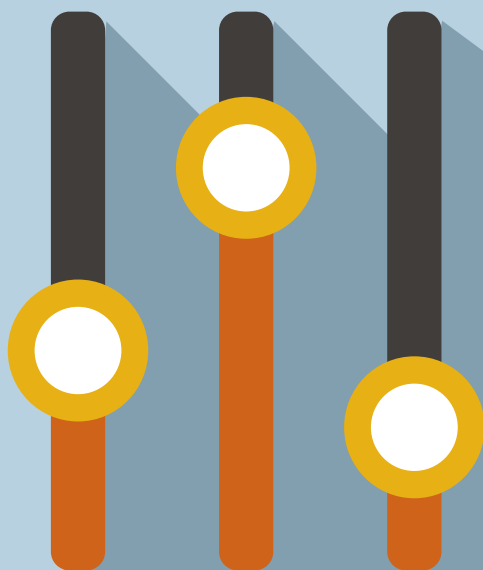


Marc Hertogh (red.) | Willem Bantema | Heleen Weyers | Heinrich Winter | Paulien de Winter

SLIMME HANDHAVING

Een empirisch onderzoek naar
handhaving en naleving van
de socialezekerheidswetgeving



Boomjuridisch

Met de actuele discussie over de toekomst van de verzorgingsstaat staat ook de handhaving in de sociale zekerheid hoog op de politieke en maatschappelijke agenda. Deze bundel doet verslag van de resultaten van een empirisch onderzoek naar handhaving in de sociale zekerheid dat in de periode 2014-2018 is uitgevoerd aan de Rijksuniversiteit Groningen. Op basis van uitgebreide casestudies bij UWV en sociale dienst en een landelijke enquête onder meer dan duizend uitkeringsgerechtigden wordt een nieuw perspectief op handhaving geïntroduceerd. Het onderzoek laat zien dat het nalevingsniveau in de sociale zekerheid niet zozeer is gebaat bij 'meer' handhaving, maar bij 'slimmere' handhaving. Anders gezegd, de effectiviteit van de handhaving in de sociale zekerheid wordt niet alleen bepaald door hardere of softere maatregelen, maar ook door de mate waarin de handhavingstijl is afgestemd op de specifieke achtergronden en verwachtingen van de uitkeringsgerechtigde.

Dit boek is bestemd voor handhavers, beleidsmakers en onderzoekers die zich bezighouden met handhaving en naleving in de sociale zekerheid.

ISBN 978-94-6290-530-6



9 789462 905306 >

Boomjuridisch

Slimme Handhaving

SLIMME HANDHAVING

*EEN EMPIRISCH ONDERZOEK NAAR HANDHAVING EN
NALEVING VAN DE SOCIALEZEKERHEIDSWETGEVING*

MARC HERTOOGH (RED.)

WILLEM BANTEMA

HELEEN WEYERS

HEINRICH WINTER

PAULIEN DE WINTER

BOOM JURIDISCH

Den Haag

2018

Omslagontwerp: Textcetera, Den Haag
Opmaak binnenwerk: Ambrac, Deventer

© 2018 De auteurs | Boom juridisch

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

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprerecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprerecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

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

ISBN 978-94-6290-530-6
ISBN 978-94-6274-905-4 (e-book)
NUR 825

www.boomjuridisch.nl

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	9
Samenvatting	11
1 Slimme handhaving in de sociale zekerheid: synthese	15
<i>Marc Hertogh</i>	
1.1 Inleiding	15
1.2 Handhaving van onderop	16
1.3 Methode van onderzoek	17
1.4 Slimme handhaving	19
1.5 Onderzoek in vogelvlucht	23
2 De handhavingsrelaties bij Sociale Dienst en UWV	25
<i>Paulien de Winter</i>	
2.1 Inleiding	25
2.2 Handhavingsstijlen	25
2.3 Methode van onderzoek	27
2.4 Handhavingsstijlen in de praktijk	28
2.5 Combinatie van handhavingsstijlen	35
2.6 Verschillen tussen instanties	38
2.7 Conclusies	40
3 De rol van contact in de handhavingsrelatie	43
<i>Willem Bantema</i>	
3.1 Inleiding	43
3.2 Methode van onderzoek	44
3.3 Hoe willen uitkeringsgerechtigden contact met UWV en Sociale Dienst?	45
3.4 Hoe hebben uitkeringsgerechtigden contact met UWV en Sociale Dienst?	49
3.5 Conclusies	52

4	De rol van vertrouwen in de handhavingsrelatie	55
	<i>Heleen Weyers & Willem Bantema</i>	
4.1	Inleiding	55
4.2	Methode van onderzoek	56
4.3	Het vertrouwen in UWV en Sociale Dienst is relatief hoog	57
4.4	Vertrouwen speelt vooral een rol bij 'overgave' en 'weerstand'	59
4.5	Werken aan vertrouwen	61
4.6	Conclusies	63
5	Handhaving en naleving	69
	<i>Marc Hertogh & Willem Bantema</i>	
5.1	Inleiding	69
5.2	Theoretische achtergrond	70
5.3	Methode van onderzoek	72
5.4	Instrumentele en normatieve motieven voor naleving	75
5.5	Motiverende houdingen	82
5.6	Conclusies	85
6	Slimme handhaving: wat vraagt dat van de professional?	93
	<i>Heinrich Winter</i>	
6.1	Inleiding	93
6.2	Wetgeving en beleid over handhaving	94
6.3	De stand van het gemeentelijk handhavingsbeleid	96
6.4	Naar een model voor slimme handhaving	97
6.5	Enkele overwegingen bij slimme handhaving	99
6.6	Handelingsperspectieven voor professionals	100
6.7	Randvoorwaarden voor slimme handhaving	102
	Literatuur	105
	Bijlage I Methodologische notities	119
	Bijlage II Deelnemers focusgroepen	123
	Bijlage III Verslag expertmeeting	125

INHOUDSOPGAVE

Bijlage IV Samenstelling begeleidingscommissie	127
Bijlage V Over de auteurs	129

VOORWOORD

Dit onderzoek naar handhaving in de sociale zekerheid werd in de periode 2014-2018 uitgevoerd aan de Rijksuniversiteit Groningen met financiële ondersteuning van Instituut Gak.¹ Alle leden van de interdisciplinaire onderzoeksgroep ‘Handhaving van onderop’² hebben een eigen deelonderzoek verricht. In deze bundel worden de gezamenlijke resultaten van het onderzoek gepresenteerd. Wij introduceren in dit onderzoek een nieuw perspectief op handhaving in de sociale zekerheid dat we omschrijven als ‘slimme handhaving’. Deze nieuwe aanpak sluit nauw aan bij recente ontwikkelingen in de uitvoeringspraktijk. Wij laten in deze bundel zien hoe deze – in onze ogen – veelbelovende benadering met behulp van wetenschappelijk onderzoek verder kan worden uitgewerkt en uitgebouwd.

Wij zijn Instituut Gak, in het bijzonder Alex Brenninkmeijer en Boudien Krol, zeer erkentelijk voor hun steun en vertrouwen. Wij bedanken ook de deelnemers aan onze focusgroepen, de respondenten in onze enquête en de medewerkers van het UWV en de Sociale Dienst die aan ons onderzoek hebben meegewerkt. Onze student-assistenten Ella Lerk, Daan Kegelaar en Peer Westerhuis verleenden gedegen en onmisbare onderzoeksondersteuning. Ten slotte bedanken wij de leden van de begeleidingscommissie (zie bijlage IV) voor hun deskundige en constructieve commentaar tijdens de uitvoering van dit onderzoek.

Groningen, april 2018

Marc Hertogh
Willem Bantema
Heleen Weyers
Heinrich Winter
Paulien de Winter

1 www.instituutgak.nl.

2 www.handhavingvanonderop.nl.

SAMENVATTING

1. De meeste uitkeringsgerechtigden in ons onderzoek leven de verplichtingen die horen bij hun uitkering goed na. Het algemene nalevingspercentage is 92% (WW: 94%, bijstand: 89%). Het nalevingsniveau van de inlichtingenplicht bij inkomsten is bij alle respondenten samen 77% (WW: 81%, bijstand: 72%). Het nalevingsniveau van de sollicitatieplicht ligt bij alle respondenten samen op 63% (WW: 66%, bijstand: 54%). Andersom blijkt dat 5% van alle uitkeringsgerechtigden wel eens een schriftelijke waarschuwing heeft gehad, bij 3% is de uitkering wel eens (tijdelijk) verlaagd, 1% heeft wel eens een boete gekregen en bij 0,8% is de uitkering wel eens (eerder) stopgezet.
2. In de uitvoeringspraktijk van het UWV en de Sociale Dienst wordt gebruikgemaakt van drie handhavingstijlen: 'strikte bestraffing' (strikte toepassing van regels gecombineerd met bestraffend reageren op mogelijke overtredingen), 'flexibele bestraffing' (flexibele toepassing van regels gecombineerd met bestraffend reageren op mogelijke overtredingen) en 'flexibele overreding' (flexibele toepassing van regels gecombineerd met overredend reageren op mogelijke overtredingen).
3. Uitkeringsgerechtigden met een WW-uitkering hebben vooral (82%) via internet en e-mail contact met het UWV (7% heeft telefonisch contact, 4% maakt een afspraak op kantoor, 1% heeft schriftelijk contact en 6% heeft helemaal geen contact). Bij uitkeringsgerechtigden met een bijstandsuitkering heeft 25% telefonisch contact, 22% maakt een afspraak op kantoor, 21% heeft contact via internet en e-mail, 19% heeft schriftelijk contact, 3% heeft spontaan contact en 11% heeft helemaal geen contact. Dit komt grotendeels overeen met de voorkeur van uitkeringsgerechtigden: de meeste WW'ers hebben liever 'onpersoonlijk' contact (internet, e-mail of schriftelijk) en de meeste mensen met een bijstandsuitkering hebben liever 'persoonlijk' contact (telefonisch, via afspraak of spontaan). De voorkeur voor een bepaalde vorm van contact hangt onder meer samen met leeftijd, opleidingsniveau en uitkeringsduur.
4. Het individuele profiel van uitkeringsgerechtigden kan aan de hand van vijf 'motiverende houdingen' in kaart worden gebracht: 'verbondenheid', 'overgave', 'weerstand', 'onthechting' en 'omzeiling'. De eerste twee houdingen worden gekenmerkt door een positieve houding ten aanzien van de wet en de wetshandhaver en de overige drie houdingen worden gekenmerkt door een toenemende negatieve houding. Een persoon kan meerdere 'motiverende houdingen' tegelijkertijd hebben. Onder uitkeringsgerechtigden komt de houding van 'verbondenheid' (90%) het meeste voor WW: 92%, bijstand: 87%). Bij ongeveer vier op de tien (43%) uitkeringsgerechtigden is sprake van de houding van 'overgave' (WW: 43%, bijstand: 43%). De houding van 'weerstand' (50%) komt voor bij ongeveer de helft van alle uitkeringsgerechtigden (WW: 45%, bijstand:

55%). Ongeveer een zesde (15%) van de uitkeringsgerechtigden onderschrijft de houding van ‘onthechting’ (WW: 15%, bijstand: 16%). Bij een kleine groep (4%) uitkeringsgerechtigden is, ten slotte, sprake van de houding van ‘omzeiling’ (WW: 4%, bijstand: 3%).

