de wereld – dat mensen mis- of oneigenlijk gebruik maken van sociale zekerheidsvoorzieningen – accepteren. Dat, meer dan al het andere, is het dilemma van handhavingsbeleid in de sociale zekerheid.

We leggen daarom, ten slotte, de volgende vraag voor. We hebben geconstateerd dat de vraagstukken die voorliggen in de handhaving, en hoe burgers die handhaving ervaren, niet slechts instrumentele of technocratische vragen zijn, maar raken aan het hart van de sociale zekerheid: solidariteit en verontzekering. We hebben daarbij ook geconstateerd dat de spanningen die bestaan in de handhaving (zoals rechtmatigheid versus menselijke maat, beleid versus uitvoering) niet zomaar oplosbaar zijn door het instrumentarium te verbeteren, maar dat die spanningen inherent onderdeel zijn van een verstatelijkt stelsel van sociale zekerheid waarin gelijkheid, recht- en doelmatigheid een belangrijke rol spelen. Als er juist meer waarde toegekend wordt aan zaken als directe solidariteit en nabijheid, is de vraag gerechtvaardigd of de staat wel de juiste speler is om sociale zekerheid vorm te geven. Het opwerpen van deze vraag is niet zozeer op te vatten als een pleidooi voor een alternatief, maatschappelijk of privaat georiënteerd stelsel, als wel een kanttekening bij al te onrealistische verwachtingen van waarin de overheid kan voorzien. Meer menselijke maat laat zich in een verstatelijkt stelsel namelijk niet zomaar ‘invoeren’. Tegelijkertijd zijn er wel manieren om met deze spanning om te gaan, die uiteindelijk ook ten goede of ten kwade kunnen uitpakken voor burgers. In het volgende hoofdstuk schetsen we de implicaties van deze constatering evenals een aantal oplossingsgerichte denkrichtingen die voor beleidsmakers en uitkeringsinstanties de moeite waard kunnen zijn om verder te verkennen.

## 6. Implicaties

Uit de in dit rapport opgetekende ervaringen van beleidsmakers, handhavers (en andere betrokken medewerkers) van uitkeringsinstanties (inclusief gemeenten) en burgers kunnen we concluderen dat een aantal ontwikkelingen vormend is geweest voor het huidige handhavingsbeleid en -instrumentarium. Onder invloed van verstatelijking en in reactie op geconstateerde ongewenste regelovertredingen in het verleden, is er ingezet op versteviging van het toezicht op rechtmatigheid en doelmatigheid in de sociale zekerheid. Dit leidde onder meer tot de invoering van de Wet Aanscherping Handhavings- en Sanctiebeleid SZW-wetgeving, beter bekend als de Fraudewet, in 2013. Handhavingspraktijken zijn hierdoor sterk beïnvloed, aangescherpt en steeds meer vormgegeven als risicogerichte handhaving, mede onder invloed van digitalisering en automatisering. Vergroting van effectiviteit was het belangrijkste oogmerk. Andere belangrijke waarden die ten grondslag liggen aan sociale zekerheid, zoals solidariteit en bestaanszekerheid, zijn daardoor – al dan niet bedoeld – meer naar de achtergrond verschoven.

Intussen zijn diverse knelpunten zichtbaar geworden, zowel op beleidsniveau als in de uitvoeringspraktijk van handhaving in de sociale zekerheid. Dat is ook te zien aan de bewoording die wordt gebruikt: er wordt lang niet altijd (meer) gesproken over fraude, maar eerder over regelovertreding of fouten. Ter discussie staan momenteel onder andere: de proportionaliteit van terugvorderingen en boetes; de passendheid van maatregelen zoals kortingen en stopzettingen (hoewel deze strikt genomen vaak niet als 'handhaving' worden gezien); het gebruik van het criterium van verwijtbaarheid als toetssteen voor de hoogte van de bestuurlijke boete; het toedichten van een (te) grote verantwoordelijkheid aan burgers voor het aanleveren van correcte informatie (via een inlichtingenplicht); het feit dat boetes in belangrijke mate afhankelijk zijn van tijdig handelen van instanties; en de vraag of boetes überhaupt passende sancties zijn voor de betreffende doelgroepen vanwege onevenredig zware gevolgen ervan in het licht van bestaanszekerheid. In dit hoofdstuk benoemen we een aantal mogelijke manieren om beter met de geconstateerde spanningen om te gaan.

### 6.1 'Menselijke maat' als oplossing?

Er gaat momenteel veel aandacht uit naar de idee van 'menselijke maat': diverse betrokkenen zien hierin een mogelijke oplossing voor de geconstateerde problemen als gevolg van het inmiddels te strikt geachte handhavingsbeleid in de sociale zekerheid. In dit licht valt ook het recente besluit van het UWV te bezien



om af te zien van terugvordering ondanks ten onrechte uitgekeerde bedragen: het voorbeeld waarmee we dit rapport aanvingen.<sup>188</sup> De idee van ‘menselijke maat’ behoeft echter nadere doordenking. Wat er exact mee wordt bedoeld is allerm minst eenduidig, laat staan vanzelfsprekend een realistische en omstreden oplossingsrichting. Beelden en verwachtingen lopen sterk uiteen en zijn vaak innerlijk tegenstrijdig. In het begrippenpaar komen twee betekenissen samen die niet altijd verenigbaar zijn: maatwerk en menselijkheid.

Zowel aan maatwerk als aan menselijkheid wordt momenteel veel waarde gehecht in de sociale zekerheid, zo blijkt uit de vele maatwerkinitiatieven die momenteel bij uitkeringsinstanties lopen (bijvoorbeeld de maatwerkplaats van het UWV, ‘Garage de Bedoeling’ van de SVB en diverse gemeentelijke experimenten). Ook zien we inmiddels diverse uitingen van coulance, zoals het gebaar van het UWV om onder andere wegens ‘menselijkheid’ af te zien van terugvordering. Diverse ‘maatwerkinitiatieven’ leggen echter ook spanningen bloot, omdat bij nadere concretisering onmiddellijk politiek verschil en pluraliteit van waarden zichtbaar worden. Verschil en pluraliteit staan namelijk op gespannen voet met waarden zoals rechtseenheid, rechtsgelijkheid en handelen zonder aanzien des persoons. ‘Menselijke maat’ behoeft daarom een serieuze, uitvoerige doordenking en nadere verkenning alvorens er (verder) op over kan worden gegaan in de sociale zekerheid.

## 6.2 Juridische ruimte voor maatwerk

Het ministerie van SZW verkent momenteel op beleidsniveau de ruimte om maatwerk te bieden en verwacht dat het bestuursrecht hiervoor belangrijke aanknopingspunten biedt.<sup>189</sup> Ten aanzien van het boetebesluit in de sociale zekerheid geldt nu dat uitvoeringsorganisaties van boetes af kunnen zien als de situatie daarom vraagt – een zogenaamde evenredigheidstoets. Dit geldt (nog) niet voor herstelsancties zoals terugvorderingen, en het zou te overwegen zijn die clausulering ook hiervoor op te nemen, omdat veel van de situationele problematiek in de sociale zekerheid is gerelateerd aan terugvorderingen. Overigens geldt nu ook al dat er van terugvorderingen kan worden afgezien om ‘dringende redenen’. Deze waarborg is in de uitvoeringspraktijk tot dusverre echter nog van beperkte waarde gebleken – uit onderzoek naar bestuursrechtelijke herstelsancties op grond van de Participatiewet is gebleken dat er in de periode 2013-2018 in 722 onderzochte rechtszaken waarin burgers bezwaar maakten tegen een terugvordering, rechters geen enkele keer een dringende reden zagen ervan af te zien.<sup>190</sup> Dit toont aan dat er bij een herijking van het regulerend beleidskader (‘de letter’), ook elders andere praktijken van interpretatie en waardeoriëntatie (‘de geest’) zich moeten ontwikkelen.

Het rapport *Bestuursrecht op maat*<sup>191</sup> benoemt de optie van het omzetten van gebonden bevoegdheden – zoals de terugvorderingsbepaling – naar een vrije beschikking. Deze wijziging ziet op de mate van vrijheid die een bestuursorgaan heeft: er kan bijvoorbeeld beoordelingsruimte of zelfs beoordelingsvrijheid worden gecreëerd en gedelegeerd aan uitkeringsinstanties. Een dergelijke juridische verankering is een complexe aangelegenheid omdat deze op voorhand (dus niet in concrete of lokale contexten) een nadere definiëring en concrete afbakening vereist. Bepalen welk type ‘maatwerk’ gewenst is, is een ingewikkeld politiek en bestuurlijk vraagstuk. Elke invulling ervan behoeft vanzelfsprekend motivering en legitimering. 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? Impliceren rechtszekerheid, rechtseenheid en rechtsgelijkheid dat iedereen aanspraak kan doen gelden op een passende oplossing op maat? En wie beslist dan over uitzonderingen, passendheid en maatvoering? De politiek, het bestuur, de rechter, de uitvoeringsambtenaar of nog anders? Zal bovendien de rechtsontwikkeling niet steeds maatwerk willen codificeren in nadere regelgeving, waardoor maatwerk strikt genomen ‘juridische confectie’ wordt?

Dat iets bestuursrechtelijk mogelijk is, wil nog lang niet zeggen dat burgers in hun geleefde ervaring dan ook met een rechtvaardige overheid te maken krijgen. Het voorstel van Don Ceder (CU) om diverse moet-bepalingen in socialezekerheidswetgeving om te zetten in kan-bepalingen – dit plan lag recentelijk ter consultatie voor en zal mogelijk tot een initiatiefwetsvoorstel leiden – biedt geen enkele garantie dat besluitvorming daarmee meer recht doet aan of beter aansluit bij de specifieke situatie van burgers. Bovendien kunnen kan-bepalingen tot ongelijkheid leiden, bijvoorbeeld als de ene gemeente besluit anders met de gegeven ruimte om te gaan dan de andere. Uiteindelijk speelt ook nog de vraag wie eigenlijk bepaalt wanneer iemand goed geholpen is – bepaalt een rechter dat, een professional of iemand anders? En welke stem heeft de burger zelf? Een kan-bepaling kan in individuele gevallen net zo verkeerd uitpakken als een moet-bepaling, en is nog lastiger te traceren in termen van rechtmatigheid en dus gevoeliger voor willekeur van de overheid.

