



Botsende burgerbeelden

✍ ANNEMARIE KOK

📷 MARIEKE KIJK IN DE VEGTE

ONDERZOEK

🌐 WWW.RUG.NL/STAFF/M.L.M.HERTOGH

Behandel burgers met een uitkering niet standaard als potentiële fraudeurs, maar kijk van geval tot geval welke bejegening de meeste kans op naleving van wettelijke verplichtingen meebrengt. ‘Slimme handhaving’ noemen vijf onderzoekers van de RUG deze aanpak.

Wetgever is totaal niet geïnteresseerd in burger’. Deze scherpe uitspraak van RUG-hoogleraar rechtssociologie Marc Hertogh prijkte begin 2017 op de cover van *Sprank*, een ‘opinieblad over participatie, werk en inkomen’. In het bijbehorende interview noemde Hertogh het opmerkelijk dat in recente sociale wetgeving van de Nederlandse overheid twee nogal verschillende mensbeelden worden gehanteerd. In de WMO bijvoorbeeld, de wet die maatschappelijke ondersteuning regelt, worden burgers als ‘zelfredzaam’ en sociaal beschouwd. De Participatiewet en de Fraudewet daarentegen gaan uit van burgers die zich ‘calculerend’ gedragen en

daarom heel kort moeten worden gehouden, lichte Hertogh toe. Afgelopen zomer was hij opnieuw aanwezig in de media. De aanleiding: een onder zijn leiding verricht onderzoek naar de behandeling van uitkeringsgerechtigden door sociale diensten en het UWV. In een gesprek daarover op de Groningse rechtenfaculteit komt hij nog even terug op de botsende burgerbeelden waarvan de overheid zich bedient. De verklaring hiervoor is volgens Hertogh simpelweg opportunisme: ‘Met de ene wet wilde de overheid zoveel mogelijk geld besparen op sociale zorg; zodoende kwam het idee van mensen die zelf van alles kunnen goed uit. Met de beide andere wetten hoopte zij juist zoveel mogelijk onterecht uitgekeerd geld terug te vorderen.

‘Voer wetten slim uit: mild als het kan, strikt als het moet’

Daarvoor had men strenger toezicht nodig. Dus werd de burger afgeschilderd als onbetrouwbaar.’

Passend contact

Toch, erkent Hertogh, besteedt diezelfde overheid de laatste jaren wel degelijk aandacht aan een betere relatie tussen staat en onderdanen, met als achterliggend idee dat het vertrouwen van mensen in de democratische rechtsstaat overeind moet blijven. Een bekend voorbeeld is het project ‘Passend contact met de overheid’ van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In dat kader worden ambtenaren gestimuleerd om in hun verkeer met burgers ‘een open, eerlijke en nieuwsgierige houding’ aan de dag te leggen en ‘communicatieve vaardigheden zoals actief luisteren, samenvatten en doorvragen’ te ontwikkelen. ‘De focus wordt gewijzigd van proceduregericht naar proactief en oplossingsgericht’, aldus het ministerie. Hertogh: ‘Aan dit programma ligt de gedachte van een *responsieve* overheid ten grondslag, een begrip dat is ontwikkeld door emeritus RUG-hoogleraar bestuursrecht Michiel Scheltema. Dat concept krijgt de laatste tijd veel aandacht. Tegelijk is het zo dat sinds de jaren negentig de socialezekerheidswetgeving steeds *repressiever* is geworden: de voorwaarden werden strenger, net als de controle op de naleving daarvan en de sancties. In ons onderzoek naar het contact tussen uitkeringsgerechtigden en instanties troffen we bij medewerkers van het UWV en de sociale dienst beide overheidshoudingen of een combinatie daarvan aan.’