5. Het vertrouwen van uitkeringsgerechtigden in de uitvoeringsinstanties van de sociale zekerheid is relatief hoog (50% van de respondenten geeft een cijfer 6 of hoger op een schaal van 1-10). Het vertrouwen in de regering en de Tweede Kamer is een stuk lager (resp. 36% en 40% geeft een 6 of hoger). De betekenis van vertrouwen in de uitvoeringsinstantie en haar medewerkers verschilt per ‘motiverende houding’. Vertrouwen is vooral belangrijk bij ‘overgave’ en ‘weerstand’.
6. Volgens uitkeringsgerechtigden maken het UWV en de Sociale Dienst bij de handhaving van de socialezekerheidswetgeving vaker gebruik van sanctiëring dan van overreding. Ruim de helft van de uitkeringsgerechtigden (54%) ziet de uitvoeringsinstantie als een ‘politieagent’: iemand die hen straf geeft als ze zich niet houden aan de verplichtingen van hun uitkering (WW: 54%, bijstand: 51%). Een kwart van de uitkeringsgerechtigden (26%) ziet zijn uitvoeringsinstantie als een ‘begeleider’: iemand die helpt bij het nakomen van de verplichtingen van de uitkering (WW: 28%, bijstand: 23%).
7. Als we uitsluitend kijken naar de relatie tussen de handhavingstijl van het UWV en de Sociale Dienst en het nalevingsgedrag van uitkeringsgerechtigden, dan is er géén aantoonbaar verband tussen (ervaren) sanctiëring en naleving. Omgekeerd is er wél een positief verband tussen (ervaren) overreding en naleving.
8. Er is een positief verband tussen de ervaren pakkans en het nalevingsgedrag van uitkeringsgerechtigden. Respondenten die het voordeel van overtreding hoger inschatten, laten een lager nalevingsniveau zien. Naast de pakkans en het verwachte voordeel hangt het nalevingsgedrag ook samen met hun individuele profiel zoals dat tot uitdrukking komt in hun ‘motiverende houding’. ‘Verbondenheid’ en ‘overgave’ hebben een positieve relatie met naleving, terwijl ‘weerstand’, ‘onthechting’ en ‘omzeiling’ negatief samenhangen met naleving. Dit geldt voor alle onderzochte vormen van naleving.
9. Het nalevingsniveau in de sociale zekerheid is niet zozeer gebaat bij ‘meer’ handhaving, maar bij ‘slimmere’ handhaving. Anders gezegd, de effectiviteit van de handhaving in de sociale zekerheid wordt niet alleen bepaald door hardere of softere maatregelen, maar ook door de mate waarin de handhavingstijl is afgestemd op de specifieke achtergronden en verwachtingen van de uitkeringsgerechtigde.
10. ‘Slimme handhaving’ heeft vaak een positief effect op het nalevingsniveau van uitkeringsgerechtigden. Met behulp van deze nieuwe aanpak kunnen handhavingsinstrumenten bovendien veel doelmatiger worden ingezet. In plaats van hetzelfde handhavingsinstrument in te zetten bij iedereen, worden dan alleen die instrumenten ingezet die het beste aansluiten bij het individuele profiel van de uitkeringsgerechtigde. Ten

SAMENVATTING

slotte is – op de langere termijn – het maatschappelijk rendement van ‘slimme handhaving’ groter dan bij veel bestaande handhavingsstrategieën.

1 SLIMME HANDHAVING IN DE SOCIALE ZEKERHEID: SYNTHESE

Marc Hertogh

1.1 INLEIDING

In deze bundel doen we verslag van de resultaten van een onderzoek naar handhaving in de sociale zekerheid dat in de periode 2014-2018 is uitgevoerd aan de Rijksuniversiteit Groningen. Het onderzoek werd verricht met financiële ondersteuning van Instituut Gak. In dit synthese-hoofdstuk zal de ‘rode draad’ van het onderzoek worden geïntroduceerd. In de hoofdstukken 2 tot en met 6 zullen vervolgens de verschillende deelonderzoeken uitgebreid worden besproken.

Met de actuele discussie over de toekomst van de verzorgingsstaat staat ook de handhaving in de sociale zekerheid hoog op de politieke en maatschappelijke agenda. We hanteren in dit onderzoek een brede definitie van ‘handhaving’; dit zijn alle activiteiten gericht op het bevorderen van naleving.¹ Handhaving kan plaatsvinden op basis van sanctionering en op basis van overreding.² Bij sanctionering (of: een punitieve handhavingstijl) wordt vooral gebruikgemaakt van (het dreigen met) boetes, straffen en andere dwangmiddelen. Bij overreding (of: een preventieve handhavingstijl) ligt de nadruk op overleg, advisering en samenwerking. De handhaving in de sociale zekerheid is voornamelijk in handen van drie uitvoeringsinstanties: op landelijk niveau het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en bij de gemeenten de Sociale Diensten. Deze organisaties hebben lange tijd als uitgangspunt gehanteerd dat een overredingsstijl de voorkeur verdient en een sanctionerende handhavingstijl alleen in uitzonderingsgevallen wordt ingezet (‘zacht waar het kan, hard waar het moet’).³ In de afgelopen jaren is er echter een nieuw politiek klimaat ontstaan, waarin vooral het bestrijden van fraude en misbruik centraal staat.⁴ Hierbij wordt bovendien steeds vaker het belang van sancties en andere dwangmaatregelen benadrukt. Dit wordt bijvoorbeeld geïllustreerd door de invoering van de Wet Aanscherping Handhaving- en Sanctiebeleid SZW-wetgeving

1 Medewerkers in de uitvoeringspraktijk bedoelen met ‘handhaving’ meestal alleen opsporen en bestraffen.

2 Hawkins 1984, Kagan & Scholz 1984, Koolhaas 1990, Wiering 1999.

3 Vgl. Inspectie Werk en Inkomen 2008, De Brouwer & Van der Velde 2012.

4 Fenger & Voorberg 2013, Vonk 2014.

in 2013 (die al snel werd aangeduid als de ‘Fraudewet’).⁵ Binnen deze wet, en het daarop gebaseerde uitvoeringsbeleid, staat een sanctionerende handhavingstijl centraal.

Zowel de voorstanders van sanctionering als de pleitbezorgers van overreding stellen dat hun benadering de voorkeur verdient. Tot nu toe is dit vraagstuk vooral vanuit een normatief en juridisch perspectief benaderd: welke handhavingstijl is het meest rechtvaardig en rechtmatig?⁶ Verbazingwekkend genoeg is er nog maar weinig bekend over de gevolgen van beide handhavingstijlen. Dit onderwerp staat daarom in dit onderzoek centraal. Wat zijn de effecten van de verscherpte handhaving in de sociale zekerheid? Leidt meer ‘repressie’ ook tot een hoger nalevingsniveau? Of leidt een verschuiving van ‘preventie’ naar ‘repressie’ op termijn wellicht tot een vorm van ‘rechtsvervreemding’⁷ en een daling van legitimiteit en vertrouwen?⁸ En wat betekent dit, ten slotte, voor de keuze tussen verschillende handhavingsinstrumenten? Dit zijn enkele van de leidende vragen van dit rapport. Ons onderzoek is toegespitst op de WW (uitgevoerd door het UWV) en de bijstand⁹ (uitgevoerd door de gemeentelijke Sociale Diensten).

1.2 HANDHAVING VAN ONDEROP

We kiezen in dit onderzoek voor een andere benadering dan tot nu toe gebruikelijk is. De meeste handhavingstudies (op het terrein van de sociale zekerheid en op andere terreinen) waren tot nu toe vooral gericht op ‘de handhavers’. Deze studies kijken bijvoorbeeld naar ambtelijke uitvoeringsstijlen,¹⁰ naar de manier waarop ambtenaren omgaan met de wettelijke regels¹¹ en de relatie tussen uitvoeringsinstanties en bedrijven die zich niet aan de regels houden.¹² Grote afwezigheid in het handhavingsonderzoek is de tweede poot van de handhavingsrelatie: ‘de burger’. De afwezigheid van de burger knelt des te meer als we het vraagstuk van handhaving benaderen vanuit het perspectief van vertrouwen.¹³ Vertrouwen is immers een relationeel begrip: de mate waarin burgers de overheid vertrouwen, wordt sterk beïnvloed door de mate waarin de overheid haar burgers vertrouwt. Burgers zijn alleen bereid om uitvoeringsinstanties te vertrouwen als zij het gevoel hebben dat de overheid hen

5 Wet Aanscherping Handhaving- en Sanctiebeleid SZW-wetgeving, *Stb.* 2012, 462.

6 Tollenaar 2013, Vonk 2016.

7 Hertogh 2006.

8 Weyers & Hertogh 2007.

9 Het gaat hierbij om een bijstandsuitkering op basis van de Participatiewet (*Stb.* 2014, 523). Voor de leesbaarheid gebruiken we in deze bundel soms ook alleen de term ‘bijstand’.

10 Kagan 1978, Lipsky 1980.

11 Knecht 1986, Van der Veen 1990.

12 Kagan & Scholz 1984, Huisman 2001, Van Wingerde 2012.

13 Zie hoofdstuk 4 in deze bundel.

serieus neemt, hen met respect behandelt en hun de gelegenheid biedt om hun invloed te doen gelden.¹⁴

Het centrale uitgangspunt van ons onderzoek is daarom dat belangrijke actuele ontwikkelingen rond de handhaving binnen de sociale zekerheid niet ‘van bovenaf’, maar ‘van onderop’ moeten worden onderzocht.¹⁵ De vraag naar de effectiviteit van verschillende handhavingsstijlen, en wat bijvoorbeeld de omslag van ‘preventie’ naar ‘repressie’ betekent voor de vertrouwensrelatie met de overheid kan niet worden beantwoord door alleen te kijken door de bril van de wetgever of de handhaver. In dit onderzoek verleggen we daarom de aandacht van ‘de handhaver’ naar ‘de burger’. Onze hypothese is dat de effectiviteit van handhaving (mede) wordt bepaald door de verwachtingen en opvattingen van burgers ten aanzien van de uitvoeringsinstantie.

Dit leidt tot de volgende centrale onderzoeksvraag:

In hoeverre zijn de handhavingsinstrumenten van UWV en Sociale Dienst afgestemd op de verwachtingen en opvattingen van uitkeringsgerechtigden; en wat betekent dit voor de effectiviteit van de handhaving in de sociale zekerheid?

1.3 METHODE VAN ONDERZOEK

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag hebben we gebruikgemaakt van een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden.¹⁶ Het onderzoek bestond uit drie onderdelen: focusgroepen, casestudies en een enquête. Bij de uitvoering van het onderzoek is bovendien steeds een verbinding gelegd met de praktijk.¹⁷

Focusgroepen

Bij de start van het onderzoek (najaar 2014) zijn drie focusgroepen georganiseerd. De eerste focusgroep bestond uit uitkeringsgerechtigden en vertegenwoordigers van een aantal cliëntenraden. De tweede focusgroep bestond uit handhavers en andere medewerkers bij gemeenten, UWV, SVB en Belastingdienst. De derde focusgroep bestond uit wetenschappers en andere deskundigen op het terrein van de handhaving in de sociale zekerheid

14 Brenninkmeijer, Van den Bos & Röell 2012, Nationale ombudsman 2011, Raad voor het openbaar bestuur 2012, Van den Bos 2011, WRR 2012.

15 Vgl. Hertogh & Weyers 2011.

16 Nielsen 2010, Tashakkori & Teddlie 2010.

17 Voor meer informatie over de onderzoeksmethoden, zie bijlage I.

(waaronder een advocaat en een journalist).¹⁸ Het doel van deze bijeenkomsten was om een eerste indruk te krijgen wat burgers en handhavers verwachten van de verschillende handhavingsinstrumenten in de sociale zekerheid en de reflectie hierop door deskundigen. De informatie die tijdens deze gesprekken werd verzameld, is vervolgens verwerkt in de ‘checklist’ voor de casestudies en in de vragenlijst voor de enquête.

Casestudies uitvoeringsinstanties

Om een rijk en realistisch beeld te krijgen van de huidige handhavingspraktijk is gebruikgemaakt van kwalitatieve casestudies bij verschillende uitvoeringsinstanties. Dit deelonderzoek is uitgevoerd bij, in totaal, vijf organisaties: drie gemeentelijke Sociale Diensten en twee UWV Werkbedrijven.¹⁹ Deze uitvoeringsorganisaties zijn geselecteerd op basis van, onder meer, grootte, regionale positie en handhavingsreputatie. Bij elke organisatie is gewerkt met dezelfde checklist, waarbij onder andere is gekeken naar de handhavingspraktijk binnen de sociale zekerheid, de manier waarop handhavers in de praktijk hun handhavingsinstrumenten al of niet afstemmen op de verwachtingen en opvattingen van burgers en de factoren en omstandigheden die deze praktijk beïnvloeden. Voor dit deelonderzoek zijn relevante dossiers bestudeerd, zijn medewerkers geobserveerd tijdens hun dagelijkse werkzaamheden en zijn (semigestructureerde) diepte-interviews gehouden met handhavers en andere medewerkers. Dit deelonderzoek is uitgevoerd in de periode september 2015 tot en met juni 2017. In totaal is de onderzoeker voor een periode van elf maanden voor drie tot vijf dagen per week aanwezig geweest bij de onderzochte instanties en zijn 67 interviews (van gemiddeld een uur) afgenomen.

Landelijke enquête uitkeringsgerechtigden

Om te onderzoeken hoe burgers het optreden van de Sociale Dienst en het UWV ervaren, is in maart 2016 (in samenwerking met TNS Nipo) een landelijke representatieve online enquête gehouden waar meer dan duizend Nederlandse uitkeringsgerechtigden aan hebben deelgenomen (N = 1305). Deze groep is samengesteld uit mensen met een WW-uitkering (N = 709) en mensen met een bijstandsuitkering (N = 596).²⁰ Het doel van dit onderzoeks-onderdeel was om een beeld te krijgen van onder meer het ‘profiel’ van uitkeringsgerechtigden, hun verwachtingen van en opvattingen over verschillende handhavingsinstrumenten in de sociale zekerheid en de manier waarop zij hun contact met de uitvoeringsinstanties hebben ervaren. Door middel van een statistische analyse van deze kwantitatieve gegevens

¹⁸ Voor een overzicht van de deelnemers aan de focusgroepen, zie bijlage II.

¹⁹ Zie hoofdstuk 2 in deze bundel.