### 6.3 Professionele ruimte voor maatwerk

Op professioneel niveau komt in relatie tot maatwerk de vraag op hoe meer beoordelingsruimte bij uitkeringsinstanties (uitvoeringsorganisaties, maar ook gemeenten) in de praktijk zal uitpakken. Wordt het daarmee in de uitvoering meer of beter mogelijk om naar de geest van de wet te handelen in plaats van naar de letter, leidt dat daadwerkelijk tot meer ‘menselijkheid’ en wanneer wordt eigenlijk aan die verwachting voldaan?

Van belang is om duidelijk te maken wat maatwerk betekent. Een vergelijking met de wereld van de mode is dan instructief. Als we de kleermaker zien als professional, is het duidelijk dat diens werk wordt gereguleerd door ambachtelijke normen en standaarden, door grondige kennis van technieken, materialen en procedures, door inzicht in tradities en modes, door psychologische en fysiologische kennis, en – niet te vergeten – door creativiteit. Al deze relevante aspecten leveren als het ware zijn normenkaders die vervolgens creatief worden toegepast voor één cliënt die verwachtingen, eisen en budget heeft. De relatie tussen kleermaker en cliënt is een relatie van ‘willekeur’: zowel de kleermaker als de cliënt handelen volledig naar eigen inzichten en preferenties en het product is uiteindelijk uniek. Het maatpak past alleen deze cliënt als ‘gegoten’. Maatwerk wordt dus uitgevoerd binnen verschillende kaders en verbindt professionaliteit en autonome creativiteit met de specifieke preferenties van een cliënt. Meteen is dan al duidelijk dat dit beeld strijdig is met de werkwijzen van een professionele bureaucratie die de overheidsorganisatie doorgaans is. Daarin past de professional zijn kennis toe in een proces van ‘pigeon holing’: de cliënt wordt geplaatst in een relevante categorie in de uitvoering van beleid of de toepassing van maatregelen.<sup>192</sup> Bovendien is duidelijk dat ook de ambtelijke professional functioneert in allerlei normenkaders: politiek, beleidsmatig, juridisch, professioneel en financieel. Dat maatwerk tot kostenbesparingen zou leiden is in de wereld van de mode, maar ook in vele andere domeinen, tamelijk onwaarschijnlijk. En de keuzevrijheid van de cliënt is in de wereld van de sociale zekerheid nogal beperkt, zo niet afwezig.

Maatwerk als oplossing in de sociale zekerheid zou kunnen betekenen dat een ambtenaar of uitvoerder vrije beslisruimte heeft, neemt of krijgt om zelfstandig besluiten te nemen over individuele gevallen, op basis van wat *deze* ambtenaar (of *dit* team of *deze* organisatie) in *deze* situatie in professionele, beleidsmatige of ethische zin goed acht. Te denken valt aan de ruimte van de belastinginspecteur om te oordelen en te beslissen over de aangifte van burger of bedrijf. Dan is onmiddellijk duidelijk dat deze ruimte door de belastingwetgeving en rechterlijke uitspraken steeds wordt ingeperkt. Met één uitzondering natuurlijk: de ‘rulings’ voor grote ondernemingen met het oog op de instandhouding van een vriendelijk vestigingsklimaat – maar juist

dat maatwerk is controversieel. Een ander voorbeeld zijn opportuniteitsoverwegingen in het domein van openbare orde, opsporing en inlichtingen. Dan heeft de ambtenaar beslisruimte vanwege per definitie beperkte capaciteit en vanwege de gewenste mogelijkheid van niet-handelen.

Maatwerk zou de gelegenheid tot aansluiting bij de concrete context of situatie van burgers moeten bieden. Dit is vanzelfsprekend niet onbeperkt of onbegrensd, maar richt zich per definitie op uitzonderingen op de regel (een voorschot niet terug vorderen; een boete niet opleggen; een vergeten vakantiemelding door de vingers zien; niet moeilijk doen over een dag te laat gegevens aanleveren; ontheffing van sollicitatieplicht geven; een onduidelijke samenwoningconstructie tolereren). Maatwerk is in dat geval een uitzondering maken, terwijl er geen juridische of politieke grond voor de specifieke inhoud van een dergelijke uitzondering bestaat, alleen eventueel de juridische mogelijkheid van een uitzondering. In die zin lijkt maatwerk dan vooral een soort genadige uitzondering in een verder wellicht streng stelsel. Maatwerk als uitzondering roept daarom de vraag op waarom het stelsel zélf niet 'menselijker' kan zijn, opdat er geen (tamelijk willekeurige) uitzonderingen meer nodig zijn. Deze redenering komt ook naar voren in een recent uitgebracht advies van de drie Hoge Colleges van Staat (Raad van State, Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman) ten behoeve van de aanstaande Kabinetsformatie: 'Als het fundament van de wet niet deugt, is maatwerk bieden in de praktijk dweilen met de kraan open. Wetgeving (...) moet dus zo geschreven zijn dat er een zekere voorspelbaarheid van uitgaat en rechtszekerheid en rechtsgelijkheid geboden worden.'<sup>93</sup>

De vraag is vervolgens of het mogelijk maken van uitzonderingen hetzelfde is als maatwerk analoog aan dat van de kleermaker. In ieder geval is het zo dat vanuit het perspectief van rechtmatigheid maatwerk problematisch is omdat het tot willekeur leidt: het kan wel een goed beredeneerde of misschien wel moreel juiste beslissing zijn, maar het vindt geen grond in politiek bekrachtigde wet- en regelgeving. Dat verhoudt zich problematisch tot het primaat van de politiek. Als ambtenaren (of organisaties) besluiten nemen die geen grond hebben in de wet, dan vindt er feitelijk een verplaatsing van de politiek plaats: van beslissingen genomen door het parlement naar autonome beslisruimte in de uitvoeringsorganisatie. Dit heeft een beslissende implicatie: natuurlijk kán de politiek méér discretionaire ruimte geven aan de uitvoering. Politiek kán en moet dan verplaatst worden. Tot op zekere hoogte is dit zelfs onvermijdelijk: ambtenaren hebben altijd zelf een kader nodig om wetten uit te kunnen voeren, terwijl de politiek niet in een dergelijk kader kan voorzien. De politiek heeft zich echter de afgelopen jaren stevig bemoeid met (handhaving in) de sociale zekerheid. Dat heeft geresulteerd in de nu te strikt geachte wet- en regelgeving, die door verschillende

uitvoerende ambtenaren als frustrerend wordt ervaren – het gevoel met handen en voeten gebonden te zijn. Hieruit is expliciet gebleken dat er een intolerantie bestaat ten aanzien van willekeur en verschil. De grote invloed van de politieke ‘waan van de dag’ op de uitvoering in de sociale zekerheid geeft dan ook te denken: staan handhavers en andere medewerkers van uitkeringsinstanties nu wel stevig genoeg in de schoenen om een eigen koers te varen en af te wijken van regels als die evident niet passend zijn voor burgers?

Ingewikkelder nog is de vraag of ambtelijke beleidsvrijheid ook kan betekenen – bijvoorbeeld in een specifiek politiek klimaat – dat regels met grotere strengheid worden toegepast, of dat fraudebestrijding juist een belangrijker richtsnoer voor ambtenaren is. Ook ambtenaren kunnen de noodzaak van draagvlak voor solidariteit zo interpreteren dat de toegang tot specifieke voorzieningen juist wordt beperkt, ook voor nader te definiëren groepen. Ambtelijke beleidsvrijheid leidt immers niet tot neutrale en objectieve beslissingen, net zo min als politieke sturing en ambities dat doen. In discussies over de ‘menselijke maat’ wordt als vanzelfsprekend verondersteld dat ambtelijke beleidsvrijheid in de uitvoering tot meer ‘menselijkheid’ en rechtvaardige behandeling leidt. Dat valt natuurlijk te bezien. Ambtenaren zijn niet per definitie menselijker en rechtvaardiger dan politici. Sterker nog: Webers adagium ‘sine ira et studio’ beperkt de ambtenaar juist in dergelijke overwegingen. Bovendien is rechtvaardigheid een politiek, juridisch en maatschappelijk gekleurde term die uiteraard pluralistisch wordt gedefinieerd en gehanteerd.

Als discretionaire ruimte door ambtenaren wordt benut, zal dat in politiek, media, wetenschap en samenleving worden beoordeeld als streng of mild, menselijk of onmenselijk, insluitend of uitsluitend, rechtvaardig of onrechtvaardig. Discretionaire ruimte betreft het individuele geval, niet de grondslagen of werking van het abstracte stelsel. Er zal altijd debat en controversie ontstaan, zoals in de ‘Boodschappenaffaire’. Dit zal niet anders en zeker niet minder worden als er meer discretionaire ruimte is voor de uitvoering. Discretionaire ruimte laten vereist grote zelfbeheersing bij betrokken partijen, ook bij de politiek en dus het parlement. Meer discretionaire ruimte vereist, anders gezegd, politiek en maatschappelijk *vertrouwen* in de uitvoering. Dat wil zeggen: niet alleen in het vakmanschap, maar ook, of juist, in het morele oordeelsvermogen van uitvoerders. De vraag is of de uitvoering dit vertrouwen gegund is door de politiek en samenleving. Bij maatwerk hoort nu eenmaal praktijkvariëteit. Anders gezegd: maatwerk leidt per definitie tot verschil en verschil kan politiek worden geduid als ongelijkheid, zeker in de context van een incident. Als dan ook nog gesproken wordt van rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid, komen juristen in het geweer. De corrigerende rol van het recht zal de ruimte voor ‘maatwerk’ naar verwachting daarom steeds

opnieuw weer verder beperken. Kan van juristen of van het recht ook zelf-beheersing worden gevraagd om discretionaire ruimte te laten en niet te begrenzen met nadere (beleids)regelgeving?

