

De burger redt zichzelf wel (of fraudeert)

De overheid is totaal niet geïnteresseerd in de burger en hanteert een mensbeeld dat haar het beste uitkomt, zegt Marc Hertogh, hoogleraar rechtssociologie aan de Rijksuniversiteit Groningen. De Participatiewet en de Fraudewet gaan ervan uit dat iedereen fraudeert als hij de kans krijgt. Dat krijgt de overheid als een boemerang terug.

TEKST: DORINE VAN KESTEREN, BEELD: SHUTTERSTOCK



* Marc Hertogh spreekt op 30 januari op het congres 'Handhaven met Zorg' over slimme handhaving in de sociale zekerheid. www.divosa.nl/bijeenkomsten/congres-handhaven-met-zorg.

Is de mens van nature geneigd tot het goede of het kwade? Het antwoord op deze vraag verdeelt godsdienstige, filosofische en politieke stromingen. Ook de wetten in een land zijn in meer of mindere mate geschreven vanuit het ene of het andere gezichtspunt. In de sociale wetgeving is het mensbeeld de afgelopen decennia fundamenteel gewijzigd. “De opvatting dat een uitkering geen recht is maar een gunst, heeft terrein gewonnen. Daardoor is het mensbeeld gedraaid van vertrouwen naar wantrouwen. Daar is natuurlijk ook wel wat voor te zeggen – in het verleden is men weleens naïef geweest – maar het schiet nu door”, aldus hoogleraar Marc Hertogh. Opvallend is dat in de sociale wet-

geving verschillende mensbeelden door elkaar lopen. Waar de Wmo uitgaat van een zelfredzame, goed geïnformeerde en goed communicerende burger, zien de Participatiewet en de Fraudewet uitkeringsgerechtigden primair als potentiële fraudeurs. Hertogh: “De Wmo laat mensen zoveel mogelijk zelf doen. De Participatiewet en Fraudewet doen precies het tegenovergestelde; die houden de burgers juist heel kort. ‘Jullie kunnen het helemaal niet zelf. Sterker

nog, als jullie een formulier verkeerd invullen of te laat inleveren, noemen we het fraude en pakken we jullie hard aan.’ Dat idee.”

BORDKARTON

Het mensbeeld in een wet wordt voor een groot deel bepaald door de tijdgeest en de politieke wind die op dat moment waait. Simpel gezegd: linkse partijen hebben doorgaans een optimistischere kijk op de mens dan rechtse partijen. De Wmo, Parti-



cipatiewet en Fraudewet zijn echter in hetzelfde tijdsgewricht tot stand gekomen. Hoe kan het dan dat die niet hetzelfde mensbeeld hanteren? “Als ik het scherp formuleer: omdat de wetgever totaal niet geïnteresseerd is in de burger. Zowel de Wmo als de Participatiewet en de Fraudewet maken deel uit van een groot bezuinigingsprogramma. Het doel van de Wmo is om zo min mogelijk geld uit te geven. Dan is het beeld van een zelfredzame burger wel handig. Het doel van de Participatiewet en Fraudewet is om zoveel mogelijk geld terug te krijgen; daarbij komt het beeld van een calculerende of frauderende burger juist beter uit.” De wetgever zoekt dus een burgerbeeld dat het beste bij het doel van een wet past. Eerst de politieke ambitie, dan het mensbeeld. “Die volgorde is verkeerd. Natuurlijk is het niet mogelijk om voor 17 miljoen Nederlanders aparte regels op te stellen en je ontkomt niet aan generalisaties. Maar het zou goed zijn als de wetgever zich eens écht verdiepte in de mensen voor wie een wet bedoeld is. Mensen van vlees en bloed, in plaats van mensen van bordkarton.” Hertogh is niet de enige die concludeert dat de gebruikte beelden zijn losgezongen van de werkelijkheid. Zo constateerde de Rekenkamer van de gemeente Rotterdam onlangs dat maar weinig gebruikers van de Wmo zo zelfstandig zijn als de wet veronderstelt. Is het dus wel realistisch, werpt de Rotterdamse Rekenkamer op, om al die oude, zieke mensen ‘in hun kracht te zetten’? De Nationale ombudsman op zijn beurt had felle kritiek op het mensbeeld van de Fraudewet en de achterliggende gedachte dat alle uitkeringsgerechtigden uit zijn op eigen gewin.