²⁰ De enquête is uitgezet onder 735 uitkeringsgerechtigden (respons: 84%) en 1197 WW'ers (respons: 71%).

kunnen bovendien uitspraken worden gedaan over het verband tussen verschillende handhavingstijlen en de naleving van de socialezekerheidswetgeving.²¹

Verbinding met de praktijk

Bij de uitvoering van het onderzoek is voortdurend de verbinding gelegd met de praktijk. Het onderzoek werd begeleid door een commissie met zowel wetenschappers als vertegenwoordigers van de uitvoeringspraktijk in de sociale zekerheid.²² Daarnaast hebben we halverwege het onderzoek (najaar 2016) onze voorlopige resultaten voorgelegd aan een expertmeeting met ruim 75 professionals uit de sociale zekerheid. Tijdens deze bijeenkomst gingen de onderzoekers in gesprek met onder meer medewerkers van verschillende uitvoeringsinstanties (Sociale Dienst, UWV, SVB) en gemeenten, advocaten, adviseurs en leden van diverse cliëntenraden. Centrale vragen waren hierbij: in hoeverre sluiten onze voorlopige bevindingen aan bij ervaringen uit de praktijk? Welke onderwerpen verdienen in het onderzoek nog meer aandacht? En wat zijn belangrijke *do's* en *don'ts* voor handhaving? Dit leidde tot een levendige discussie die veel waardevolle inzichten heeft opgeleverd voor het vervolgonderzoek en voor de handhavingpraktijk.²³ Ten slotte hebben we de uitkomsten van ons onderzoek gepresenteerd op diverse landelijke bijeenkomsten voor professionals in het sociale domein en de sociale zekerheid.

1.4 SLIMME HANDHAVING

Op basis van ons onderzoek onder zowel uitvoeringsinstanties als uitkeringsgerechtigden introduceren we in dit rapport een nieuw perspectief op handhaving in de sociale zekerheid dat we omschrijven als 'slimme handhaving'.²⁴ Deze nieuwe aanpak sluit nauw aan bij recente ontwikkelingen in de uitvoeringspraktijk. Ons advies is om deze aanpak, zoals die in de dagelijkse praktijk vorm heeft gekregen, met behulp van wetenschappelijk onderzoek te veredelen en verder te versterken.

Van 'opschaling' naar 'afstemming'

Handhaving wordt in ons land veelal ingevuld op basis van het model van *responsive regulation*. Dat wil zeggen dat de reactie van de handhavende instanties wordt afgestemd

21 Voor meer informatie over de enquête, zie bijlage I.

22 Voor de samenstelling van de begeleidingscommissie, zie bijlage IV.

23 Voor een verslag van de expertmeeting, zie bijlage III.

24 Zie hoofdstuk 6 in deze bundel.

op het gedrag van de doelgroep. Ayres en Braithwaite²⁵ visualiseerden dit model als een handhavingspiramide. Aan de basis van de piramide staan: voorlichting, advisering en instructie ('preventie'). Maar als dit niet leidt tot een hoger nalevingsniveau, dan kan geleidelijk worden 'opgeschaald': van waarschuwingen naar boetes en sancties ('repressie').

De laatste jaren heeft in de wetenschap en in het beleid vooral het tweede onderdeel van deze benadering (opschaling) de meeste aandacht gekregen en is het eerste onderdeel (afstemming) geleidelijk naar de achtergrond verdwenen. Als gevolg hiervan heeft de discussie over handhaving in de sociale zekerheid zich vooral toegespitst op de vraag of uitvoeringsinstanties meer of minder moeten handhaven, milder of strenger moeten handhaven, meer moeten overleggen of meer moeten bestraffen, enzovoort. In de uitvoeringspraktijk zien we daarnaast echter ook een andere ontwikkeling. Hierbij draait het niet alleen om de 'opschaling', maar juist ook om de juiste 'afstemming' van de handhaving. Uit ons onderzoek blijkt dat verschillende uitvoeringsinstanties – door middel van uiteenlopende technieken en systemen²⁶ – proberen om eerst een beter beeld te krijgen van de uitkeringsgerechtigde en dat men vervolgens probeert om de handhavingsbenadering daarop zo veel mogelijk te laten aansluiten.²⁷ Bij deze – nieuwe – benadering staat, met andere woorden, de *handhavingsrelatie* tussen uitvoeringsinstantie en uitkeringsgerechtigde centraal. In deze handhavingsrelatie speelt het contact²⁸ met – en het vertrouwen²⁹ in – de uitvoeringsinstanties een belangrijke rol.

Wij laten in dit onderzoek zien dat deze aanpak in veel gevallen een positieve uitwerking heeft op het nalevingsniveau van uitkeringsgerechtigden en daarmee ook op de (kosten)effectiviteit van de handhaving. Onze aanbevelingen zijn er daarom op gericht om deze aanpak verder uit te werken en te versterken. Ons onderzoek laat zien dat effectieve handhaving in de sociale zekerheid veel complexer is dan het geleidelijk 'opschalen' van de handhaving. Wij denken daarom dat het nalevingsniveau in de sociale zekerheid niet zozeer is gebaat bij 'meer' handhaving, maar bij 'slimmere' handhaving.³⁰ Anders gezegd, de effectiviteit van de handhaving in de sociale zekerheid wordt waarschijnlijk niet alleen bepaald door hardere of softere maatregelen, maar ook door de mate waarin de handhavingstijl is afgestemd op de specifieke achtergronden en verwachtingen van de uitkeringsgerechtigde.

25 Ayres & Braithwaite 1992.

26 Vgl. M. Hijink, Algoritme voorspelt wie fraude pleegt bij bijstandsuitkering, *NRC Handelsblad*, 8 april 2018.

27 Zie hoofdstuk 2 in deze bundel.

28 Zie hoofdstuk 3 in deze bundel.

29 Zie hoofdstuk 4 in deze bundel.

30 Vgl. Gunningham et al. 1998, Sparrow 2000, Schuilenburg, z.j.

Theoretische achtergrond

Ons perspectief van ‘slimme handhaving’ sluit aan bij twee invloedrijke – en inmiddels uitvoerig in de praktijk geteste – theoretische benaderingen: de *posture*-benadering van Valerie Braithwaite en de *procedural justice*-benadering van Tom Tyler.

In de benadering van Braithwaite³¹ staat de handhavingsrelatie tussen handhavingsinstantie en burger centraal. Burgers beoordelen deze instanties permanent op basis van hun gedrag en na verloop van tijd ontwikkelen burgers op die manier een bepaalde houding ten opzichte van de handhaver. Sommige burgers voelen zich verwant met de handhavers, terwijl anderen juist een grote afstand ervaren. Braithwaite onderscheidt vijf verschillende houdingen (of: *postures*): ‘verbondenheid’, ‘overgave’, ‘weerstand’, ‘onthechting’ en ‘omzeiling’.³² Het blijkt dat burgers met de eerste twee profielen de wet beter naleven dan burgers met de laatste twee profielen. Haar onderzoek laat verder zien dat de wijze waarop burgers door de overheid worden behandeld aantoonbaar (positief of negatief) van invloed is op hun houding (burgers met een ‘weerstand’-profiel kunnen veranderen in burgers met een ‘verbondenheid’-profiel, en omgekeerd). Braithwaites benadering wordt inmiddels ook in de praktijk breed omarmd. De OESO en verschillende belastingdiensten hebben haar benadering als uitgangspunt gekozen voor hun handhavingsbeleid.³³

Om de handhavingsrelatie in de praktijk meer handen en voeten te geven verwijst Braithwaite naar de ‘sociale afstand’ tussen handhavers en burgers. ‘Sociale afstand’ is een veelgebruikt begrip in de sociologie. Simmel³⁴ wordt algemeen gezien als de grondlegger van dit onderzoek. Inmiddels kunnen drie verschillende benaderingen van sociale afstand in de sociologie onderscheiden worden: ‘normatieve sociale afstand’, ‘affectieve sociale afstand’ en ‘interactieve sociale afstand’.³⁵ Bij ‘normatieve sociale afstand’ gaat het om het structurele kenmerk dat mensen normen delen; dat men zich richt op dezelfde groep (dat is de manier waarop Simmel het begrip invulde). ‘Affectieve sociale afstand’ betreft de vraag in hoeverre mensen bereid zijn met anderen samen te werken. Dat was het thema waar Bogardus (degene waar Braithwaite in haar omschrijving naar verwijst) zich mee bezighield.³⁶ ‘Interactieve sociale afstand’ ten slotte betreft de frequentie en intensiteit van interacties tussen twee mensen of groepen (onder andere te vinden in netwerktheorieën). Voor de

31 Braithwaite 2003.

32 Braithwaite 1995, 2003.

33 Australian Taxation Office 1998, New Zealand Inland Revenue 2001.

34 Simmel 1908.

35 Karakayali 2009.

36 Dit wordt onderzocht door middel van vragen als: ‘Zou je met iemand van een andere sociale groep willen trouwen, bevriend zijn, bij dezelfde firma werken, in dezelfde buurt wonen?’

analyse van ‘motiverende houdingen’ zijn vooral de ‘normatieve’ en de ‘affectieve’ sociale afstand van belang.³⁷

Braithwaites benadering bouwt ook voort op de *procedural justice*-benadering van Tyler.³⁸ Anders dan veel eerdere studies laat Tyler zien dat de mate van regelnaleving onder burgers niet alleen wordt bepaald door ‘instrumentele’ factoren (zoals afschrikking, de hoogte van de boete), maar ook door ‘normatieve’ factoren (de mate waarin burgers de legitimiteit van de handhavers erkennen). Tyler laat ook zien dat de mate van (ervaren) legitimiteit sterk wordt beïnvloed door de manier waarop burgers zich behandeld voelen door de overheid. Als mensen vinden dat ze eerlijk zijn behandeld, zullen ze ook eerder geneigd zijn om samen te werken met overheidsorganisaties en om de regels na te leven.³⁹ Ook deze benadering wordt in de praktijk breed omarmd en ligt bijvoorbeeld (mede) ten grondslag aan het programma ‘Passend contact met de overheid’ (Ministerie BZK).⁴⁰

Slimme handhaving in de praktijk

Voortbouwend op deze theorieën, de resultaten van ons empirisch onderzoek en veelbelovende initiatieven in de uitvoeringspraktijk hebben we onze benadering van ‘slimme handhaving’ verder uitgewerkt. Het uitgangspunt hierbij is dat bij de inrichting van de handhavingsrelatie zo veel mogelijk rekening wordt gehouden met het individuele profiel van de burger (figuur 1.1).

Figuur 1.1 Slimme handhaving



Slimme handhaving kan aan de hand van de volgende stappen concreet worden ingevuld:

Stap 1: Bepaal het ‘profiel’ van de individuele uitkeringsgerechtigde (verbondenheid; overgave, weerstand, onthechting of omzeiling).

³⁷ Bantema 2016, 30.

³⁸ Tyler 1990.

³⁹ Lind & Tyler 1988, Tyler & Huo 2002.

⁴⁰ <https://prettigcontactmetdeoverheid.nl>.

Stap 2: Verken de mogelijkheden om de handhaving zo veel mogelijk af te stemmen op het profiel van de uitkeringsgerechtigde.

Stap 3: Kies – op basis van dit profiel – een optimale mix van handhavingsinstrumenten.

Kosten en baten

Wij laten in deze bundel zien dat ‘slimme handhaving’ vaak een positief effect heeft op het nalevingsniveau van uitkeringsgerechtigden.⁴¹ Met behulp van deze nieuwe aanpak kunnen handhavingsinstrumenten bovendien veel doelmatiger worden ingezet. In plaats van hetzelfde (en veelal punitieve) handhavingsinstrument in te zetten bij iedereen (*one size fits all*) kunnen nu alleen die instrumenten worden ingezet die het beste aansluiten bij het individuele profiel van de uitkeringsgerechtigde (maatwerk). Ten slotte is – op de langere termijn – waarschijnlijk ook het maatschappelijk rendement van ‘slimme handhaving’ groter dan bij veel bestaande handhavingsstrategieën.⁴² Doordat ‘slimme handhaving’ op een positieve manier samenhangt met het nalevingsniveau van uitkeringsgerechtigden, worden misbruik en fraude (en een daarbij horende oplopende schuldenlast) waarschijnlijk ook meer voorkomen.

1.5 ONDERZOEK IN VOGELVLUCHT

In de volgende hoofdstukken doen de onderzoekers verslag van hun deelonderzoeken en worden verschillende aspecten van de handhavingsrelatie tussen uitvoeringsinstantie en uitkeringsgerechtigde verder uitgewerkt.

In hoofdstuk 2 neemt Paulien de Winter de huidige handhavingsrelatie bij het UWV Werkbedrijf en de gemeentelijke Sociale Diensten onder de loep. Op welke manier handhaven medewerkers van uitvoeringsinstanties de Participatiewet en andere socialezekerheidswetgeving? Welke factoren zijn van invloed op hun optreden? En welke rol speelt het profiel van de uitkeringsgerechtigde in de alledaagse uitvoeringspraktijk? Dit hoofdstuk laat zien dat een aantal professionals zich bij de handhaving in de sociale zekerheid niet alleen richt op ‘opschaling’, maar ook op ‘afstemming’ tussen overheid en burger.