#### **6.4 Complexiteitsreductie en versteviging van de rechtspositie van burgers**

Waar het de vraag blijft of maatwerk meer menselijkheid in socialezekerheidsbeleid zal bewerkstelligen, zijn er ook andere correcties mogelijk. Omdat in de sociale zekerheid is gebleken dat veel burgers fouten maken vanwege complexe regelgeving of onoverzichtelijkheid wegens stapeling van regels en een veelheid aan gestelde voorwaarden die bovendien onvoldoende aansluiten op het leven van burgers, is het de moeite waard mogelijkheden voor complexiteitsreductie te verkennen. Temeer omdat (en in antwoord op de motie-Gijs van Dijk) is gebleken dat boetes en herstelsancties niet altijd in verhouding staan tot de verwijtbaarheid van de overtreding en bovendien niet altijd proportioneel of evenredig zijn, in termen van uitwerking, met name voor personen die de meeste kans hebben ermee te maken te krijgen en die tevens in precare omstandigheden verkeren.

Complexiteitsreductie kan plaatsvinden door minder eisen te stellen aan het in aanmerking komen voor voorzieningen, maar ook door meer alledaagse taal te gebruiken in de omgang met burgers, beter aan te sluiten bij de geleefde ervaring van burgers, meer rekening te houden met (digitale) vaardigheden en persoonlijk contact. Proportionele flexibiliteit van uitkeringsinstanties hoort hierbij – zoals minder strengheid bij deadlines voor inlichtingen- of inspanningsplichten – maar hiervoor dient ook naar wetgeving gekeken te worden. Een juridische begrenzing aan het handelen van uitkeringsinstanties kan de rechtsbescherming van burgers verder vergroten. Te denken valt aan het vereisen van meer bewijslast aan de zijde van uitkeringsinstanties voordat zij zaken als ‘grove schuld’ of ‘normale verwijtbaarheid’ vaststellen en versterking van verweermogelijkheden en rechtshulp voor burgers.

Het vaststellen of aan regelovertreding een intentie ten grondslag ligt, vereist namelijk verregaand overheidsonderzoek in de privésfeer van burgers en zelfs dan blijven zaken als opzet en verwijtbaarheid onzeker. Sommige vaststellingen blijven in dat opzicht op zijn minst discutabel. Vanwege de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer die ermee gepaard gaat, vereisen ze daarom ook een steviger rechtspositie van burgers. Vanuit de rechtspositie van burgers bezien, behoeft het uit de Fraudewet voortvloeiende voorschrift om meer regelovertredingen in het bestuursrecht af te handelen in plaats van in het strafrecht (namelijk overtredingen tot aan 50.000 euro in plaats van

10.000 euro) heroverweging. Een beperking van het bestuursrecht is dat de rechtsbescherming voor burgers niet altijd zo sterk is verankerd als bij het strafrecht, vooral als niet de rechter, maar uitvoeringsambtenaren boetes uitdelen of terugvorderingen opleggen. Het bestuursrecht biedt betere waarborgen voor rechtsbescherming, zoals de schorsende werking op de tenuitvoerlegging van een straf (opschorting van de betaling van een boete) zolang er verzet is aangetekend. Overigens zal hierin altijd een zekere ‘onbalans’ schuilen ongeacht de gekozen drempel: omdat kleine vergrijpen minder bewijslast vereisen worden deze vaker gesanctioneerd terwijl grotere vergrijpen om die reden soms ongestraft blijven.

Een manier om de uitvoering meer ruimte te geven, maar toch de legitimering ervan politiek te houden, is door redelijkheidstoetsen mogelijk te maken of deze zelfs als voorwaarde te stellen voor het opleggen van sancties. Voor een deel gebeurt dit al<sup>194</sup> en voor een deel zal het een aantal ingrijpende wendingen (‘omkeringen’) vereisen in de werkwijze van uitkeringsinstanties (inclusief sociale diensten).<sup>195</sup> Uitbreiden kan bijvoorbeeld via een evenredigheidstoets, proportionaliteitstoets of een ‘precariseringstoets’. Hierbij geldt de vraag: staan boetes, herstelsancties (terugvorderingen) of maatregelen (kortingen en stopzettingen), en de consequenties daarvan, in verhouding tot de geconstateerde regelovertreding? Bij een dergelijke toets moet de uitkeringsinstantie (uitvoeringsorganisatie of sociale dienst), alvorens te korten, stop te zetten, iets terug te vorderen of een boete op te leggen, vooraf toetsen of er een risico is dat deze handeling de burger nog meer afhankelijk zal maken van hulp of ondersteuning, verderstrekkend dan de betreffende uitkering (zoals schuldhelpverlening of jeugdzorg/GGZ). Als dat het geval is, kan de toets aanleiding zijn om een maatregel niet op te leggen – ook als de uitkering onrechtmatig is verstrekt. Een implicatie hiervan kan zijn dat sancties niet worden opgelegd als ze de bestaanszekerheid van burgers buitenproportioneel of onevenredig aantasten, ook niet als dat vanuit het oogpunt van rechtmatigheid of zelfs rechtvaardigheid geoorloofd is. Eenzelfde logica zien we in het privaatrecht terug bij de plicht van verhuurders om aan huurders toegang tot een gehuurde woning te blijven verschaffen, zelfs als zij ernstig in gebreke blijven ten aanzien van betaling; het effect van op straat komen te staan wordt gezien als een onevenredig groot gevolg, ook als de huurder klaarblijkelijk (betalings)plichten schendt en er benadeling (van de verhuurder) plaatsvindt.

Los van complexiteitsreductiemaatregelen zelf, zou het redelijk zijn mogelijkheden te verkennen om gevolgen van complexe, onoverzichtelijke of ondoorgrondelijke regels niet af te wentelen op of te verhalen op burgers, in het licht van de geconstateerde problematiek. De wijze waarop financiële systemen zijn ingericht – zoals het samenkomen van meerdere inkomens-

en ondersteuningsregelingen, het systeem van 'voorschotten' en ondersteuning op basis van voorlopige inkomensgegevens die per definitie correctie achteraf behoeven – is in het domein van de sociale zekerheid een belangrijke bron van precarisering gebleken.<sup>196</sup> De veronderstelling dat eenmaal uitgekeerde ondersteuning simpelweg 'teruggevorderd' kan worden, blijkt niet terecht. Voorschotten (uitgekeerde gelden op basis van voorlopige inkomensgegevens) worden niet opgepot door burgers, maar uitgegeven. Dat zal nog sterker zo zijn als regelingen en uitkeringshoogte meer persoonsgericht en situatieafhankelijk worden. Dat maakt het aanvragen complexer, net zoals veranderde omstandigheden dat doen.

Voor een van de meest ondersteuning behoevende groepen, bijstandsgerechtigden, geldt momenteel dat deze onevenredig zwaar belast zijn met complexiteit. Voor hen geldt een veelheid aan voorwaarden voor een uitkering en zij hebben regelmatig te maken met diverse inkomensbronnen: naast de (reguliere) bijstandsuitkering ontvangt deze categorie burgers regelmatig ook andere inkomensvoorzieningen als bijzondere bijstand, huur- en zorgtoeslag. Deze samenloop creëert meer complexiteit en terugbetaling leidt in veel gevallen tot problemen, die te voorkomen zijn.<sup>197</sup> Reductie van complexiteit is ingewikkelder naarmate het stelsel meer en meer een kluwen van toeslagen, compensaties, heffingen en betalingen is. Hierin speelt ook de soms lange looptijd van de bijstandsuitkering een rol; naarmate er meer tijd verstrijkt, veranderen leefomstandigheden ook meer en vaker. Het is de moeite waard te verkennen of systemen niet anders kunnen worden ingericht, of op zijn minst dat burgers niet het slachtoffer zijn van deze complexiteit en imperfectie van stelsels en systemen. Het recht biedt hiervoor diverse aanknopingspunten, bijvoorbeeld het principe van verjaring. Hiermee kunnen grenzen gesteld worden aan terugvorderingen met terugwerkende kracht, waarmee voorkomen wordt dat maatregelen leiden tot onevenredig hoge terugvorderingen of beslagleggingen die door burgers niet op te brengen zijn. Zeker bij jarenlang lopende uitkeringen. Te overdenken valt ook om boetes onafhankelijk(er) te maken van het benadelingsbedrag. De (zwaarte van de) regelovertreding hangt immers niet per se samen met de timing van de constatering ervan door de uitkeringsinstantie.

Los van aanpassingen aan voor handhaving van regelovertreding complicerende systemen (zoals het systeem van 'voorschotten') kan bij het opleggen van sancties ook worden gedacht aan een minder rigide of minder eenzijdige invulling van 'verwijtbaarheid' voor burgers. Hoe 'verwijtbaar' is het als burgers niet of niet meer van regels of aan hen gestelde voorwaarden op de hoogte zijn, als er ook jarenlang geen contact meer is geweest met de uitkeringsinstantie? En hoe redelijk is het om burgers hiervoor verantwoordelijk te houden? Een minder eenzijdige verantwoordelijkheid van burgers kan



gepaard gaan met een vergroting van, of op zijn minst het meewegen van, de ‘verwijtbaarheid’ van uitkerende instanties zelf bij het opleggen van sancties. Uitkeringsinstanties krijgen daarmee een grotere verantwoordelijkheid voor tijdig handelen en het (indien nodig herhaaldelijk) verstrekken van (begrijpelijke) informatie, zodat burgers die van deze informatie afhankelijk zijn beter aan hun inspannings- en informatieplichten kunnen voldoen.<sup>198</sup> Als uitkeringsinstanties zélf op de hoogte hadden kunnen zijn van de informatie die burgers verzuimd hebben te melden, is meer verantwoordelijkheid hiervoor bij uitkeringsinstanties in ieder geval gepast.

Meer ruimte zou natuurlijk een begin kunnen zijn om vervolgens ook burgers meer te vertrouwen. Dit vertrouwen is echter nooit ongelimiteerd, en vanwege de mogelijkheid dat de burger ook benadeeld kan worden door meer discretionaire ruimte, is evenzeer vereist dat de burger meer rechtsbescherming krijgt. Maar hier wordt het juist ook ingewikkeld. Omdat de uitzondering immers inhoudelijk niet is terug te leiden naar een wet, is er voor de burger minder rechtszekerheid. De burger kan zo slechter af zijn. Discretionaire ruimte vereist dus net zo zeer sterke ‘checks & balances’.