Politieagent

In hun onderzoek kijkend naar de uiteenlopende ‘handhavingsstijlen’ van ambtenaren – door middel van uitgebreide casestudies bij een aantal uitkeringsinstanties en een landelijke enquête onder meer dan duizend uitkeringsgerechtigden – zagen Hertogh en vier mede RUG-onderzoekers dat ruim vijftig procent van de mensen in de WW of de bijstand de medewerkers van het UWV of de sociale dienst als ‘een politieagent’ ervaart. Daartegenover staat een kwart dat de medewerkers betitelde als ‘begeleider’. Een groot aantal citaten in het onderzoeksverslag geeft een mooi beeld van de professionele verschillen in de benadering van werkzoekenden. Zo is er ‘Samara’ die zegt: ‘De regels. Dat is toch wel wat mijn werk is.’ Aanzienlijk milder is ‘Martijn’: ‘Als je “tjak-tjak” handhaaft, dan schiet je als UWV door.’ ‘Vergeleken met andere instituties zoals de regering of de Tweede Kamer is het vertrouwen in UWV en sociale dienst best hoog’, zegt Hertogh. ‘Als je echter bedenkt dat 92 procent van de burgers in kwestie géén misbruik van de voorzieningen maakt, kun je je afvragen of je als overheidsdienst wel goed bezig bent wanneer meer dan de helft van de mensen zich als potentiële fraudeur behandeld voelt. In onze studie hebben we dan ook gekeken naar het effect van



Marc Hertogh (Roermond, 1968) studeerde rechten aan de Rijksuniversiteit Leiden en aan de London School of Economics and Political Science. Hij promoveerde in 1997 in Leiden op het proefschrift *Consequenties van controle: de bestuurlijke doorwerking van het oordeel van de administratieve rechter en de Nationale ombudsman*. In 2005 werd hij in Groningen benoemd als hoogleraar rechtssociologie. Centrale thema’s in zijn onderzoek zijn onder meer de maatschappelijke effecten van wetgeving en de maatschappelijke beleving van recht en rechtsstaat.

deze aanpak. Daaruit bleek dat bereidwillige cliënten de neiging hebben zich aan hun verplichtingen te onttrekken als zij vinden dat ze onheus worden benaderd. Een standaard harde aanpak leidt, anders gezegd, tot méér uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen.’

Perspectief van burgers

Verrassend is die conclusie op zichzelf niet: wetenschappelijk onderzoek van anderen gaf in diverse vergelijkbare situaties al een verband te zien tussen een als fair beleefde bejegening enerzijds en ‘goed gedrag’ anderzijds. Wél nieuw is de bevinding dat dit ook geldt voor de wereld van de sociale zekerheid. In die sector was de effectiviteit van beleid nog niet eerder bestudeerd vanuit het perspectief van burgers. Belangrijkste aanbeveling van Hertogh en zijn team is, dat van cliënt tot cliënt moet worden ingeschat welke werkwijze tot het beste resultaat zal leiden. Hiertoe hebben de onderzoekers een instrument ontwikkeld dat de komende tijd nog preciezer op bruikbaarheid wordt getest. ‘Aan de hand van vragenlijsten kunnen we nu iemands positieve dan wel negatieve grondhouding meten. Daar rolt dan een (meer) “groen” of een (meer) “rood” profiel uit. Het scheelt tijd en dus geld als een medewerker zich op zo’n indeling kan verlaten,’ zegt Hertogh, die overigens beaamt dat het op die wijze ‘vastleggen’ van mensen ook nadelen kent.

Ode

Slimme handhaving heet het in boekvorm verschenen onderzoek, dat werd gefinancierd door Instituut Gak en vier jaar in beslag nam. Zowel in ambtelijke als politieke kringen is op de uitkomsten overwegend positief gereageerd, aldus Hertogh. ‘Wel wordt soms gevraagd of ons pleidooi voor maatwerk geen willekeur in de hand werkt. Daarover zei de Nationale Ombudsman onlangs op een conferentie over onze studie dat dit een beetje flauw gedacht is. Want kijk eens naar rechters, zei hij: die doen niet anders dan algemene regels toepassen met oog voor relevante omstandigheden.’ Een andere kritische vraag zou kunnen zijn waarom Hertogh c.s. geen stelling nemen tegen het strafgerichte karakter van de wet. De onderzoekers lijken zich louter te hebben geconcentreerd op de ‘winst’ van bepaalde handhavingstechnieken. Dat klopt, zegt Hertogh. ‘Maar eigenlijk zie ik ons onderzoek als een ode aan al die professionals die soms al vele jaren “met aanzien des persoons” de regels toepassen – dus niet alleen zo effectief maar ook zo menselijk mogelijk. Zoals de medewerker die een baanloze vader van vier kinderen in staat stelde nieuwe autobanden aan te schaffen, waardoor hij zijn kroost naar de crèche kon brengen en zelf naar zijn tijdelijke werk kon rijden.’