In hoofdstuk 3 zoomt Willem Bantema vervolgens in op een belangrijk aspect van de handhavingsrelatie: het contact tussen uitvoeringsinstanties en uitkeringsgerechtigden. Hebben burgers alleen via internet contact, hoeveel ruimte is er voor een persoonlijk

41 Zie hoofdstuk 5 in deze bundel.

42 Zie hoofdstuk 6 in deze bundel.

gesprek en hoe beoordelen zij deze contacten? Het blijkt dat relatief veel uitkeringsgerechtigden tevreden zijn over hun contact met het UWV en de Sociale Dienst. Dit hangt samen met het feit dat de wijze waarop beide uitvoeringsinstanties communiceren vaak (maar nog niet altijd) overeenkomt met de individuele wensen en voorkeuren van uitkeringsgerechtigden.

In hoofdstuk 4 onderzoeken Heleen Weyers en Willem Bantema de grote rol van vertrouwen in de handhavingsrelatie tussen uitvoeringsinstantie en uitkeringsgerechtigde. Zij laten zien dat uitkeringsgerechtigden, vergeleken bij andere instituties, relatief veel vertrouwen hebben in hun uitvoeringsinstantie. Uit dit hoofdstuk blijkt ook dat er een nauw verband bestaat tussen de mate van vertrouwen en de meeste 'motiverende houdingen' van uitkeringsgerechtigden. Terwijl bijvoorbeeld 'overgave' samenhangt met veel vertrouwen, geldt voor 'onthechting' precies het omgekeerde. Ten slotte bespreekt dit hoofdstuk hoe professionals in de praktijk aan het publiek vertrouwen kunnen werken.

In hoofdstuk 5 analyseren Marc Hertogh en Willem Bantema het verband tussen handhaving en naleving. Hoe ervaren uitkeringsgerechtigden het optreden van het UWV en de Sociale Dienst en welke handhavingsstijl bevordert of belemmert de naleving van de socialezekerheidswetgeving? Dit hoofdstuk laat zien dat naleving wordt beïnvloed door zowel instrumentele als normatieve factoren. De effecten van sanctionering en overreding worden bovendien beïnvloed door het individuele profiel van uitkeringsgerechtigden (zoals dat tot uitdrukking komt in hun motiverende houding).

De hoofdstukken 1 tot en met 5 geven een theoretisch en empirisch onderbouwd beeld van de handhavingsrelatie tussen uitvoeringsinstanties en uitkeringsgerechtigden. In hoofdstuk 6 laat Heinrich Winter, ten slotte, zien hoe deze bevindingen kunnen worden vertaald in een nieuwe benadering van 'slimme handhaving'. Kenmerkend voor deze nieuwe aanpak is dat er niet bij voorbaat wordt gekozen voor sanctionering of overreding, maar dat de handhaving zo veel mogelijk wordt afgestemd op het individuele profiel van de uitkeringsgerechtigde. Vervolgens laat dit hoofdstuk zien hoe 'slimme handhaving' leidt tot nieuwe handelingsperspectieven voor professionals in de sociale zekerheid.

2 DE HANDHAVINGSRELATIES BIJ SOCIALE DIENST EN UWV

Paulien de Winter

2.1 INLEIDING¹

Alle werkzoekenden met een werkloosheidsuitkering of een bijstandsuitkering² hebben te maken met verplichtingen die verbonden zijn aan deze uitkeringen. Medewerkers van de uitvoeringsinstanties zijn verantwoordelijk voor het handhaven van deze verplichtingen. In dit hoofdstuk staat de wijze van handhaving door medewerkers van verschillende instanties centraal. Om te onderzoeken hoe de handhavingsrelatie er in de praktijk uitziet, wordt die relatie in dit deelonderzoek benaderd vanuit het perspectief van de ‘handhavingsstijl’. Geïnspireerd op May en Winter onderscheiden we in dit hoofdstuk vier handhavingsstijlen.³ We hebben door middel van participerende observaties en interviews de handhavingsstijlen bij vijf uitvoeringsinstanties onderzocht. Het gaat om twee vestigingen van het UWV Werkbedrijf en drie Sociale Diensten. De focus van het onderzoek ligt op de uitvoering van de sollicitatieplicht en de inlichtingenplicht.

Na een uiteenzetting van het concept handhavingsstijl (par. 2) en de methode (par. 3) beschrijven we in paragraaf 4 de in de praktijk aangetroffen handhavingsstijlen. In paragraaf 5 ligt de focus op medewerkers die twee handhavingsstijlen combineren. In paragraaf 6 beschrijven we de waargenomen verschillen tussen en binnen instanties. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie (par. 7).

2.2 HANDHAVINGSSTIJLEN

Het concept ‘handhavingsstijl’ wordt vanaf de jaren tachtig uitgebreid theoretisch en empirisch onderzocht.⁴ Het concept wordt gebruikt om verschillen in handhavingsgedrag

1 Zie voor een eerdere versie van (delen van) dit hoofdstuk, De Winter 2017, 2018.

2 Het gaat hierbij om een bijstandsuitkering op basis van de Participatiewet (*Stb.* 2014, 523). Voor de leesbaarheid gebruiken we in deze bundel soms ook alleen de term ‘bijstand’.

3 May & Winter 2000. Zie ook Braithwaite, Walker & Grabosky 1987.

4 May & Winter 2011, McAllister 2010, Lo, Fryxell & Van Rooij 2009, Gormley 1998, Grabosky & Braithwaite 1986, Braithwaite, Walker & Grabosky 1987.

te onderzoeken. Handhaving beslaat in dit onderzoek het hele spectrum van activiteiten gericht op het bevorderen van naleving, van voorlichting tot opsporing en sanctionering.⁵ Een handhavingsstijl beschrijft het gedrag van medewerkers in de dagelijkse interactie met klanten⁶ ter bevordering van naleving.

Handhavingsstijlen kunnen met behulp van twee dimensies⁷ in kaart worden gebracht: de ‘manier van regeltoepassing’ en de ‘reactie op overtreding’.⁸ Bij ‘toepassing van de regel’ gaat het om de manier waarop medewerkers de regel toepassen. Aan de ene kant van de dimensie staat strikte toepassing en aan de andere kant flexibele toepassing.⁹ Met de ‘reactie op overtreding’ kan de reactie van medewerkers op (mogelijke) overtredingen van klanten beschreven worden.¹⁰ Deze reactie kan (meer) bestraffend of (meer) overredend zijn. Dit leidt tot vier handhavingsstijlen: strikte bestraffing, strikte overreding, flexibele bestraffing en flexibele overreding (zie figuur 2.1).

5 Medewerkers in de uitvoeringspraktijk bedoelen met het begrip ‘handhaving’ vaak alleen opsporen en sanctioneren.

6 In de uitvoeringspraktijk worden uitkeringsgerechtigden vaak omschreven als ‘klanten’. In dit hoofdstuk wordt deze terminologie overgenomen.

7 Lo, Fryxell & Van Rooij 2009, 2709, May & Winter 2000.

8 May & Winter 2000. Andere onderzoeken (bijvoorbeeld McAllister 2010, Gormley 1998, Lo, Fryxell & Van Rooij 2009) halen naast deze twee dimensies andere dimensies aan. Deze andere dimensies beschrijven echter niet het gedrag van medewerkers, maar beschrijven kenmerken van de instantie (handhavingsstrategie) of kunnen ook gezien worden als een onderdeel van de dimensies ‘manier van regeltoepassing’ en ‘reactie op overtreding’.

9 Deze dimensie wordt ook wel ‘formalisme’ genoemd. May & Winter 2000, 147, Lo, Fryxell & Van Rooij 2009, 2709, McAllister 2010, 63.

10 Deze dimensie wordt ook wel omschreven als *coercion* (dwang) (zie bijvoorbeeld May & Winter 2011, 227). Havinga 1992, 269, Hawkins 1984, 4, Kagan 1989, 92, Wiering 1999, 18.

Figuur 2.1 De vier handhavingsstijlen

		Manier van regeltoepassing	
		Flexibel	Strikt
Reactie op overtreding	Bestrafen	<i>Flexibele bestraffing</i> (regels flexibel toepassen en bestraffen)	<i>Strikte bestraffing</i> (regels strikt toepassen en bestraffen)
	Overreden	<i>Flexibele overreding</i> (regels flexibel toepassen en overreden)	<i>Strikte overreding</i> (regels strikt toepassen en overreden)

2.3 METHODE VAN ONDERZOEK

Om na te gaan hoe in de praktijk uitvoering wordt gegeven aan de handhaving van de verplichtingen, zijn bij twee UWV Werkbedrijven (sollicitatieplicht) en bij drie Sociale Diensten (sollicitatieplicht en inlichtingenplicht) participerende observaties uitgevoerd en zijn verschillende medewerkers geïnterviewd. Alle onderzochte instanties hebben in dit hoofdstuk een fictieve naam gekregen: ‘Werkbedrijf Arperdijk’, ‘Werkbedrijf Blaken-dam’, ‘Sociale Dienst Klarenzicht’, ‘Sociale Dienst Langebeek’ en ‘Sociale Dienst Menter-haven’.¹¹

De medewerkers van de onderzochte instanties zijn over het onderzoek geïnformeerd. Ook is aangegeven dat de onderzoeker de geheimhoudingsverklaring van de desbetreffende instantie heeft getekend en dat naar medewerkers alleen anoniem wordt verwezen. Bij alle instanties was de onderzoeker vier tot vijf dagen in de week gedurende twee maanden zo veel mogelijk aanwezig op de werkvloer en bij bijvoorbeeld gesprekken tussen medewerkers en ‘klanten’. De onderzoeker heeft zowel aan de medewerkers als aan de ‘klant’ toestemming voor haar aanwezigheid gevraagd. Van de observaties zijn aantekeningen gemaakt. Tijdens

11 De selectie voor de UWV Werkbedrijven is gemaakt op basis van locatie en positie van de vestiging binnen het UWV (een koplopersvestiging en één ‘gewone’ vestiging). De selectie voor de Sociale Diensten is gemaakt op basis van de locatie van de instantie, de grootte van de instantie en de handhavingsreputatie. De onderzoeken zijn uitgevoerd gedurende elf maanden in de periode september 2015 tot en met juni 2017.

de interviews is gesproken over werkzaamheden, de houding tegenover klanten en over handhaving.¹² Alle interviews zijn opgenomen en volledig getranscribeerd.

Medewerkers zijn op basis van hun antwoorden op vragen tijdens het interview, notities van observaties tijdens gesprekken met 'klanten' en overige notities (van bijvoorbeeld gesprekken tussen de onderzoeker en medewerkers) ingedeeld op een handhavingsstijl. Met behulp van coderingen in het kwalitatieve data-analyseprogramma Atlas.ti is voor alle geïnterviewde medewerkers een selectie gemaakt van tekstfragmenten waarin informatie staat die gebruikt kan worden voor de indeling op de dimensies. Deze informatie is per medewerker samengevoegd in een schema. De onderzoeker heeft aan de hand van dit schema elke medewerker een score van 1 tot 10 gegeven op beide dimensies (waarbij op de dimensie 'wijze van regeltoepassing' een 1 staat voor flexibel en een 10 staat voor strikt en waarbij op de dimensie 'reactie op overtreding' een 1 staat voor overreding en een 10 staat voor bestraffing).¹³

2.4 HANDHAVINGSSTIJLEN IN DE PRAKTIJK

In de praktijk van de socialezekerheidswetgeving zijn drie handhavingsstijlen te herkennen: 'strikte bestraffing', 'flexibele bestraffing' en 'flexibele overreding'. De handhavingsstijl 'strikte overreding' is in de praktijk niet aangetroffen.¹⁴

Strikte bestraffing

Strikte bestraffing houdt in dat medewerkers de regels nauwkeurig en consistent toepassen en dat zij sanctionerend reageren op (mogelijke) overtredingen. Alwin¹⁵ (medewerker re-integratie UWV), Saskia (medewerker re-integratie UWV) en Samara (medewerker handhaving Sociale Dienst) zijn getypeerd als medewerkers met een strikte en bestraffende handhavingsstijl. Voor deze medewerkers hoort controleren bij de dagelijkse werkzaamheden:

12 Medewerkers zijn geselecteerd voor een interview op basis van hun functie en taken. Hierbij is rekening gehouden met een verdeling in leeftijd, geslacht en werkervaring. Ook is geprobeerd medewerkers met verschillende werkwijzen te interviewen, al is ervoor gewaakt om de 'uiterste' medewerkers te interviewen. Rekening gehouden met deze kenmerken is vervolgens een willekeurige keuze gemaakt uit de medewerkers die pasten in dit plaatje.