## 6.5 Tot slot

De vraag waarmee dit onderzoek begon, namelijk of het handavingsinstrumentarium toereikend is, kan niet in objectieve zin worden beantwoord. Beantwoording van die vraag is in laatste instantie politiek. Het instrumentarium is toereikend als fraudebestrijding in de huidige intensiteit als noodzakelijk en legitiem wordt beoordeeld voor instandhouding van het maatschappelijke draagvlak voor solidariteit. Dat het instrumentarium dan per definitie de uitwerking heeft van wantrouwen in (sommige) burgers en de ‘onderbouwing’ daarvan met de bekende opsporingsmethoden, verantwoordings- en inlichtingenplichten en verantwoordingmaatregelen is dan aanvaardbaar. Het instrumentarium is niet toereikend als het moet voldoen aan eisen van proportionaliteit, van discretionaire ruimte om gevolgen van verontzekering en precarisering te voorkomen, en van ervaren solidariteit, ook aan de kant van de ontvangers.

Of ‘menselijke maat’ en ‘maatwerk’ behulpzame begrippen zijn valt vooralsnog te bezien, juist omdat deze begrippen ambigu zijn en in ieder geval niet neutraal en objectief. Meer ruimte voor de uitvoering biedt zeker mogelijkheden, maar veronderstelt zelfbeheersing aan de kant van politiek en bestuur.

Tegelijkertijd zal dat niet tot depolitisering van de uitvoering leiden, omdat belangrijke normatieve keuzes en uitgangspunten bij uitvoeringsbeslissingen dan naar de praktijk van de uitvoering worden verplaatst. Verantwoording over die keuzes en uitgangspunten zou dan misschien meer aan maatschappelijke fora en actoren kunnen plaatsvinden.

Naar ons idee kan de politiek het probleem van handhaving, zoals hierboven beschreven, niet oplossen door wetten nog scherper te formuleren of te preciseren. Het gaat erom hoe de politiek ruimte kan geven aan uitvoering. Dat vraagt hernieuwde aandacht voor checks and balances, zeker ook met betrekking tot die uitvoering. De wet kan maatwerk niet reguleren, als maatwerk in een context van collectieve regelingen en financiering al mogelijk is. Discretionaire ruimte moet zowel worden gegeven als genomen, zowel worden gelaten als beschermd. Tegenspraak en tegenmacht moeten ook van de kant van uitvoeringsorganisaties worden geboden. Formalisering van bevoegdheden en instrumenten zoals toetsen is niet voldoende, maar wel noodzakelijk. Hindermacht van uitvoeringsorganisaties en versterkte rechtsbescherming van burgers kunnen bijdragen aan discretionaire ruimte waarin niet alleen de positie van uitvoerders maar ook die van burgers wordt versterkt. Steviger verantwoording hoort daarbij: aan burgers en maatschappelijke organisaties, misschien ook rechtstreeks aan de Kamer. Die zal dan moeten dulden dat bij verantwoording altijd tegenspraak hoort. Ook beleid en uitvoering hebben immers een belangrijke rol te spelen bij de bescherming van kwetsbare burgers.<sup>199</sup> Beleid is dan niet slechts de vertaling van politieke voorkeuren en ambities naar de praktijk van uitvoering, maar ook de vormgeving van ‘checks and balances’ en het creëren van voorwaarden en ruimte voor professionele uitvoering.

# Bijlage 1:

## onderzoeksverantwoording

Met een mix van verschillende onderzoeksmethoden hebben we in kaart gebracht wat de belangrijkste uitgangspunten van handhavingsbeleid in de sociale zekerheid zijn, welke beleidsverwachtingen eruit voortkomen, wat ervaringen van handhavers en andere betrokkenen van uitkeringsinstanties (UWV en SVB) en overheden (gemeenten) zijn en wat de uitwerking ervan is op burgers. Onderstaande vraagstelling en bijbehorende deelvragen zijn leidend geweest in dit onderzoek.

### **Centrale vraagstelling:**

Hoe pakt het huidige handhavingsbeleid in de sociale zekerheid uit voor UWV, SVB, gemeenten en burgers en wat zijn belangrijke aandachtspunten voor de ontwikkeling van het handhavingsbeleid en -instrumentarium?

### **Deelvragen:**

1. Welke eisen en verwachtingen stelt het handhavingsbeleid in de sociale zekerheid aan betrokkenen, waaronder het UWV, SVB, gemeenten en burgers?
2. Wat zijn ervaringen van UWV, SVB, gemeenten en burgers met de wijze waarop handhavingsbeleid in de praktijk uitpakt?
3. Wat zijn aandachtspunten voor de vormgeving van een handhavings-instrumentarium dat zowel de rechtmatige verstrekking van sociale voorzieningen dient alsook voldoende oog heeft voor maatwerk voor de betrokken doelgroepen en daarbij ook passend wordt geacht in de huidige politiek-bestuurlijke context?

In het onderzoek hebben we een mix van verschillende onderzoeksmethoden toegepast. Zo voerden we een beleidsreconstructie uit op basis van documentanalyse en interviews met beleidsmakers; verrichtten we een literatuurstudie naar sturing en uitvoering van sociale zekerheid; hebben we een analyse gemaakt van burgerervaringen op basis van eerdere studies en interviews met cliëntenraden; en hebben we ervaringen van uitvoeringsorganisaties in kaart gebracht via focusgroepen en interviews met handhavers en andere experts betrokken bij handhaving in de sociale zekerheid. In totaal spraken we in het kader van dit onderzoek met ca. vijftig personen.

### **Beleidsreconstructie: documentanalyse en interviews**

Om zicht te krijgen op het huidige handhavingsbeleid en welke eisen en verwachtingen dit stelt aan betrokken uitkeringsinstanties (UWV en SVB), overheden (gemeenten) en burgers – deelvraag 1 – is allereerst een uitgebreide beleidsreconstructie gemaakt. Via een documentanalyse van beleidsstukken, kamerbrieven, onderzoeksrapporten en ander relevant materiaal sinds de invoering van de Fraudewet op 1 januari 2013, is in kaart gebracht hoe het handhavingsbeleid zich recent heeft ontwikkeld. Daarnaast is gesproken met beleidsexperts van het ministerie van SZW om de beleidsontwikkelingen en -verwachtingen breder in kaart te brengen dan enkel voortvloeiend uit wetgeving en beleidsnota's. Tot slot is aan de hand van enkele bestuurskundige studies verder teruggekeken naar in totaal zestig jaar sociale zekerheid, om zodoende deze laatste periode sinds de invoering van de Fraudewet als onderdeel van een bredere ontwikkeling van sociale zekerheid te kunnen begrijpen. Zo heeft de beleidsreconstructie oog voor de context en de tijdsgeest waarbinnen het handhavingsbeleid door de jaren heen vorm heeft gekregen.

### **Literatuurstudie**

Uit de relevante klassieke en recente academische literatuur hebben wij daarnaast wetenschappelijke inzichten opgetekend over de fundamentele waarden van sociale zekerheid en over (overheids)sturing en uitvoering door professionals. Deze inzichten boden houvast bij de reflectie op wat handhavingsbeleid in de sociale zekerheid is (en zou moeten zijn) en hoe zich dit vertaalt naar de dagdagelijkse praktijk van de uitvoeringsorganisaties en de professionals die in direct contact staan met de burger. Vervolgens zijn deze inzichten uit de literatuur gebruikt als 'zoeklicht' tijdens de analyse van de empirie om in kaart te brengen hoe het handhavingsbeleid uitpakt in de uitvoeringspraktijk – deelvraag 2. Tot slot boden zij een basis voor de bespiegelingen die leidden tot de geformuleerde aandachtspunten voor de vormgeving van een 'toekomstbestendig' en 'gebalanceerd' handhavingsinstrumentarium – deelvraag 3.

### **Verkenning burgerervaringen (analyse eerdere studies en interviews)**

Ervaringen van burgers hebben we in het onderzoek in kaart gebracht door eerdere studies naar burgerervaringen te analyseren, waaronder klanttevredenheidsonderzoeken en onderzoeken waarin burgers reflecteren op de uitwerking en betekenis van sociale zekerheidsbeleid waaronder het handhavingsinstrumentarium. Daarnaast hebben we een expertinterview uitgevoerd, evenals een drietal interviews met cliëntenraden, waaronder de Landelijke Cliëntenraad, de cliëntenraad van het UWV en de klantenadviesraad van de SVB.

## Focusgroepen en interviews

Om de ervaringen van handhavers en andere betrokken medewerkers van uitkeringsorganisaties (UWV en SVB) en overheden (gemeenten) in de sociale zekerheid op te tekenen – deelvraag 2 – hebben we zeven groepsinterviews georganiseerd met totaal circa 25 deelnemers en circa 15 personen gesproken middels (individuele) interviews. Een deel van de respondenten is werkzaam op strategisch beleidsniveau van de betrokken instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving in de sociale zekerheid (uitkeringsorganisaties en overheden) en andere relevante stakeholders. Verreweg het grootste aantal respondenten staat in de dagelijkse praktijk veelal in direct contact met de burger. Samen schetsten de focusgroepen en interviews een rijk beeld van de ervaringen van professionals die in de dagelijkse praktijk verantwoordelijk zijn voor de handhaving in de sociale zekerheid.

In onderstaande tabellen wordt een overzicht gegeven van de interviews en focusgroepen die zijn gehouden. Met de respondenten is afgesproken dat ze onherleidbaar vermeld en geciteerd worden in dit onderzoek. Daarom wordt in onderstaande tabel op onherleidbare wijze getoond bij welke organisatie of welk type organisatie ze werkzaam zijn en welke functie ze hebben.