WELWILLEND

Met zijn onderzoeksgroep ‘Handhaving van onderop’ doet Hertogh onderzoek naar bijstandsgerechtigden en WW’ers, onder meer naar hun houding tegenover de handha-

ving van de overheid. “Daaruit blijkt dat 90 procent van hen welwillend is en helemaal geen fraude wil plegen. De Fraudewet gaat dus maar over maximaal 10 procent van de populatie. Na alle kritiek worden de scherpe kantjes er wel een beetje van afgehaald, maar het onderliggende idee van de wet blijft overeind. Mijn advies is om wetten tussentijds bij te stellen als blijkt dat de burger toch heel anders in elkaar zit dan aanvankelijk gedacht. In de praktijk gebeurt dat eigenlijk nooit.”

Een verstandige overheid differentieert ook meer in haar benadering van mensen, aldus Hertogh. “De overheid vindt het ontzettend moeilijk om te schakelen tussen mensbeelden. De toonzetting van de communicatie is altijd hetzelfde; er is een enorme neiging om iedereen over een kam te scheren. In het kader van de Fraudewet worden alle uitkeringsgerechtigden benaderd alsof ze tot die 10 procent behoren. Mensen in de uitvoering moeten zich meer bewust zijn van het mensbeeld in een wet en beter nadenken over de vraag of dat wel klopt voor de meneer of mevrouw tegenover hen. Dit is niet vrijblijvend. Uit ons onderzoek blijkt namelijk dat ruim een derde van de uitkeringsgerechtigden na het eerste contact minder vertrouwen in de overheid heeft gekregen. Dan verlies je dus mensen; dat is zorgwekkend. Uit ander onderzoek blijkt dat als de overheid welwillende mensen consequent in het verdach-

‘De overheid heeft een enorme neiging om iedereen over een kam te scheren’

tenbankje plaatst, een deel van hen daadwerkelijk overgaat tot fraude.”

VOORAF NADENKEN

Het is belangrijk om vooraf goed na te denken over de vraag voor welke mensen een wet nu precies bedoeld is, besluit Hertogh. Hierbij haalt hij Michiel Scheltema aan, de regeringscommissaris voor de Algemene wet bestuursrecht die stelde dat als we in een responsieve rechtsstaat willen leven – een rechtsstaat die wezenlijk geïnteresseerd is in zijn burgers – het hoog tijd wordt om burgers te betrekken bij de totstandkoming én uitvoering van wetgeving. “Voordat de wetgever een wet gaat schrijven, moet hij onderzoeken met wie hij nu eigenlijk te maken heeft. Dit is ons mensbeeld, maar klopt dat ook met de werkelijkheid? Ook in de uitvoering valt een wereld te winnen. De mensen aan het loket komen er al op dag één achter dat lang niet iedereen zelfredzaam is. Het is belangrijk dat zij het beleid veel meer uitleggen aan de mensen die hun leven niet goed overzien en keer op keer nadrukkelijk vragen of ze het hebben begrepen. Die ruimte is er altijd.” *

Marc Hertogh (1968) is hoogleraar rechtssociologie aan de Rijksuniversiteit Groningen en associate research fellow aan het Centre for Socio-Legal Studies (University of Oxford). Hij studeerde rechten aan de Rijksuniversiteit Leiden en aan de London School of Economics and Political Science. Hij promoveerde in 1997 in Leiden. Voor zijn benoeming in Groningen was Hertogh promovendus bij het onderzoekscentrum Recht & Beleid in Leiden en postdoc en universitair (hoofd)docent aan de Universiteit van Tilburg. In samenwerking met Insituut Gak doet Hertogh onder meer onderzoek naar handhaving in de sociale zekerheid vanuit het perspectief van de burger (www.handhavingvanonderop.nl).