13 Vier respondenten zijn niet ingedeeld naar een handhavingsstijl, omdat uit het interview te weinig informatie kon worden gehaald of omdat de informatie te tegenstrijdig was om deze medewerkers op een van beide dimensies in te delen.

14 Dit komt waarschijnlijk door het bestraffende karakter van de Fraudewet. Medewerkers die de regels strikt toepassen, kunnen hierdoor niet overredend reageren op overtredingen.

15 In dit hoofdstuk hebben alle geciteerde medewerkers een fictieve naam.

Alwin: Het hoort bij de functie en ik vind dat iedereen het moet doen omdat de Nederlandse wetgeving daarop is ingericht. UWV voert het uit en dat zijn wij uiteindelijk allemaal. Ik vind dat het controleren absoluut erbij hoort. Als wij niet zouden controleren, dat zou chaos opleveren, denk ik.

Passend bij deze handhavingsstijl is dat de medewerker de regels desgevraagd verkiest boven de 'klant':

Saskia: De regels, simpelweg omdat we in dit land met zijn allen ervoor gekozen hebben dat we aan bepaalde dingen regels stellen. Die hebben we na te leven en op het moment dat je de klant boven de regels gaat stellen, dan doe ik dat op mijn manier, mijn collega op haar manier en ga zo maar door. Kijk, uniformiteit zal je nooit helemaal krijgen maar op die manier al helemaal niet. Ik vind dat iedereen in beginsel op dezelfde manier behandeld moet worden.

Samara: De regels. Dat is toch wel wat mijn werk is.

Bij een strikte wijze van regeltoepassing kiezen medewerkers voor uniformiteit. Medewerkers met deze handhavingsstijl vinden het belangrijk om iedereen gelijk te behandelen:

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

Samara: Iedereen gelijk behandelen dat zullen we moeten doen, omdat er regels zijn. [...] En dat ik iemand dan zielig of leuk of aardig vind, dat doet er niet toe. Ik kan er niks mee.

Alwin: Ik vind het in elke functie belangrijk dat je je verantwoordelijkheid pakt. En dat wordt hier ook gedaan. Maar ik vind dat dat nog meer gedaan kan worden. De verantwoordelijkheid dat je op de juiste manier handhaaft. Dus goed registreert, hetzelfde doet als de rest. De processen volgt maar ook hetzelfde doet richting de klant. Dat een klant niet op een verjaardag of op een feestje of wat dan ook kan zitten 'ik ben zo behandeld door UWV en jij zo dat is toch heel anders en we hebben hetzelfde gedaan'.

Vanuit een strikte en bestraffende handhavingsstijl wordt niet snel gekozen om in situaties niet te sanctioneren. Deze medewerkers zijn niet bang om vragen te stellen aan 'klanten' of hen te confronteren met iets wat niet goed is gegaan. Volgens Saskia zijn er geen goede

redenen om niet te controleren en sanctioneren en Alwin geeft aan dat hij overtredingen altijd zal registreren. Bij overtredingen reageren zij bestraffend. Een formele en zakelijke houding past hierbij:

Saskia: Over het algemeen ben ik meer formeel dan informeel. Dat weet ik van mezelf. Alleen in meer of mindere mate kan dat per klant verschillen. Dat is ook een beetje afhankelijk van mijn rol. Als het gaat om mijn adviserende rol dan kan die soms ook wat zakelijk zijn. Gaat het om de bemiddelende rol, dan probeer je ook mensen natuurlijk te overtuigen en als informeler daar wat meer passend is, dan ben ik dat wel. Gaat het om het handhaven, dan vlieg ik dat heel zakelijk aan.

Passend bij deze handhavingsstijl is dat medewerkers hun controlerende rol belangrijk vinden. Samara ziet dit controleren als een manier om 'klanten' te stimuleren de regels na te leven:

Samara: Het is wel gemeenschapsgeld. Het is ook mijn belastinggeld. En uiteindelijk help je de klant er ook niet mee als die onterecht een uitkering krijgt. Want als het aan het licht komt moet hij alles terugbetalen en een boete er overheen. Ze komen alleen maar verder in de problemen.

Dat deze medewerkers de regels strikt toepassen, hoeft niet in te houden dat zij achter de regel staan of dat zij de sancties passend vinden. Het gaat erom dat ze, ondanks hun eventuele mening over de sancties, ervoor kiezen om ze toch op te leggen:

Saskia: Ik vind het best fors soms. Maar ja, dat is vastgelegd. Daar heb je het mee te doen.

Een ander voorbeeld van strikte toepassing zien we wanneer Saskia een 'klant' spreekt die de laatste sollicitaties niet op de goede manier doorgegeven heeft:

Saskia: Tot aan de laatste taak heb je alles ingevuld, maar bij de laatste taak staat niks. Ik hoorde je net vertellen dat je wel gesolliciteerd hebt.

Klant: Vreemd, ik heb vier sollicitaties doorgegeven. Ik heb ook inkomsten doorgegeven.

Saskia: Kijk er thuis naar. De taak is nu alleen niet afgehandeld. Ik geef je daarvoor een waarschuwing.

Klant: Ik denk dat ik de sollicitaties in een periode later ingevuld heb.

Saskia: Het punt is, het gaat per vier weken. [...] Van de afdeling WW krijg je een officiële brief.

Flexibele bestraffing

Bij een flexibele bestraffende handhavingsstijl passen medewerkers de regels flexibel toe en reageren zij bestraffend op overtredingen. Tom (medewerker inkomen Sociale Dienst) en Jos (medewerker handhaving Sociale Dienst) zijn medewerkers die een flexibele en bestraffende handhavingsstijl hebben. Beiden geven aan dat het belangrijk is dat de regels niet altijd centraal moeten staan:

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

Tom: Bijstand begint bij de mens, niet bij de regel. [...] Je kunt dit werk niet vanuit papier doen. Misschien gaat het dan feilloos en dan klopt het wetstechnisch, maar het morele en het menselijke, ik zie niet hoe je daar dan inhoud en achting aan kan geven. [...] Mijn klant is leidend, ik vind ook dat dat hoort. Dat is ook wat artikel 18 van mij vraagt.¹⁶

De onderzochte medewerkers met een flexibele handhavingsstijl ervaren vrijheid om af te wijken van de regels:

Tom: Soms moet je over een regel heen durven stappen. [...] Een mevrouw die net haar zoon en man dreigt te verliezen. Dan kun je je heel formeel opstellen en aangeven, 'dit en dit en dit moet je nog allemaal gaan inleveren'. Je weet van tevoren al dat ze dat niet zal redden. Op dat moment moet je gewoon het lef hebben om te zeggen 'weet je wat, ik ga heel kort door de bocht en vanuit daar zie ik wel verder'. Dat betekent dat we nu eerst bijstand hebben toegekend en dat we achteraf nog wel eens een keer gaan controleren of het allemaal klopt. Dat is over een regel heen durven stappen.

Jos geeft aan dat hij de vrijheid ervaart om zelf keuzes te maken en om een eigen lijn te kiezen bij fraudeonderzoeken. Tom geeft aan dat hij de inschatting maakt en dat hij beslissingen neemt in de spreekkamer en dat hij dit niet hoeft te overleggen met zijn manager:

16 Hij doelt waarschijnlijk op art. 18 lid 1 Participatiewet: 'Het college stemt de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen af op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende.'

Tom: Maar het is wel raar dat wij zeggen 'de klant heeft zelf zijn verantwoordelijkheid' en dat wij hem dan zelf niet durven nemen. Dus daar ben ik wel voor. Laat mij het maar bepalen. Ik calculeer gewoon in dat daar fouten in kunnen zitten, punt. Ik neem aan dat iedereen zijn werk naar eer en geweten doet.

Passend bij de flexibele bestraffende handhavingstijl is dat de onderzochte medewerkers duidelijk zijn in wat wel en niet getolereerd wordt en dat er bij overtredingen sancties volgen. Tom geeft aan dat hij er nooit voor zou kiezen om in een situatie waarin een boete de juiste reactie is, geen boete op te leggen:

Jos: Bij ons hebben we wel de afspraak: als iemand zijn inlichtingenplicht schendt, maken wij altijd een boeteproces op. [...] Alles wat je hoort, daar moet je wat mee vind ik.

Tom: Heel gewoon heel duidelijk en helder in de spreekkamer, dit tolereer ik wel en dit tolereer ik niet, hier ga je te ver en hier ga je niet te ver.

Bij een bestraffende handhavingstijl hoort dat medewerkers zichzelf zien als 'fraude-alert'. Tom beschrijft dit als iets dat bij zijn werk hoort en als iets dat 'moet':

Tom: Ik houd altijd rekening met de mogelijkheid dat het verhaal anders is dan dat ze zeggen. Ik denk dat je vrij veel probeert uit te sluiten. Dat lijkt nu wel eens soepel en heel makkelijk te gaan, maar het is een geboren argwaan om te kijken 'hè klopt dat'. Op het moment dat hij die proef doorstaan heeft is die ook wel binnen. Dan vertrouw ik hem wel.

Deze medewerkers vinden niet dat 'sanctiewaardig gedrag' de klant nagedragen moet worden:

Tom: Ik begin altijd 'Je hebt me belazerd. Dat is achter de rug, daarvoor ga je nu betalen, je blijft bijstandafhankelijk, dit doe je één keer, maar dit flik je me geen tweede keer.' Zo open ik standaard na fraude. Dan is het aan hem om daar maar wat mee te doen, maar ik heb geen zin om dat hem zijn leven lang te laten achtervolgen. Ik voel me daar persoonlijk ook nooit in gekwetst.

Flexibele overreding

Bij een flexibele en overredende handhavingsstijl past de medewerker de regels flexibel toe en reageert hij overredend op overtredingen. Medewerkers met de flexibele overredende handhavingsstijl zijn Jan (medewerker inkomen Sociale Dienst) en Martijn (medewerker re-integratie UWV). Medewerkers met een flexibele handhavingsstijl ervaren vrijheid om eigen beslissingen te nemen. Martijn geeft aan elke dag eigen beslissingen te nemen en laat doorschemeren dat hij dit zelf niet als afwijken van regels ziet. Jan geeft aan dat hij de wet ruim interpreteert als dit in het voordeel is van de 'klant':

Jan: De wet is gemaakt door de wetgever. Die heeft de wet bedacht met bepaalde redenen. En als je de wet gaat bestuderen, dan zie je dat binnen elke wet een kader is. En die vrijheid heb je. Je ziet dat mensen angstvallig gewoon die vrijheid niet durven te pakken, wat ingesloten zit binnen een wet. Als ik de mogelijkheid krijg, als ik vind dat ik gebruik moet maken van de kaders, dan doe ik dat. Alles ter wille van mijn klant.

Passend bij een flexibele overredende handhavingsstijl is dat medewerkers weinig bestraffend optreden. Martijn geeft aan minder dan één keer per maand een maatregel op te leggen. Als een klant een afspraak mist (waarvoor volgens het werkproces een maatregel opgelegd dient te worden), dan vindt hij dit geen reden een sanctie op te leggen:

Onderzoeker: En als die klant bijvoorbeeld niet komt opdagen bij jou?

Martijn: Dan krijgt hij nog geen 5% bij mij.

Onderzoeker: Want dan stuur je een brief, bel je, wat doe je?

Martijn: Ik bel altijd en dan vraag ik wat er aan de hand is. [...] En dan moet ik eerst horen wat het verhaal is. Is het inderdaad terecht dat hij niet kan komen, of is het iemand die het echt helemaal vergeten is? Dan ga ik niet gelijk een sanctie opleggen. Dat vind ik te zot.

Onderzoeker: Dus dan maak je gewoon een nieuwe afspraak?

Martijn: Ik maak een nieuwe afspraak als de klant zegt 'oh god helemaal vergeten, ik zit thuis of ik heb het niet gezien of ik zit bij de kapper, of weet ik veel wat'. Dat heb je weleens een keer, dat kan. Ik bedoel, ik vergeet ook weleens wat.

Bij een flexibele en overredende wijze van handhaven kiezen medewerkers in situaties waarbij zij volgens de regels een sanctie zouden moeten opleggen er vaak voor om geen boete of maatregel op te leggen. Martijn legt uit dat het een keuze kan zijn om niet te handhaven. Bijvoorbeeld om te voorkomen dat klanten helemaal niets meer doen. Hij

geeft aan dat klanten hiermee geluk kunnen hebben. Jan geeft aan dat hij zelfs liever helemaal geen boete oplegt:

Jan: Als het niet kan, als het niet hoeft, dan leg ik mensen geen boete op. Mensen hebben al genoeg zorgen aan hun hoofd en dan moet ik nog een boete gaan opleggen. Nou sorry, ik zit er niet op te wachten. Als ik er onderuit kan komen dan doe ik dat ook wel. Dat probeer ik zo veel mogelijk, maar soms moet het gewoon. Dan ga ik met de klant in gesprek. Geregeld is het mij al wel gelukt dat klanten van ons zeggen ‘ik snap het wel, je doe ook je werk en je kunt ook niet anders, ja ik ben dom geweest, blablabla.’