### Overzicht interviews

GESPREKSPARTNER	ORGANISATIE
Senior beleidsmedewerker	Directie Participatie en Decentrale Voorzieningen, Ministerie van SZW
Senior beleidsmedewerker	Directie Participatie en Decentrale Voorzieningen, Ministerie van SZW
Wetgevingsjurist	Directie Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische Aangelegenheden, Ministerie van SZW
Wetgevingsjurist	Directie Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische Aangelegenheden, Ministerie van SZW
Programmacoördinator	Directie Werknemersregelingen, Ministerie van SZW
Afdelingshoofd	Directie Stelsel en Volksverzekeringen, Ministerie van SZW
Beleidscoördinator	Directie Stelsel en Volksverzekeringen, Ministerie van SZW



<b>GESPREKSPARTNER</b>	<b>ORGANISATIE</b>
Beleidsmedewerker	Directie Stelsel en Volksverzekeringen, Ministerie van SZW
Ambtelijk secretaris	Landelijke Cliëntenraad
Beleidsadviseur	Landelijke Cliëntenraad
Bestuurder	Klantenadviesraad SVB
Bestuurder	Klantenadviesraad SVB
Bestuurder	Klantenadviesraad SVB
Adviseur	Cliëntenraad UWV
Raadslid	Cliëntenraad UWV
Raadslid	Cliëntenraad UWV
Expert sociale vraagstukken	Bureau voor social development
Bestuurder	SVB
Strategisch beleidsadviseur	SVB
Business adviseur Handhaving	UWV
Jurist	UWV
Strategisch beleidsadviseur	UWV
Strategisch beleidsadviseur	UWV
Programmamanager	VNG Naleving
Procesmanager Sociaal Domein (o.a. commissie Handhaving)	Divosa
Projectleider Armoede	Nationale ombudsman
Senior onderzoeker	Nationale ombudsman
Bestuurder	Landelijk Contact Sociaal Rechercheurs
Bestuurder	Landelijk Contact Sociaal Rechercheurs
Senior Programmamanager	Sociale dienst voor middelgrote gemeente en omliggende (kleinere gemeenten)
Afdelingshoofd Handhaving	Sociale dienst voor middelgrote gemeente en omliggende (kleinere gemeenten)
Klantmanager	Kleine gemeente

## Overzicht focusgroepen

FUNCTIES AANWEZIGEN	TYPE ORGANISATIE
Gesproken met medewerkers van de afdeling Handhaving. Functies: <ul style="list-style-type: none"><li>- Adviseur handhaving</li><li>- Toezichthouder handhaving</li><li>- Projectleider Landelijke Stuurgroep Interventieteams</li><li>- Handhaver aan de poort</li><li>- Senior medewerker afdeling Handhaving</li></ul>	Sociale dienst voor grote gemeente en omliggende (kleinere) gemeenten in Zuid-Holland
Gesproken met medewerkers van de afdeling Sociaal Domein <ul style="list-style-type: none"><li>- Adviseur Sociaal Domein (met ervaring als inkomensconsulent)</li><li>- Medewerker terugvordering die tevens boeteambtenaar is</li><li>- Inkomensconsulent, tevens werkzaam bij Handhaving (o.a. voor de TOZO controles)</li><li>- Medewerker fraudepreventie</li></ul>	Grote gemeente in Gelderland
<ul style="list-style-type: none"><li>- Teammanager Fraudebestrijding (o.a. Participatiewet) – grote gemeente in Brabant</li><li>- Adviseur handhaven Werk en Inkomen – grote gemeente in Zuid-Holland</li><li>- Inkomenscoach – Uitvoeringsorganisatie Participatiewet (voor 7 gemeenten)</li><li>- Handhaver Inkomen – Uitvoeringsorganisatie Participatiewet (voor 7 gemeenten)</li><li>- Sociaal rechercheur – grote gemeente in Gelderland</li></ul>	Divosa – commissie Handhaving

FUNCTIES AANWEZIGEN	TYPE ORGANISATIE
<p><i>Focusgroep 1</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Handhavingsdeskundige en -consulent</li> <li>- Jurist Juridisch Kenniscentrum, afdeling Bezwaar en Beroep</li> </ul>	UWV
<p><i>Focusgroep 2</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inspecteur Handhaving</li> <li>- Waarnemend Liasion Manager, o.a. betrokken bij themaonderzoeken omtrent fraude.</li> </ul>	
<p><i>Focusgroep 3</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Districtsmanager Uitkeren</li> <li>- Medewerker Werkbedrijf, met Handhaving als aandachtsgebied</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Teamcoach Handhaving</li> <li>- Toezichthouder Handhaving Nationaal</li> <li>- Teamcoach Dienstverlening Sociale Verzekeringen</li> <li>- Serviceteammedewerkster Sociale Verzekeringen</li> </ul>	SVB



# Noten

- 1 Algemeen Dagblad (2021, 8 september 2021). UWV gaf 1200 mensen per abuis dubbele uitkering, teveel ontvangen geld hoeft niet terug. En: Kraniotis, L. (2021, 8 september 2021). UWV eist geld niet terug: 'er moet meer menselijkheid in wetgeving komen'. NOS.
- 2 NOS (2021, 8 september). NOS-Journaal, afl. 128.
- 3 NOS (2021, 8 september). NOS-Journaal, afl. 128.
- 4 NOS (2021, 8 september). NOS-Journaal, afl. 128.
- 5 NOS (2018, 3 september). *Poolse arbeidsmigranten plegen op grote schaal uitkeringsfraude*.
- 6 Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2020, 17 december). *Ongekend onrecht. Verslag van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag*.
- 7 Binnenlands Bestuur (2020, 29 december). *Terugbetalen bijstand bij giften is een landelijk probleem*. Geraadpleegd via [binnelandsbestuur.nl](http://binnelandsbestuur.nl)
- 8 Kieskamp, W. & Obbink, H. (2020, 29 december). Politiek slaat alarm over strenge bijstandsregels. *Trouw*.
- 9 Salden, J. (2021, 21 januari). Nationale ombudsman vergelijkt aanpak 'bijstandsfraudeurs' met toelagenaffaire: 'Iemand die steelt heeft meer rechten'. *EenVandaag*.
- 10 Kamerstukken II, 2019-2020, 35 374, nr. 15. (3 september 2020).
- 11 Kamerstukken II, 2020-2021, 35510, nr.13. (19 januari 2021).
- 12 Kamerstukken II, 2019-2020, 17 050, nr. 596. (12 november 2020).
- 13 De Jonge, A. (2021, 22 januari). Heerenveen wil meer ruimte voor giften in de bijstand. *Binnenlands Bestuur*.
- 14 Swaan, A. de. (1989). *Zorgen en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*. Amsterdam: Bert Bakker, p. 156.
- 15 Maas-Cooymans, M.G.J. (2013). *Handhaving door en voor gemeenten. Een juridische handleiding voor de gemeentelijke praktijk*. Den Haag: Vereniging voor Nederlandse Gemeenten. p. 15.
- 16 Inspectie Werk en Inkomen. (2008). *Handhaving; preventie boven repressie*.
- 17 Winter, P. de. (2019). *Tussen de regels*. Den Haag: Boom juridisch, pp. 29-32.
- 18 Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). Partial-industry regulation: A monopsony standard for consumer protection. *California Law Review*, 80(13), 13-53.
- 19 Winter, P. de. (2019). *Tussen de regels*. Den Haag: Boom juridisch, p. 13.
- 20 Maas-Cooymans, M.G.J. (2013). *Handhaving door en voor gemeenten. Een juridische handleiding voor de gemeentelijke praktijk*, p.11.
- 21 Hertogh, M., Bantema, W., Weyers, H., Winter, H., & Winter, P. de (2018). *Slimme handhaving. Een empirisch onderzoek naar handhaving en naleving van de socialezekerheidswetgeving*. Den Haag: Boom Juridisch, p. 11.
- 22 Hofsteenge, J.A. (2017). De bevordering van rechtsbescherming op grond van het sanctiestelsel in de SZW-uitkeringswetten. *RegelMaat*, 32(5), 349-365.
- 23 VVD & CDA (2010). *Vrijheid en Verantwoordelijkheid*. Regeerakkoord.
- 24 Kamerstukken II, 2010-2011, 17 050, nr. 402. (21 december 2010).
- 25 Kamerstukken II, 2012-2013, 33 207, nr. 2. (20 maart 2012).
- 26 Kamerstukken II, 2011-2012, 33 207, nr. 4. (20 januari 2012).
- 27 Hofsteenge, J.A. (2017). De bevordering van rechtsbescherming op grond van het sanctiestelsel in de SZW-uitkeringswetten. *RegelMaat*, 32(5), 349-365.
- 28 Kamerstukken II, 2011-2012, 33 207, nr. 2. (20 maart 2012).
- 29 Kamerstukken II, 2011-2012, 33 207, nr. 2. (20 maart 2012).
- 30 Hofsteenge, J.A. (2017). De bevordering van rechtsbescherming op grond van het sanctiestelsel in de SZW-uitkeringswetten. *RegelMaat*, 32(5), 349-365
- 31 Nationale Ombudsman (2014). *Geen fraudeur, toch boete. Een onderzoek naar de uitvoering van de fraudewet*.
- 32 Centrale Raad van Beroep (2020, 24 november). ECLI:NL:CRVB:2014:3754.
- 33 Kamerstukken II, 2014-2015, 17 050, nr. 504. (30 april 2015).