Onderzoeker: Dan geef je een waarschuwing?

Jan: Dat mag je niet doorvertellen. [...] Ik probeer het altijd met een waarschuwing af te doen. Stel deze klant bijvoorbeeld, die heeft een schuld van 43.000 euro, vrouw overleden, geen contact met zijn kind. Ik ben ook een vader van kinderen. Misschien heeft hij wel geen contact met zijn kinderen door gedonder met zijn ex-partner en dat soort dingen en dan ga je zijn leven nog verder zuur maken om als hij wat verkeerd doet om hem een boete op te leggen? Nou sorry, nee.

Medewerkers met een flexibele overredende handhavingsstijl nemen de vrijheid om de wet ruim te interpreteren en toe te passen. De regel dat vier keer per vier weken gesolliciteerd moet worden, wordt door Martijn niet strikt toegepast. In gesprekken met ‘klanten’ telt hij de sollicitaties uit alle perioden op en als dit in totaal voldoende is, heeft de ‘klant’ volgens Martijn aan de sollicitatieverplichting voldaan:

Martijn: Ik kijk naar het totaal. Ik kijk niet per vier weken. Dat vind ik niet relevant.

Onderzoeker: Dus als de klant zes sollicitaties heeft in de eerste periode en in de tweede periode twee?

Martijn: Dat vind ik prima. Ik zeg dan wel tegen de klant dat het niet handig is. Het lijkt nu namelijk net of hij te weinig heeft gesolliciteerd. Maar het komt heel vaak voor dat klanten sollicitatieactiviteiten in de verkeerde periode zetten. Als je daarop gaat handhaven dan ben je verkeerd bezig. Dan ga je hem afrekenen omdat hij twee sollicitaties niet heeft gedaan, maar die heeft hij in de vorige periode al gedaan. Het gaat er uiteindelijk om dat die klant werk vindt.

Bij een flexibele wijze van regeltoepassing staan het werkproces en de regels niet centraal. Medewerkers kiezen liever voor ‘maatwerk’. Vanuit een flexibele overredende handhavingsstijl wordt sanctioneren gezien als een negatieve aanpak. Beide componenten komen naar

voren in de volgende situatie. De onderzoeker vraagt Martijn in bovenbeschreven situatie of hij een hersteltermijn op gaat leggen:

Martijn: Absurd, het gaat om maatwerk, om het klantbeeld. Dan ben je verkeerd bezig. De meeste collega's zullen zo denken. [...] Het gaat om klantperspectief. Ik maak er geen probleem van. Als je 'tjak-tjak' handhaaft, dan pis je buiten de pot. Dan schiet je als UWV door. Handhaving moet je bespreekbaar maken. Je moet klanten enthousiast houden. Je hoeft niet als een politieagent op te treden.

Wat bij deze medewerkers met een overredende handhavingsstijl naar voren komt, is dat zij zichzelf niet zien als controleur of als iemand die sancties oplegt:

Onderzoeker: Wat vind je van je controlerende rol?

Martijn: Ik zit hier niet als controleambtenaar. Even politiek gezegd heb ik geen controlefunctie. En dat wil ik ook niet.

Medewerkers met een flexibele overredende handhavingsstijl zijn ervan overtuigd dat de meeste mensen die de verplichtingen niet nakomen dit niet opzettelijk doen:

Jan: Omdat het niet naar voren is gekomen dat iemand bewust de dienst wil gaan oplichten of gemeenschapsgelden wil gaan misbruiken. Totdat het eventueel bewezen is. Er zijn wel missertjes geweest dat mensen een boete opgelegd hebben gekregen of dat mensen door de mand zijn gevallen. Maar ik houd het op een incident.

2.5 COMBINATIE VAN HANDHAVINGSSTIJLEN

Niet alle medewerkers hebben één vaste handhavingsstijl die zij te allen tijde toepassen. In de praktijk blijkt dat sommige medewerkers schakelen tussen twee handhavingsstijlen. Zij hanteren zowel de 'flexibele bestraffende' als de 'flexibele overredende' stijl.

Voorbeelden van medewerkers die de regels flexibel interpreteren en zowel overredend als bestraffend reageren op overtredingen zijn Anne (medewerker re-integratie Sociale Dienst) en Laurens (medewerker re-integratie UWV). Deze medewerkers geven aan dat zij hun reactie afstemmen op de 'klant':

Laurens: Het is een spectrum aan maatregelen. [...] Ik vind dat je daarmee moet spelen. Je moet het laten afhangen van de klant. Gisteren heb ik iemand

[een maatregel van] 15% gegeven omdat hij verzuimd had om te solliciteren. Maar aan de andere kant was hij wel bezig met een baan, die hij bijna had. [...] Dus ik laat het afhangen van de situatie van de klant en de inschatting die ik maak. En wat hier vaak gebeurd is 'hij heeft niet gesolliciteerd, het is 25%', dat vind ik te makkelijk. Omdat je dan niet een goede inschatting maakt van hoe het zit met de klant. [...] Het moet niet zo zijn 'hij heeft niet gesolliciteerd, het is 25%'. Want dan ben ik niet professioneel. Dan ben je eigenlijk bonnetjes aan het schrijven.

Anne: En natuurlijk moet je naar de klant kijken, naar de mens. Ik vind wel, wanneer iemand niet aan de verplichtingen kan voldoen, moet je ze ook niet opleggen. Daar moet je heel eerlijk in zijn. [...] Dat geldt ook voor een sanctie. Leg het alleen maar op als het een doel heeft. Als het geen doel heeft, moet je het niet doen. Wat voor zin heeft het dan ook?

Een kenmerk van medewerkers die zowel overreden als bestraffen is dat zij gebruikmaken van veel verschillende handhavingsopties. In de praktijk blijkt dat medewerkers projecten inzetten als handhavingsactiviteit. Medewerkers hebben keuze uit projecten waarvoor ze 'klanten' kunnen aanmelden. De projecten verschillen van het volgen van een workshop tot een intensief project met begeleiding waarbij 'klanten' bijvoorbeeld vier dagen in de week werken. Hoewel het inzetten van een project op zichzelf geen handhavingsactiviteit is, worden projecten wel gebruikt om eraan bij te dragen dat 'klanten' zich aan de regels houden of om meer duidelijkheid te krijgen over een passende wijze van handhaving. Ook Anne maakt volop gebruik van de mogelijkheid om projecten in te zetten of hiermee te dreigen:

Anne: Ik kijk nogal, ik vind zelf tenminste dat ik ook nog altijd kijk wie ik voor me heb, naar wie zit er ook achter. Niet bij voorbaat zeggen 'ga maar naar X [naam fabriek]'. Dat kun je wel opleggen maar niet iedereen kan daaraan voldoen. Die jongen van vanochtend, die kan ik verplichten 'je gaat nu naar X'. Maar binnen een week gaat dat geheid mis. En dan zit hij ook weer in de ellende. Ik weet dat de gemeente wil dat je dat zegt. Maar ik denk niet alleen hij zit niet in de ellende maar uiteindelijk komt het ook weer bij ons. Heeft helemaal geen zin. Komt zo iemand op een plek waar hij zich thuis voelt, zie je hem gewoon nooit weer. Dan zie je hem niet nog een keer in de bijstand.

Onderzoeker: Dus kijk jij dan naar een wat langere termijn?

Anne: Vind ik wel. Niet altijd hoor, ik bedoel zo'n etterbakje van negentien die zegt 'kan me niks schelen, denk je nou echt dat ik wat ga doen?' Dan zeg ik 'Nou, jij kunt morgen bij X beginnen'. Dat is wat anders maar zo'n jongen die

zelf aangeeft van, maar dat kan ik echt niet, binnen zitten aan een lopende band, ik word daar helemaal gek. En ik geloof het van hem ook echt. Dan denk ik 'nee, niet doen'. Dat vind ik niet eerlijk. Dat is heel makkelijk geld verdienen maar uiteindelijk kost het veel meer.

De geïnterviewde medewerkers die schakelen tussen overreding en bestraffing beseffen dat ze de beschikking hebben over verschillende handhavingsactiviteiten die zij kunnen inzetten. Hierin proberen zij vaak bewust voor een opbouw te zorgen:

Laurens: Handhaven is mensen door middel van informatie en sanctie, zorg dragen dat ze binnen bepaalde kaders blijven. Door preventief voor te lichten en dingen te vertellen, door uiteindelijk als laatste de sanctie te geven. Als uiterst middel. En tussen al die middelen zit een heel groot speelgebied.

Deze medewerkers geven aan dat ze hun eigen aanpak hebben voor klanten die niet gemotiveerd zijn. Deze aanpak bestaat eruit dat zij meer bestraffend reageren op klanten die niet gemotiveerd zijn en dat zij meer overredend reageren op klanten die wel gemotiveerd zijn:

Anne: De ene keer kan ik heel informeel zijn en een keer lachen, maar ik kan ook heel formeel zijn en dat ik echt een ander gezicht laat zien. [...] Ik voel het gewoon, het is gewoon zo, de ene heeft een gunfactor, de ene heeft dit, de ander heeft dat. De echte niet-willers, die zien een andere kant van mij. De niet-willers of die voor je gaan zitten en zeggen: 'denk jij nou echt dat jij kan zorgen dat ik wat ga doen?' Dan stel ik mij wel heel anders op. Maar verder wil ik niet te formeel overkomen, want het zijn allemaal mensen. [...] De vervelendste klanten zijn de zuigers, die alle sociaal wenselijke antwoorden geven, alle verplichtingen nakomen en ondertussen de schijn ophouden en doen alsof. Dat vind ik hele vervelende klanten. Je hebt niets om mee te slaan, maar je weet dat je voor de gek gehouden wordt en dat vind ik lastig. [...] Ik blijf bij dat soort mensen vol op de verplichtingen wijzen en die pas ik gewoon de hele tijd aan. 'Je hebt nu vier keer gesolliciteerd? Nou, dan doe je het de keer daarop maar vaker.' En 'Mijn collega heeft wat voor jou, die neemt contact op.' Dan vallen ze uiteindelijk wel door de mand van of ze het wel of niet doen. En dan komt het stukje handhaving er weer aan als men weigert. En desnoods twee keer in de week uitnodigen.

Laurens: Je wordt strenger op een moment dat men grenzen over gaat in de zin van dat je merkt in een gesprek dat mensen bewust dingen achterhouden.

Of bewust proberen de boel te verstoren. Dan word ik bewust strenger. En dan word ik ook een stuk duidelijker en valt er niet meer met mij te spotten.

Sommige medewerkers in de praktijk van de uitvoering van de socialezekerheidswetgeving combineren dus twee handhavingsstijlen. Deze combinatie lijkt te komen doordat de medewerker zijn of haar gedrag aanpast aan en afstemt op de 'klant'. Deze medewerkers zijn hierbij gefocust op de houding en motivatie van de 'klant'.

2.6 VERSCHILLEN TUSSEN INSTANTIES

Het onderzoek bij de uitvoeringsinstanties naar de handhavingsrelatie heeft duidelijk gemaakt dat medewerkers drie verschillende handhavingsstijlen hanteren en dat sommige medewerkers twee stijlen combineren. Op basis van het materiaal kan ook getoond worden hoe de verdeling tussen de instanties is. Dan wordt duidelijk dat de onderzochte instanties van elkaar verschillen. Bij Werkbedrijf Arperdijk komt flexibele overreding bijna niet voor. Bij Werkbedrijf Blankendam daarentegen komt die laatste stijl relatief vaak voor en komt de strikte bestraffende stijl bijna niet voor (zie figuur 2.2).

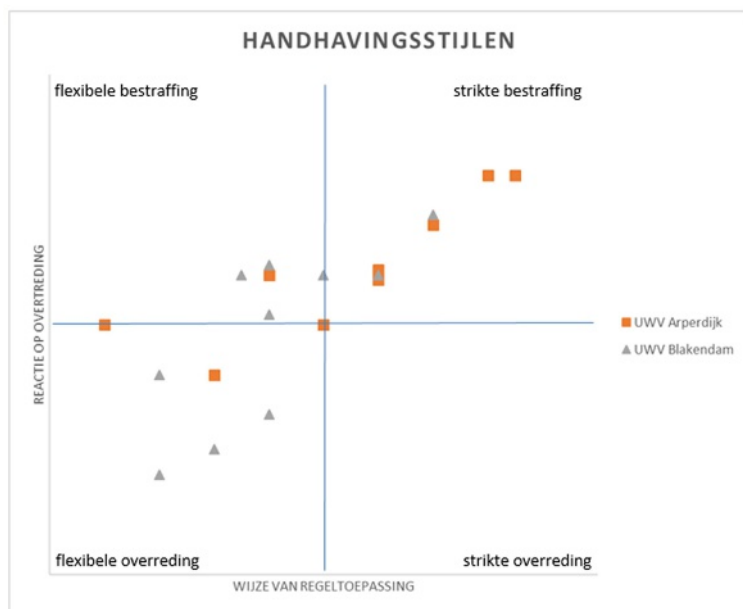
Dat er een duidelijk verschil is in de handhavingsstijlen tussen de twee UWV Werkbedrijven is een verrassende uitkomst. Beide UWV Werkbedrijven hebben hetzelfde beleid, dezelfde werkprocessen en beide Werkbedrijven hanteren dezelfde maatregelenmatrix¹⁷ en toch is de uitvoering van handhaving verschillend. Een mogelijke verklaring voor de verschillen in uitvoering tussen beide Werkbedrijven zou de samenstelling van de teams kunnen zijn. Bij Werkbedrijf Arperdijk werken meer jongere mensen zonder vast contract. Het is waarschijnlijk dat medewerkers in onzekere posities interne werkprocessen (zoals de maatregelenmatrix) beter volgen om meer kans te maken op een vast contract. Bij Werkbedrijf Blankendam werken meer medewerkers die al lang in dienst zijn van het UWV. Het zou kunnen dat deze medewerkers meer hun eigen handhavingsstijl hebben ontwikkeld.