- 34 Kamerstukken II, 2015-2016, 34 396, nr. 4. (27 januari 2016).
- 35 Kamerstukken II, 2015-2016, 34 396, nr. 2/3. (28 januari 2016).
- 36 NOS (2018, 3 september). *Poolse arbeidsmigranten plegen op grote schaal uitkeringsfraude.*
- 37 Kamerstukken II, 2021-2021, 17050, nr.598. (6 juli 2021).
- 38 VVD & CDA (2010). *Vrijheid en Verantwoordelijkheid.* Regeerakkoord.
- 39 Hofsteenge, J.A. (2017). De bevordering van rechtsbescherming op grond van het sanctiestelsel in de SZW-uitkeringswetten. *RegelMaat*, 32(5), 349-365
- 40 Van der Zwaard, W. (2021). *Omwille van fatsoen; de staat van menswaardige zorg.* Den Haag: Boom.
- 41 Winter, P. de. (2019). *Tussen de regels.* Den Haag: Boom juridisch, pp. 29-32.
- 42 UWV. (2020, 27 mei). *Rapportage meldingen een fraudefenomenen 2019.*
- 43 UWV. (2019, 19 december). *Jaarplan 2020.*
- 44 Kamerstukken II, 2018-2019, 17050, nr.577. (28 juni 2019).
- 45 Kamerstukken II, 2018-2019, 17050, nr. 569. (1 februari 2019).
- 46 UWV. (2018, november). *Jaarplan 2019.*
- 47 UWV. (2019, 19 december). *Handhavingsjaarplan 2020.*
- 48 UWV. (2021, april). *Jaarverslag 2020. Kwantitatieve informatie 2020.*
- 49 NOS (2018, 3 september). *Poolse arbeidsmigranten plegen op grote schaal uitkeringsfraude.*
- 50 Kamerstukken II, 2018-2019, 17050, nr.547. (10 oktober 2018).
- 51 Kamerstukken II, 2018-2019, 17050, nr.547. (10 oktober 2018).
- 52 Kamerstukken II, 2018-2019, 17050, nr.545. (1 oktober 2018).
- 53 Kamerstukken II, 2018-2019, 17050, nr. 569. (1 februari 2019).
- 54 Kamerstukken II, 2018-2019, 17050, nr.577, (28 juni 2019).
- 55 Sociale Verzekeringsbank (SVB). (mei 2021). *SUWI Jaarverslag 2020 .*
- 56 SVB. (2020, oktober). *Jaarplan 2021.*
- 57 SVB (2020, 12 mei). *Signaleringsbrief fraudefenomenen.*
- 58 SVB (2020, 12 mei). *Signaleringsbrief fraudefenomenen.*
- 59 Kamerstukken II, 2011-2012, 33 290, nr. 2. (5 juli 2012).
- 60 Kamerstukken II, 2019-2020, 30982 nr. 54. (9 januari 2020).
- 61 SVB. (2021). *Alleen wonen of met 1 of meer personen.* Geraadpleegd via svb.nl.
- 62 Hoofdstuk III, §2, Algemene Ouderdomswet (AOW).
- 63 Stimulanz (2019, juli). *Onderzoek naar risico's van misbruik van AOW, AKW, Anw en AIO.*
- 64 Directie Stelsel & Volksverzekeringen, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2020, 29 juni). *Kamervragen van het lid Sloopweg over het onderzoek naar mogelijk AOW-fraude bij duurzaam gescheiden koppels.* 2020D26803.
- 65 Rijksoverheid (z.d.) *Financiering Participatiewet.* Op 18 mei 2021 geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/financiering-participatiewet>
- 66 Divosa (z.d.). *Gebundelde uitkering (BUIG).* Geraadpleegd via <https://www.divosa.nl/onderwerpen/gebundelde-uitkering-buig>
- 67 Stimulanz & VNG KCHN (2016, december). *Aanscherping handhaving sanctiebeleid SZW-wetgeving.*
- 68 De inspanningsplicht volgt niet uit de Fraudewet maar is wel onderdeel van handhavingsbeleid.
- 69 Stimulanz & VNG KCHN (2016, december). *Aanscherping handhaving sanctiebeleid SZW-wetgeving.*
- 70 Stimulanz & VNG KCHN (2016, december). *Aanscherping handhaving sanctiebeleid SZW-wetgeving.*
- 71 Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). (2020, 19 mei). *Signaleringsbrief Sociale Zekerheid.*
- 72 VNG (2020, 19 mei). *Signaleringsbrief Sociale Zekerheid.*
- 73 Stimulanz & VNG KCHN (2016, december). *Aanscherping handhaving sanctiebeleid SZW-wetgeving.*
- 74 Rechtbank Den Haag (2020, 5 februari). ECLI:NL:RBDHA:2020:865
- 75 Moerman, A. (2020, 27 december). *Bijstand teruggevorderd vanwege ontvangen boodschappen van moeder.* Geraadpleegd via schuldfin.nl
- 76 Bolle, J. (2020, 29 december). *'Is er verschil tussen boodschappen krijgen van je moeder of de voedselbank?'* Geraadpleegd via NOS.nl

- 77 Binnenlands Bestuur (2020, 29 december). *Terugbetalen bijstand bij giften is een landelijk probleem*. Geraadpleegd via [binnelandsbestuur.nl](http://binnelandsbestuur.nl)
- 78 Kieskamp, W. & Obbink, H. (2020, 29 december). Politiek slaat alarm over strenge bijstandsregels. *Trouw*.
- 79 Divosa (2021). *Jaarrapportage Divosa Benchmark Werk & Inkomen 2020*. Geraadpleegd via [Divosa.nl](http://divosa.nl)
- 80 Kniijn, T. (2021, 10 januari). *Opinie: De schandalige bijstandsaffaire komt eraan*. *Volkskrant*.
- 81 FNV (2021, juni). *Passend vangnet gewenst. Verhalen over gevangenen zitten in het huidige sociale vangnet*.
- 82 NOS (2021, 5 oktober). *Nederlands armsten vertellen in glossy hun verhaal: 'Ik voel me niet arm'*.
- 83 Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS). (2021, 7 april). *Gezichten van een onzeker bestaan*.
- 84 FNV (2021). *Boeten zonder schuld. Praktijk in beeld gebracht*.
- 85 Kamerstukken II, 2021-2021, 17050, nr.598. (6 juli 2021).
- 86 Kamerstukken II, 2021-2021, 17050, nr.598. (6 juli 2021).
- 87 Stimulanz (2017). *Monitoronderzoek uitvoering Fraudewet*.
- 88 VNG Kenniscentrum Handhaving en Naleving (2020). *Good en bad practices. Handhaving en Naleving Verplichtingen Participatiewet*. Den Haag: VNG.
- 89 Vollebregt, B. (2021, 19 oktober). Tilburg maakt samenwonen op proef mogelijk voor inwoners in de bijstand. *Trouw*.
- 90 Thomas Sanders deed voor zijn promotieonderzoek onderzoek naar bestuursrechtelijke 'herstelsancties'. Hij vertelt erover in het artikel 'Gemeenten bestraffen bijstandsfraude op grote schaal' (Jansen, Y., 2021). Geraadpleegd op [binnenlandsbestuur.nl](http://binnenlandsbestuur.nl)
- 91 Van Kent, B. & Staarink, I. (september 2021). *Ziek van het UWV*.
- 92 Van Kent, B. & Staarink, I. (september 2021). *Ziek van het UWV*.
- 93 Radar (2021, 4 oktober). Televisieuitzending 'Fouten UWV brengen mensen in financiële problemen', AVRO TROS.
- 94 FNV (2021). *Boeten zonder schuld. Praktijk in beeld gebracht*.
- 95 Nationale Ombudsman (2014). *Geen fraudeur, toch boete. Een onderzoek naar de uitvoering van de fraudewet*.
- 96 Stimulanz (2017). *Monitoronderzoek uitvoering Fraudewet*.
- 97 Kamerstukken II, 2019-2020, 17 050, nr. 596. (12 november 2020).
- 98 De Visser, S., Van Ommeren, M., Kistemaker, S., Salomé, L., Doelen, P., Kuiper, F. (2021). *Als verrekenen een beperking is*. Op 3 november 2021 geraadpleegd via [rijksoverheid.nl](http://rijksoverheid.nl)
- 99 Kamerstukken II, 2021-2021, 17050, nr.598. (6 juli 2021).
- 100 Vollebregt, B. (2021, 25 februari). Wie met een uitkering weer aan de slag wil, komt vaak in financiële problemen. *Trouw*.
- 101 De Autoriteit Persoonsgegevens constateerde eerder een onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens, namelijk gegevens over de dubbele nationaliteit van burgers, door de Belastingdienst, bij aanvragers van Kinderopvangtoeslag. Zie: Autoriteit Persoonsgegevens (2020, 17 juli). Belastingdienst/Toeslagen. De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag.
- 102 Rechtbank Den Haag (2020, 5 februari). ECLI:NL:RBDHA:2020:865
- 103 VNG (2020, 19 mei). *Signaleringsbrief Sociale Zekerheid*.
- 104 VNG (2020, 19 mei). *Signaleringsbrief Sociale Zekerheid*, pp. 22-23.
- 105 VNG (2020, 19 mei). *Signaleringsbrief Sociale Zekerheid*, pp. 22-23.
- 106 Zie bijvoorbeeld: [prettigcontactmetdeoverheid.nl](http://prettigcontactmetdeoverheid.nl) van het Ministerie van BZK.
- 107 Haar, P. van 't (2021, 22 januari). Wethouder Rinkes: handelswijze gemeente Heerenveen in boodschappen-affaire was niet goed. *Leeuwarder Courant*.
- 108 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013, 30 mei). Rondje voor de publieke zaak. Den Haag: Sociaal-Cultureel Planbureau (SCP).

- 109 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013, 30 mei). Rondje voor de publieke zaak. Den Haag: Sociaal-Cultureel Planbureau (SCP), p. 33.
- 110 Swaan, A. de. (1989). *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*. Amsterdam: Bert Bakker.
- 111 Frissen, P.H.A. (2007). *De staat van verschil*. Amsterdam: Van Genneep.
- 112 Zie bijvoorbeeld [www.inspectieszw.nl/onderwerpen/misbruik-van-regelingen-en-voorzieningen](http://www.inspectieszw.nl/onderwerpen/misbruik-van-regelingen-en-voorzieningen)
- 113 Hoogenboom, M.J.M. (2003). *Standenstrijd en Zekerheid. Een Geschiedenis van Oude Orde En Sociale Zorg in Nederland (ca. 1880-1940)*. Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 22.
- 114 Bannink, D. (1999). Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid - Van achterblijver naar koploper naar vroege hervormer' in: Trommel, W. & Veen, R.J. van der. (red.) *De herverdeelde samenleving - Ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- 115 Swaan, A. de. (1989). *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*. Amsterdam: Bert Bakker.
- 116 Bannink, D. (1999). Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid - Van achterblijver naar koploper naar vroege hervormer' in: Trommel, W. & Veen, R.J. van der. (red.) *De herverdeelde samenleving - Ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- 117 Bannink, D. (1999). Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid - Van achterblijver naar koploper naar vroege hervormer' in: Trommel, W. & Veen, R.J. van der. (red.) *De herverdeelde samenleving - Ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- 118 Bannink, D. (1999). Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid - Van achterblijver naar koploper naar vroege hervormer' in: Trommel, W. & Veen, R.J. van der. (red.) *De herverdeelde samenleving - Ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*. Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 73
- 119 Swaan, A. de. (1989). *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*. Amsterdam: Bert Bakker.
- 120 Gestel, N. van, Beer, P., de & Meer, M. van der (2009). *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat: Veranderingen in de organisatie van de sociale zekerheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press, p.147.
- 121 Leeuwen, M.H.D. van (2000). *Onderzoek Historie Fondsen* [lezing over de geschiedenis van de filantropie in Nederland, VU].
- 122 Swaan, A. de (1988) in Goderis, B. (2020). De Nederlandse bijstand is niet toereikend in: Kampen, T., Sebrechts, S., Knijn, T., & Tonkens, E. (red.) *Streng maar onrechtvaardig. De bijstand gewogen*. Jaarboek Tijdschrift Sociale Vraagstukken. Amsterdam: Van Genneep.
- 123 Brink, B., & Vonk, G. (2020). Naoorlogs universalisme in het huidige socialezekerheidsdebat. *Beleid en Maatschappij*, 47(2), 149-168.
- 124 Swaan, A. de. (1989). *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*. Amsterdam: Bert Bakker, p. 156.
- 125 Swaan, A. de. (1989). *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*. Amsterdam: Bert Bakker, p. 236.
- 126 Adriaansens, H. P. M., & Zijderfeld, A. C. (1981). *Vrijwillig initiatief en de verzorgingsstaat: Cultuursociologische analyse van een beleidsprobleem*. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- 127 Gestel, N. van, Beer, P., de & Meer, M. van der (2009). *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat: Veranderingen in de organisatie van de sociale zekerheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press, p.147.
- 128 Michael Sandel merkt op dat deze dynamiek mogelijk de beste verklaring is voor de opkomst van polarisatie, populisme en politiek wantrouwen in westerse liberale samenlevingen (Sandel, 2020, p.).
- 129 Young, M. (2017). *The rise of the meritocracy*. New York: Routledge, p. 106
- 130 Sandel, M. J. (2020). *De tirannie van verdienste: over de toekomst van de democratie*. Utrecht: Ten Have [vertaling], p. 203.

- 131 Van der Zwaard, W. (2021). *Omwillen van fatsoen; de staat van menswaardige zorg*. Den Haag: Boom.
- 132 Frissen, P.H.A. (2007). *De staat van verschil*. Amsterdam: Van Genneep.
- 133 Kamerstukken II, 2019-2020, 17 050, nr. 59. (12 november 2020).
- 134 Baart, A. (2021) Precariousness, Precarity, Precariat, Precarization and Social Redundancy: A Substantiated Map for the Ethics of Care in Hammington, M. & Flower, M. (ed.). *On Precarity and the Ethics of Care*. Minneapolis & Saint Paul: University of Minnesota Press.
- 135 Betti, E. (2018). Historicizing Precarious Work: Forty Years of Research in the Social Sciences and Humanities, *International Review of Social History*, 63(2), 273–319.
- 136 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2017). *Weten is nog geen doen*. Den Haag: WRR, p.132
- 137 Baart, A. (2021) Precariousness, Precarity, Precariat, Precarization and Social Redundancy : A Substantiated Map for the Ethics of Care in Hammington, M. & Flower, M. (ed.). *On Precarity and the Ethics of Care*. Minneapolis & Saint Paul: University of Minnesota Press, p. 8.
- 138 Lorey, I. (2015). *State of Insecurity: Government of the Precarious*. Londen: Verso.
- 139 Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.
- 140 Hupe, P. L., & Hill, M. J. (2016). 'And the rest is implementation.' Comparing approaches to what happens in policy processes beyond Great Expectations. *Public Policy and Administration*, 31(2), 103-121.
- 141 O'Toole Jr, L. J. (2000). Research on policy implementation: Assessment and prospects. *Journal of public administration research and theory*, 10(2), 263-288.
- 142 Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley & Los Angeles: University of California Press. (3<sup>de</sup> druk).
- 143 Hupe, P. L., & Hill, M. J. (2016). 'And the rest is implementation.' Comparing approaches to what happens in policy processes beyond Great Expectations. *Public Policy and Administration*, 31(2), 103-121.
- 144 Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- 145 May, P. J., & Winter, S. C. (2007). Collaborative service arrangements: Patterns, bases, and perceived consequences. *Public Management Review*, 9(4), 479-502.
- 146 Tuurnas, S. (2015). Learning to co-produce? The perspective of public service professionals. *International Journal of Public Sector Management*, 28(7), 583-598.
- 147 Tummers, L., & Bekkers, V. (2014). Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527-547.
- 148 Zacka, B. (2017). *When the state meets the street*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- 149 Zacka, B. (2017). *When the state meets the street*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- 150 Hill, H. C. (2003). Understanding implementation: Street-level bureaucrats' resources for reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3), 265-282.
- 151 Currie, G., & Spyridonidis, D. (2016). Interpretation of multiple institutional logics on the ground: Actors' position, their agency and situational constraints in professionalized contexts. *Organization studies*, 37(1), 77-97.
- 152 Denis, J. L., Ferlie, E., & Van Gestel, N. (2015). Understanding hybridity in public organizations. *Public Administration*, 93(2), 273-289.
- 153 Evetts, J. (2003). The sociological analysis of professionalism: Occupational change in the modern world. *International sociology*, 18(2), 395-415.
- 154 Chreim, S., Williams, B. E., & Hinings, C. R. (2007). Interlevel influences on the reconstruction of professional role identity. *Academy of Management Journal*, 50(6), 1515-1539.
- 155 Van den Brink, G. Hendriks, W., Van Hulst, M. Maalsté, N., & Mali, B. (2015). *Een onderzoek naar de morele weerbaarheid van Nederlandse politiefunctionarissen*. Den Haag: Boom.

- 156 Leicht, K. T. (2016). Market fundamentalism, cultural fragmentation, post-modern skepticism, and the future of professional work. *Journal of Professions and Organization*, 3(1), 103-117.
- 157 Zacka, B. (2017). *When the state meets the street*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- 158 Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- 159 Brodtkin, E. Z. (2011). Policy work: Street-level organizations under new managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2), 253-277.
- 160 Zacka, B. (2017). *When the state meets the street*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- 161 Sparrow, M.K. (2000). *The regulatory craft; controlling risks, solving problems and managing compliance*. Washington: Brookings Institution Press.
- 162 Sparrow, M.K. (2000). *The regulatory craft; controlling risks, solving problems and managing compliance*, Washington: Brookings Institution Press, pp. 22-23
- 163 Frissen, P.H.A. & Ophoff, P. (2019) *De inspectie stelt een onderzoek in... Toezicht en de symbolische orde van het politieke*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- 164 Putten, R. J. van (2020). *De ban van beheersing: Naar een reflexieve bestuurskunst*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- 165 Beck, U. (1992) *Risk Society. Towards a New Modernity*. Londen: SAGE.
- 166 Winter, P. de. (2019). *Tussen de regels*. Den Haag: Boom juridisch.
- 167 Beck, U., Giddens, A. & Lash, S. (1994). *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. Cambridge: Polity Press.
- 168 Uijl, H. den & Frissen, P.H.A. (2021) Over de onafhankelijkheid van toezicht, in: Braun, C., Heringa, A.W. & Schinkelshoek, J., *Lijdelijk toezien? Onafhankelijk toezicht in de democratische rechtsstaat*, Amsterdam: Boom juridisch.
- 169 Voor wat betreft het verzoek van Tweede Kamerlid Tielen om te onderzoeken of er een relatie is tussen de detectiekans en afschrikkende werking, kunnen we alleen maar zeggen, omdat dit niet in het bereik van dit onderzoek ligt, dat die relatie moeilijk is vast te leggen. Er moet natuurlijk wel een kans zijn dat fouten worden opgemerkt om afschrikwekkend te kunnen zijn, maar, en dit is cruciaal, die kans heeft een symbolische waarde, en hoeft niet per se te corresponderen met feitelijke pakkans. De symboliek van het signaal kan je nooit helemaal instrumenteel maken. De vraag die hieraan voorafgaat is: *wie* heeft er een pakkans. Immers, het probleem is nu juist dat een groot deel van degenen die worden ‘gepakt’ onterecht of disproportioneel worden gepakt. Het is bekend dat er burgers zijn die geen uitkering aanvragen, waar ze wel recht op hebben, omdat ze bang zijn per ongeluk een foutje te maken, waardoor ze vervolgens door de overheid (nog verder) in de problemen komen. In die zin is er een relatie tussen pakkans en afschrikwekkende werking. Dit laat ook de ambivalentie en tragiek van de huidige fraudebestrijding zien.
- 170 Frissen, P.H.A. & Ophoff, P. (2019) *De inspectie stelt een onderzoek in... Toezicht en de symbolische orde van het politieke*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, p.8.
- 171 Uijl, H. den & Frissen, P.H.A. (2021) Biopolitieke macht en de vrijheid van de burger. Hoe de politieke democratie op het spel staat in en na het coronabeleid. *Bestuurskunde* 30(3), 62-69.
- 172 Putten, R. J. van (2020). *De ban van beheersing: Naar een reflexieve bestuurskunst*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- 173 Zie ook Lefort.
- 174 Twist, M. J. W. van (2018). *Woorden wisselen: werken aan een hertaling van besturen, organiseren en adviseren*. Amsterdam: Management Impact.
- 175 Algemene Bestuursdienst, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020). *Werk aan Uitvoering*, p. 28.
- 176 Cf. Zacka, B. (2017). *When the state meets the street*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- 177 Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.