Een andere verklaring zou de aansturing door het management kunnen zijn. Bij Werkbedrijf Blankendam wordt niet aangestuurd op opsporen en sanctioneren, terwijl dit bij Werkbedrijf Arperdijk herhaaldelijk benadrukt wordt. Zo is er bijvoorbeeld een werkgroep handhaving waarin medewerkers met elkaar spreken over handhaving. Medewerkers van Werkbedrijf Blankendam zijn minder goed op de hoogte van bijvoorbeeld de mogelijkheid van het geven van een waarschuwing of de voorgeschreven maatregelen. Ook is er een verschil in de mate van vrijheid die medewerkers krijgen om eigen beslissingen te nemen. Bij Werkbedrijf

17 De maatregelenmatrix is een hulpmiddel voor het vaststellen van en handhaven op (mogelijk) verwijtbaar gedrag. De matrix geeft aan wat medewerkers moeten doen bij de in de praktijk meest voorkomende situaties.

Blakendam is er minder controle op medewerkers, waardoor medewerkers meer vrijheid ervaren om eigen keuzes te maken op het gebied van handhaving, wat zou kunnen leiden tot een meer overredende en flexibele aanpak.

Figuur 2.2 Handhavingsstijlen medewerkers UWV



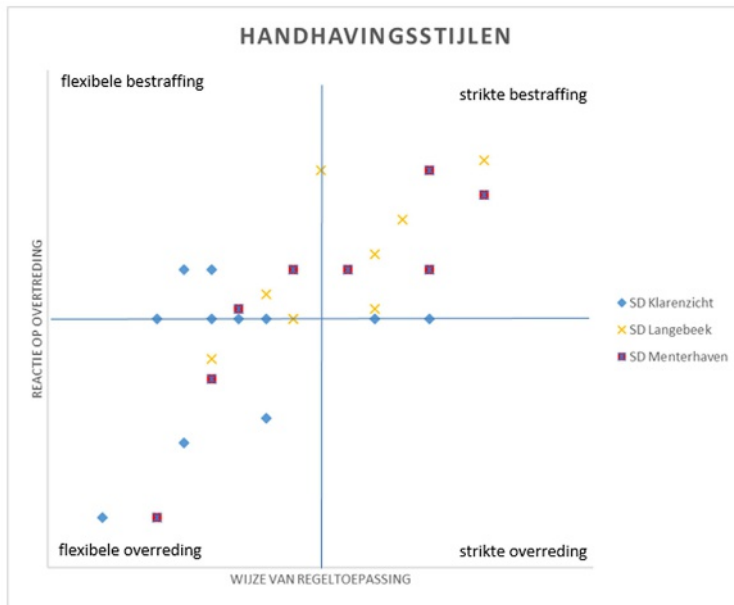
Een soortgelijke verdeling als bij de UWV Werkbedrijven zien we ook bij de onderzochte Sociale Diensten (figuur 2.3). Bij Sociale Dienst Klarenzicht komt de stijl van strikte bestraffing bijna niet voor, terwijl bij Sociale Dienst Langedijk weinig sprake is van flexibele overreding. Bij Sociale Dienst Menterhaven zien we alle drie de stijlen.

De variatie tussen de drie Sociale Diensten lijkt voor een deel bepaald door de werkwijze van de instantie waar medewerkers voor werken. Daarbij kan gedacht worden aan de manier waarop managers medewerkers aansturen en de mate waarin medewerkers discretionaire ruimte krijgen. Medewerkers bij Sociale Dienst Klarenzicht krijgen meer discretionaire ruimte dan bij de twee andere Sociale Diensten. Managers bij Sociale Dienst Klarenzicht sporen medewerkers aan om flexibel om te gaan met de regels ten behoeve van de klant. Bij de andere twee instanties geven managers minder ruimte aan medewerkers.

Daarnaast zou de grootte van de instantie uit kunnen maken voor de handhavingsstijl. Sociale Dienst Klarenzicht is relatief klein, terwijl Sociale Dienst Langebeek en Sociale

Dienst Menterhaven relatief grote instanties zijn. Sociale Dienst Klarenzicht is verder van de drie onderzochte organisaties de enige Sociale Dienst met standaard vaste contactpersonen voor alle klanten.

Figuur 2.3 Handhavingsstijlen medewerkers Sociale Diensten



2.7 CONCLUSIES

De belangrijkste bevinding van dit deelonderzoek is dat medewerkers – zowel binnen het UWV als binnen de Sociale Diensten – verschillende handhavingsstijlen hanteren. In de praktijk zijn drie handhavingsstijlen aangetroffen: ‘flexibele overreding’, ‘flexibele bestraffing’ en ‘strikte bestraffing’. De meeste onderzochte medewerkers hanteren één stijl. De stijl die zij hanteren wordt mogelijk beïnvloed door het beleid van de instantie, de aansturing, de baanzekerheid en de eigen voorkeur van de medewerker. Daarnaast is er echter ook een aantal medewerkers dat schakelt tussen de flexibele overredende en de flexibele bestraffende stijl. Zij baseren hun handhavingsstijl op het gedrag en de intenties van hun ‘klanten’. Hier is, met andere woorden, sprake van afstemming. De regels van de Fraudewet maken afstemming moeilijk, maar desalniettemin vinden medewerkers wel mogelijkheden. Medewerkers die de handhavingsstijl afstemmen op de ‘klant’ hebben een flexibele interpretatie en toepassing van de regel. De medewerkers die afstemmen, geven

aan niet alleen naar de overtreding te kijken, maar ook naar de motivatie en het gedrag van de 'klant'. Daarnaast wisselen deze medewerkers niet alleen tussen meer en minder bestraffende sancties, maar zijn zij ook op zoek naar andere manieren om de 'klant' te stimuleren om de regels na te leven.

3 DE ROL VAN CONTACT IN DE HANDHAVINGSRELATIE

Willem Bantema

3.1 INLEIDING¹

In de media is er vaak kritiek op het feit dat overheidsinstanties steeds meer gebruikmaken van internet en e-mail en dat er zo weinig ruimte overblijft voor persoonlijk contact in de handhavingsrelatie.² Uit eerder onderzoek blijkt echter dat burgers onderling verschillen in de mate waarin ze de groeiende digitalisering in het contact met de overheid omarmen.³ Dit hoofdstuk doet verslag van het deelonderzoek naar de vraag in hoeverre de manier waarop uitkeringsgerechtigden contact hebben met het UWV en de Sociale Dienst aansluit bij hun persoonlijke wensen en achtergronden. Om deze vraag te kunnen beantwoorden hebben we uitkeringsontvangers in een online enquête gevraagd aan te geven welke vorm van contact hun voorkeur heeft, welke vorm van contact ze in de praktijk hebben en of ze tevreden zijn over dit contact. Onze veronderstelling is dat mensen meer tevreden zullen zijn als ze het soort contact krijgen dat ze willen. Wij denken bovendien dat deze tevredenheid een positieve invloed kan hebben op de naleving van hun uitkeringsverplichtingen.

De mate en de manier van contact verschillen tussen instanties. Sociale Diensten hebben in principe de vrijheid (vanzelfsprekend binnen de grenzen die het gemeentebestuur daaraan stelt) om zelf te bepalen welke vorm van contact ze met uitkeringsontvangers hebben (digitaal, telefonisch of face to face), hoe vaak ze dat hebben en of ze werken met vaste contactpersonen. Bij het UWV is dit uniform georganiseerd. In de eerste drie maanden van een uitkering biedt het UWV (uitsluitend) online dienstverlening aan alle mensen die via het UWV een uitkering ontvangen. Daarna is er sprake van vaste contactmomenten. In de vierde, zevende en tiende maand na de eerst WW-dag heeft de uitkeringsontvanger een ‘evaluatiegesprek’ met een medewerker re-integratie. Het eerste gesprek

1 Zie voor een eerdere versie van (delen van) dit hoofdstuk, Bantema 2017.

2 Vgl. Sjors van Beek (www.volkskrant.nl/economie/topman-uwv-weer-persoonlijk-contact-met-werkloze-nodigã4135960).

3 Stichting Lezen & Schrijven, *Laaggeletterden: achterblijvers in de digitale wereld? Vaardigheden van Burgers en aanpassingen door overheden*, 's-Hertogenbosch: Expertisecentrum Beroepsonderwijs 2015 (www.lezen-schrijven.nl/uploads/editor/ecbo.15-217-Laaggeletterden-achterblijvers-in-de-digitale-wereld-web.pdf); Nationale ombudsman, *De burger gaat digitaal. Rapportnummer 2013/170* (www.nationaleombudsman.nl/uploads/2013170_de_burger_gaat_digitaal.pdf).

vindt in principe plaats bij de uitkeringsinstantie. Het tweede en derde gesprek kan ook telefonisch of digitaal afgehandeld worden. Een uitkeringsontvanger heeft normaliter geen vast contactpersoon bij het UWV.

Hierna geven we eerst een korte toelichting op de methode van onderzoek (par. 2). In de rest van het hoofdstuk staat de dagelijkse praktijk van de handhavingsrelatie centraal. We laten eerst zien hoe uitkeringsgerechtigden zelf het liefst contact zouden willen hebben met hun uitvoeringsinstantie (par. 3). Daarna kijken we hoe dit contact daadwerkelijk plaatsvindt. Hierbij is onze veronderstelling dat overeenstemming tussen de gewenste en de ervaren vorm van contact leidt tot meer tevredenheid (par. 4). We sluiten het hoofdstuk af met een aantal conclusies en aandachtspunten voor de praktijk (par. 5).

3.2 METHODE VAN ONDERZOEK

Voor dit hoofdstuk is gebruikgemaakt van een reeks vragen uit onze online enquête onder 1305 uitkeringsgerechtigden, die vooral waren gericht op het contact met hun uitvoeringsinstantie.

Wenselijk en feitelijk contact

Het gewenste soort contact is onderzocht met de vraag: ‘Welke vorm van contact met de uitkeringsinstantie heeft uw voorkeur?’ De antwoordcategorieën zijn: ‘internet of per mail’, ‘telefonisch’, ‘schriftelijk’, ‘afspraak’ (op locatie) of ‘spontaan’. Om vast te stellen hoe uitkeringsgerechtigden in de praktijk contact hebben met hun uitkeringsinstantie is gevraagd: ‘Op welke manier heeft u contact met de uitkeringsinstantie?’ De antwoordcategorieën zijn: ‘vooral via internet/per mail’, ‘vooral telefonisch’, ‘vooral schriftelijk’, ‘vooral via een afspraak’, ‘vooral spontaan’ en ‘er is geen contact’.⁴

‘Persoonlijk’ en ‘onpersoonlijk’ contact

De overeenstemming tussen het gewenste en het daadwerkelijke contact is vastgesteld door te kijken in hoeverre de wens van uitkeringsgerechtigden overeenkomt met de wijze waarop het in de praktijk verloopt. Daarbij maken we een onderscheid tussen een overeen-

4 Respondenten die geen contact hebben met de uitkeringsinstantie zijn wel meegenomen wanneer het gaat om het contact in de praktijk, maar niet als het gaat om het effect van de overeenkomst tussen gewenst en ervaren contact, omdat er bij de voorkeur voor het contact ‘geen contact’ geen optie was.

komst⁵ betreffende ‘persoonlijk’ contact en een overeenkomst betreffende ‘onpersoonlijk’ contact.⁶ Onder ‘persoonlijk’ contact vallen ‘telefonisch’, ‘afspraak’ en ‘spontaan’; onder ‘onpersoonlijk’ contact vallen ‘internet of mail’ en ‘schriftelijk’. Wanneer wensen en praktijk aan elkaar gekoppeld worden, resulteert dat in vier groepen: overeenstemming ‘persoonlijk’ contact, overeenstemming ‘onpersoonlijk’ contact, geen overeenstemming wens ‘onpersoonlijk’ contact en geen overeenstemming wens ‘persoonlijk’ contact. Daarnaast is respondenten gevraagd waarom ze een voorkeur hebben voor een bepaalde manier van contact.⁷ Tevredenheid met het soort contact is vastgesteld met de vraag: ‘Hoe tevreden bent u met deze vorm van contact? De antwoordcategorieën variëren van ‘zeer ontevreden’ (= 1) tot ‘zeer tevreden’ (= 5).