- 178 Wilmink, H. (2020). *Voorbij boos en achteloos; Rechtstatelijk besef als Kompas voor overheid en burger*. Culemborg: Stichting Beroepseer.
- 179 Denis, J. L., Ferlie, E., & Van Gestel, N. (2015). Understanding hybridity in public organizations. *Public Administration*, 93(2), 273-289.
- 180 Van den Brink, G. Hendrikk, W., Van Hulst, M. Maalsté, N., & Mali, B. (2015). *Een onderzoek naar de morele weerbaarheid van Nederlandse politiefunctionarissen*. Den Haag: Boom.
- 181 Kunneman, H. (2013). Slotbeschouwing: De tweede postmoderniteit als politieke context van normatieve professionalisering. In Van Ewijk, H. & Kunneman, H. (Eds.). *Praktijken van normatieve professionalisering*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- 182 Schuurmans, Y.E., Leijten, A.E.M. & Esser, J.E. (2020) *Bestuursrecht op Maat* (in opdracht van BZK). Leiden: Universiteit Leiden 2020.
- 183 Hendrikk, W. & Van Gestel, N.M. (2017). The emergence of hybrid professional roles: GPs and secondary school teachers in a context of public sector reform. *Public Management Review*, 19(8), 1105-1123.
- 184 Zacka, B. (2017). *When the state meets the street*. Cambridge, MA: Harvard University Press
- 185 Zuurmond, A. (2020). Voorwoord: Ruimte voor de professional als cruciale (f)actor in de rechtsorde. In Wilmink, H. (Ed.). *Voorbij boos en achteloos; Rechtstatelijk besef als Kompas voor overheid en burger*. Culemborg: Stichting Beroepseer.
- 186 Hendrikk, W. (2019). *When policy meets practice* (PhD thesis). Tilburg: Tilburg University.
- 187 Gruening, G. (2001) Origin and Theoretical Basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, 4(1), 1-25.
- 188 NOS (2021, 8 september). NOS-Journaal, afl. 128.
- 189 Schuurmans, Y, Leijten, I., Esser, J., Voermans, W., Boogaard, G., Drahmman, A., Kegge, R., van Amerongen, H., Honée, L. (2021) *Bestuursrecht op maat. Tussenrapport. Een juridische analyse van knelpunten bij het bieden van maatwerk*. Leiden: Universiteit Leiden.
- 190 Thomas Sanders deed voor zijn promotieonderzoek onderzoek naar bestuursrechtelijke 'herstel sancties'. Hij vertelt erover in het artikel 'Gemeenten bestraffen bijstandsfraude op grote schaal' (Jansen, Y., 2021). Geraadpleegd op binnenlandsbestuur.nl.
- 191 Schuurmans, Y, Leijten, I., Esser, J., Voermans, W., Boogaard, G., Drahmman, A., Kegge, R., van Amerongen, H., Honée, L. (2021) *Bestuursrecht op maat. Tussenrapport. Een juridische analyse van knelpunten bij het bieden van maatwerk*. Leiden: Universiteit Leiden.
- 192 Mintzberg, H. (1985). *Structures in Fives: Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- 193 Raad van State, Algemene Rekenkamer en Nationale Ombudsman (2021, 3 november). Zorgvuldig, rechtsstatelijk en met vertrouwen in de burger. Gezamenlijke paper van de vice-president van de Raad van State, de president van de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman ten behoeve van de formatiegesprekken voor een nieuw kabinet.
- 194 Volgens de Algemene Wet Bestuursrecht moet er bij de oplegging van een boete gekeken worden naar de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en persoonlijke omstandigheden van burgers, waaronder ook draagkracht.
- 195 Zie: Baas, J.H. de (2017). *Voorbij de eeuw van bureaucratie: van regelorganisatie naar casusorganisatie*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- 196 Commission for Democracy through Law (Venetië Commissie). (2021). *The Netherlands. Opinion on the legal protection of citizens*.
- 197 Ibid.
- 198 Overigens is dit al mogelijk, middels bepalingen in het boetebesluit.
- 199 Den Uijl, H. & Frissen, P.H.A. (2021). Over de onafhankelijkheid van toezicht. In: *Lijdelijk toezien. Toezicht in een democratische rechtsstaat*. Amsterdam: Boom.

# Eerder publiceerde de NSOB

2021

## **Evalueerkunst**

Een praktische toepassing van het publieke waarde perspectief op het evalueren van beleid

*Scott Douglas, Jorren Scherpenisse, Marije Huiting, Martijn van der Steen*

## **Opgavegericht tegenwerken**

Over het meetbaar en merkbaar maken van werken aan de opgave

*Marije Huiting, Wiljan Hendriks, Mark van Twist*

## **Evaluatie Versnellingshuis Nederland Circulair!**

Eindrapport

*Rachel Greer, Roel van Raak, Laura Schröer, Jorren Scherpenisse*

## **Aandacht voor het alledaagse**

50 jaar milieubeleid in beeld

*Martijn van der Steen, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Bruno Koopmans*

## **De wijsheid van traag bestuur**

Provincie en ondermijning

*Myrthe van Delden, Paul Frissen, Jorgen Schram, Mark van Twist*

## **Het terugkerend verlangen naar regie**

Over de vraag hoe belangen van landbouw, natuur en vitaal platteland stevig te behartigen zijn in vele spelen met vele andere legitieme belangen

*Katrien Termeer, Geert Teisman, Martijn van der Steen, Laura Schröer*

## **Onzichtbaar, maar onmisbaar**

Lessen over samenwerking in de executieketen bij de implementatie van de herzieningswet Uitvoering Strafrechtelijke Beslissingen (USB)

*Marije Huiting, Bruno Koopmans, Martin Schulz, Mark van Twist*

## **Omgaan met onvoorspelbaarheid**

Een bestuurskundige reflectie op gemeentelijke post-COVID-19 herstelplannen

*Martin Schulz, Petra Ophoff, Annemarie van der Wilt, Nancy Chin-A-Fat, Mark van Twist*



### **Actuele kwestie, klassieke afweging**

Een verkenning naar de governance van het Nederlands digitaliseringsbeleid

*Jorgen Schram, Henk den Uijl, Mark van Twist*

### **Legitimiteit gezocht**

Dilemma's van democratische afstand en nabijheid in het RES-proces

*Martijn van der Steen, Geerten Boogaard, Pim Jansen, Joost Westerweel,*

*Bruno Koopmans*

### **Omgaan met verlies in transities**

Voorbij een focus op koplopers

*Andrea Frankowski, Martin Schulz, Martijn van der Steen, Laura Schröder*

### **Meer waarde(n) van screenen**

Beoordelen van betrouwbaarheid als vak

*Jorgen Schram, Monique Brok, Martin Schulz, Paul Frissen*

### **Samenhang vraagt sturing**

Ontwerpdilemma's voor sturing in tijden van de energietransitie

*Martijn van der Steen, Maarten Otto, Petra Ophoff, Reinier Simon Thomas,*

*Jitske van Popering-Verkerk, Koen van Ramshorst, Bruno Koopmans*

## **2020**

### **Buiten-gewoon werk**

Perspectief op de Expertise-unit Sociale Stabiliteit

*Ilsa de Jong, Henk den Uijl, Martijn van der Steen*

### **Kwaliteitsafspraken in het MBO**

*Andrea Frankowski, Martijn van der Steen*

### **Rijker verantwoord, met regie**

Verantwoording over politiewerk in een politiek-bestuurlijke context

*Jorren Scherpenisse, Joost Vos, Mark van Twist*

### **Naar een nieuw fundament**

Opgavegericht sturen, leren en verantwoorden bij de aanpak van ondermijning

*Jorren Scherpenisse, Jorgen Schram, Ilsa de Jong, Martijn van der Steen*

### **Wethouder in en tussen politiek en netwerk**

Omgaan met het politieke

*Martin Schulz, Marije Huiting, Paul Frissen*

### **Experimenteren en Opschalen**

Hoe ministeries zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke opgaven  
*Martin Schulz, Petra Ophoff, Marije Huiting, Hans Vermaak, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist*

### **Post-NPM perspectieven**

Achtergrondnotitie bij discussiepaper Kijk op Kaders  
*Marije Huiting, Mark van Twist*

### **Kijk op kaders**

Perspectieven op kaderstelling voorbij NPM  
*Marije Huiting, Mark van Twist*

### **Grenzeloos samenwerken**

Van A naar B, via B.  
*Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse*

### **Draagvlak in transitities**

In het kader van het onderzoek naar sturing in transitities van DRIFT en de NSOB, is een viertal essays verschenen over sociale dimensies van transitities; draagvlak, gedrag, in- en uitsluiting en sociale innovatie  
*Derk Loorbach, Jorren Scherpenisse*

### **Sturing in transitities**

Een raamwerk voor strategiebepaling  
*Gijs Diercks, Derk Loorbach, Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse, Marleen Ladder, Sophie Buchel, Igno Notermans, Nena Bode, Roel van Raak*

### **Oog voor het overige**

Evaluatie van de totstandkoming van het incidentenoverzicht in de Rapportage Vreemdelingenketen 2018  
*Mark van Twist, Myrthe van Delden, Ilsa de Jong*

### **Leren Institutionaliseren**

Reflecties bij het leren door de Rijksoverheid in de deal-aanpak  
*Martin Schulz, Eva Kunseler, Petra Ophoff, Martijn van der Steen*

### **Trends in organiseren: een signalement van overheidsorganisaties van de toekomst**

*Martijn van der Steen, Marije Huiting, Jorren Scherpenisse*

### **Gemaakt Gewoon**

Leiderschap in het programma Samen Noord-Holland  
*Martin Schulz, Jelle Rinzema, Frank Norbruis, Mark van Twist,  
Martijn van der Steen*

### **Eigenaarschap in het passend onderwijs**

Reflecties op passend onderwijs als ‘common’  
*Andrea Frankowski, Martin Schulz, Marije Huiting, Martijn van der Steen*

### **Taal voor Transitie**

Een reflectie op de sturing van het RES-proces  
*Martijn van der Steen, Petra Ophoff, Jitske van Popering-Verkerk,  
Bruno Koopmans*

### **Leren van doen**

Ervaringen met samenwerken in het IBP  
*Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Petra Ophoff*

### **Leren van Covid-19**

*Hans de Bruijn, Martijn van der Steen*

### **Van bureaucraat en grenswerker**

Over de rol van de secretaris bij de professionalisering van het interne toezicht van hogescholen  
*Henk den Uijl, Martin Schulz*

### **Verdeel(de) verantwoordelijkheid**

Een reflectie op samenwerking bij de aanpak van droogte in de Achterhoek  
*Myrthe van Delden, Martin Schulz, Mark van Twist*

### **Gevangen door belangen?**

Het asbeststelsel  
*Paul Frissen, Mark van Twist, Jorren Scherpenisse, Ilsa de Jong*

### **Van optellen naar vermenigvuldigen**

Reflecties bij het sturingsparadigma voor cultuureducatie  
*Martin Schulz, Eline van Schaik, Mark van Twist*

### **De opgave aan tafel**

De praktijk van werken vanuit maatschappelijke opgaven  
*Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Eline van Schaik*

*Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op [www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)*

**COLOFON**

© 2021

ISBN NUMMER

978-90-831920-6-2

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

---

# Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

[www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)

## Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.