3.3 HOE WILLEN UITKERINGSGERECHTIGDEN CONTACT MET UWV EN SOCIALE DIENST?

Gevraagd naar het gewenste contact blijken er verschillen te zijn tussen mensen in de bijstand⁸ en mensen in de WW. De meeste WW’ers (60%) hebben een voorkeur voor digitaal contact (internet en/of e-mail). Daarnaast heeft twee tiende van hen (20%) een voorkeur voor face to face contact via een afspraak en heeft iets meer dan één tiende (15%) een voorkeur voor telefonisch contact. Mensen in de bijstand hebben, in vergelijking met WW’ers, minder vaak een voorkeur voor digitaal contact (37%). Zij hebben daarnaast ook een voorkeur voor telefonisch contact (22%), voor een afspraak (25%) en voor schriftelijk contact (12%). De behoefte aan spontaan contact (face to face contact zonder afspraak) is bij beide groepen uitkeringsontvangers gering (zie tabel 3.1).⁹

5 Bij overeenkomst tussen gewenst en ervaren contact gaat het niet om wat de bedoeling of het beleid van de uitkeringsinstantie is, het gaat om het vergelijken van wensen van uitkeringsgerechtigden met de praktijk.

6 ‘Persoonlijk’ en ‘onpersoonlijk’ staan tussen aanhalingstekens om een associatie met de inhoud of de intensiteit van het contact te voorkomen.

7 Hiervoor is gebruikgemaakt van zogenoemde ‘open velden’ in de enquête (waar respondenten in hun eigen woorden konden reageren).

8 Het gaat hierbij om een bijstandsuitkering op basis van de Participatiewet (*Stb.* 2014, 523). Voor de leesbaarheid gebruiken we in deze bundel soms ook alleen de term ‘bijstand’.

9 Het gebruik van een online enquête betekent dat uitkeringsgerechtigden die niet met de computer om kunnen gaan waarschijnlijk ondervertegenwoordigd zijn in dit onderzoek. Hierdoor is mogelijk het aantal mensen met een voorkeur voor contact via internet in ons onderzoek enigszins oververtegenwoordigd (vgl. Van Deursen & Van Dijk 2012).

Tabel 3.1 Gewenst contact uitkeringsgerechtigden

Soort contact	Bijstand % (N)	WW % (N)
Internet/e-mail	37 (221)	60 (428)
Telefonisch	22 (132)	15 (110)
Schriftelijk	12 (72)	2 (12)
Afspraak	25 (146)	20 (141)
Spontaan	4 (25)	3 (18)
Totaal	100 (596)	100 (709)

Respondenten die de voorkeur geven aan digitaal contact noemen hiervoor bijvoorbeeld als reden: 'Ik kan op een moment dat het mij schikt de mail lezen en wanneer ik eraan toe ben hierop reageren.' Of: 'Er kan sneller en directer gecommuniceerd worden door snel te reageren over en weer.' Uitkeringsgerechtigden die liever telefonisch contact hebben, geven hiervoor bijvoorbeeld als reden: 'Via e-mail is er veel miscommunicatie, medewerkers beantwoorden vragen niet afdoende' en 'Telefonisch kan je meer je ei kwijt en sneller inspringen op vragen en ideeën'. Sommige uitkeringsgerechtigden zeggen ook dat ze zich beter kunnen uiten via de telefoon: 'Ik kan dingen veel beter verwoorden via mondeling contact.' Ten slotte zijn er ook burgers die liever een persoonlijke afspraak maken met een medewerker van het UWV of de Sociale Dienst. Eén van hen schrijft bijvoorbeeld: 'Mijn voorkeur gaat uit naar een persoonlijk gesprek, zo weet je met wie je te maken hebt en zij weten wie ik ben en het praat ook gemakkelijker.' En iemand anders vult aan: 'Ik ben een mensenmens en heb graag persoonlijk contact en ik ben 58 jaar dus niet opgegroeid met de computer.'

Opleidingsniveau en leeftijd

Laagopgeleiden hebben minder vaak een voorkeur voor contact via internet (43%) en hoogopgeleiden vaker (62%). Verder blijkt dat laagopgeleiden (21%) vaker dan hoogopgeleiden (13%) een voorkeur hebben voor telefonisch contact en voor een afspraak (laagopgeleiden 27%; hoogopgeleiden 19%). Uit de vergelijking tussen beide typen uitkeringsgerechtigden blijkt dat de verschillen groter zijn bij mensen in de bijstand (zie tabel 3.2).

Tabel 3.2 Gewenst contact naar opleidingsniveau

Soort contact	Bijstand % (N) <u>Laag</u>	Bijstand % (N) <u>Midden</u>	Bijstand % (N) <u>Hoog</u>	WW % (N) <u>Laag</u>	WW % (N) <u>Midden</u>	WW % (N) <u>Hoog</u>
Internet/e-mail	33 (89)	39 (92)	49 (38)	55 (122)	60 (174)	67 (131)
Telefonisch	24 (67)	21 (51)	14 (11)	16 (35)	17 (48)	13 (26)
Schriftelijk	9 (25)	15 (36)	14 (11)	2 (4)	2 (6)	1 (2)
Afspraak	29 (79)	21 (50)	22 (17)	25 (54)	18 (52)	18 (35)
Spontaan	5 (14)	4 (10)	1 (1)	2 (4)	4 (11)	1 (3)
Totaal	100 (232)	100 (214)	100 (150)	100 (219)	100 (291)	100 (197)

Ook leeftijd blijkt bij bijstandsontvangers een rol te spelen: jongeren met deze uitkering hebben een grotere voorkeur voor contact via internet (46%) dan ouderen (30%), terwijl zij juist minder vaak schriftelijk contact willen. Bij de WW'ers is wat dit betreft geen eenduidig patroon te ontdekken (zie tabel 3.3).¹⁰

Tabel 3.3 Gewenst contact naar leeftijd

Soort contact	Bijstand % (N) <u>19-45 jaar</u>	Bijstand % (N) <u>46-56 jaar</u>	Bijstand % (N) <u>57-83 jaar</u>	WW % (N) <u>19-45 jaar</u>	WW % (N) <u>46-56 jaar</u>	WW % (N) <u>57-64 jaar</u>
Internet/e-mail	46 (107)	32 (69)	30 (45)	60 (116)	56 (130)	64 (182)
Telefonisch	19 (44)	23 (50)	25 (38)	20 (39)	16 (36)	12 (35)
Schriftelijk	7 (17)	15 (32)	15 (23)	3 (6)	1 (3)	1 (3)
Afspraak	23 (54)	24 (52)	27 (40)	15 (29)	25 (57)	19 (55)
Spontaan	4 (10)	5 (11)	3 (4)	1 (2)	2 (5)	4 (11)
Totaal	100 (232)	100 (214)	100 (150)	100 (192)	100 (231)	100 (286)

Zelfstandigheid en duur van de uitkering

We hebben ook gekeken in hoeverre de (zelf beoordeelde) zelfstandigheid van uitkeringsgerechtigden samenhangt met hun gewenste vorm van contact. Het blijkt dat alleen bij WW'ers de zelfstandigheid een rol speelt. Zij die zichzelf als onzelfstandig zien (44%) hebben minder vaak een voorkeur voor contact via internet dan de uitkeringsgerechtigden die zichzelf als zelfstandig zien (64%). WW'ers die zichzelf als onzelfstandig zien, hebben

¹⁰ Het is mogelijk om bijstand te ontvangen boven de 65 jaar wanneer mensen vanuit het buitenland terugkomen naar Nederland en door een 'pensioengat' onder de bijstandsnorm komen. In ons onderzoek zijn er drie bijstandsgerechtigden die vermoedelijk onder deze noemer vallen, zij zijn 71, 75 en 83 jaar.

een grotere voorkeur voor contact via afspraak (32%) dan WW'ers die zichzelf als zelfstandig zien (18%) (zie tabel 3.4).

Tabel 3.4 Gewenst contact naar zelfstandigheid

Soort contact	Bijstand % (N) <u>zelfstandig</u>	Bijstand % (N) <u>onzelfstandig</u>	WW % (N) <u>zelfstandig</u>	WW % (N) <u>onzelfstandig</u>
Internet/e-mail	37 (121)	37 (100)	64 (376)	44 (52)
Telefonisch	25 (80)	19 (52)	15 (89)	18 (21)
Schriftelijk	11 (36)	13 (36)	2 (10)	2 (2)
Afspraak	24 (78)	25 (68)	18 (104)	32 (37)
Spontaan	3 (10)	6 (15)	2 (13)	4 (5)
Totaal	100 (325)	100 (271)	100 (592)	100 (117)

Ten slotte blijkt ook dat bij bijstandsontvangers de duur van de uitkering samenhangt met de gewenste vorm van contact (bij WW'ers is dat niet het geval). Bijstandsontvangers die korter dan een jaar een uitkering ontvangen (46 tot 55%) hebben een grotere voorkeur voor contact via internet dan mensen die 5-10 jaar (38%), 10-20 jaar (23%) en langer dan 20 jaar (23%) een bijstandsuitkering ontvangen. Mensen die al lang een uitkering ontvangen, hebben een grotere voorkeur voor telefonisch contact. Dat geldt zeker voor hen die langer dan 20 jaar bijstand ontvangen (43%). Opvallend is ook dat mensen die langer dan 10 jaar in de bijstand zitten ook een grotere voorkeur hebben voor schriftelijk contact (20-23%) (zie tabel 3.5).

Tabel 3.5 Gewenst contact naar duur uitkering (Bijstand)

Soort contact	% (N) < 6 maanden	% (N) 6 maanden - 1 jaar	% (N) 1-5 jaar	% (N) 5-10 jaar	% (N) 10- 20 jaar	% (N) > 20 jaar
Internet/e-mail	46 (22)	55 (28)	40 (84)	38 (52)	23 (22)	23 (13)
Telefonisch	13 (6)	16 (8)	19 (40)	20 (27)	28 (27)	43 (24)
Schriftelijk	8 (4)	4 (2)	8 (17)	12 (16)	23 (22)	20 (11)
Afspraak	29 (14)	24 (12)	28 (58)	24 (32)	24 (23)	13 (7)
Spontaan	4 (2)	2 (1)	5 (10)	7 (9)	2 (2)	2 (1)
Totaal	100 (48)	100 (51)	100 (209)	100 (136)	100 (96)	100 (56)

3.4 HOE HEBBEN UITKERINGSGERECHTIGDEN CONTACT MET UWV EN SOCIALE DIENST?

Gevraagd naar het daadwerkelijk contact blijkt dat 82% van de WW'ers via internet contact heeft met de uitkeringsinstantie. De andere vormen van contact komen dus maar weinig voor. Bij mensen in de bijstand is de variatie groter: 19% schriftelijk, 21% via internet, 22% op afspraak, 25% telefonisch (zie tabel 3.6).

Tabel 3.6 Daadwerkelijk contact naar uitkering

Wijze van contact	Bijstand % (N)	WW % (N)
Internet/e-mail	21 (123)	82 (581)
Telefonisch	25 (151)	7 (47)
Schriftelijk	19 (111)	1 (9)
Afspraak	22 (128)	4 (27)
Spontaan	3 (16)	0 (1)
Geen contact	11 (67)	6 (44)
Totaal	100 (596)	100 (709)

Goede afstemming tussen gewenst en ervaren contact

Deze cijfers zeggen nog niet of uitkeringsontvangers persoonlijk het soort contact krijgen dat ze wensen. Analyse van de data maakt duidelijk dat de overeenstemming tussen wens en praktijk bij bijstandsonvangers die schriftelijk contact prefereren, het vaakst voorkomt (69%). Ook een voorkeur voor telefonisch contact wordt vaak werkelijkheid (55%). Bijstandsgerechtigden die een andere vorm van contact willen, krijgen dat minder: internet 41%, een afspraak 48% of een spontane ontmoeting 40% (zie tabel 3.7).

Tabel 3.7 De overeenkomst tussen gewenst en daadwerkelijk soort contact (Bijstand)

Gewenst contact	Praktijk contact internet % (N)	Praktijk contact telefoon % (N)	Praktijk contact schriftelijk % (N)	Praktijk contact afspraak % (N)	Praktijk contact spontaan % (N)	Praktijk contact geen % (N)	Totaal % (N)
Internet	41 (90)	18 (40)	15 (32)	15 (33)	1 (3)	10 (23)	100 (221)
Telefonisch	11 (15)	55 (73)	8 (10)	11 (15)	1 (1)	14 (18)	100 (132)
Schriftelijk	3 (2)	10 (7)	69 (50)	8 (6)	0 (0)	10 (7)	100 (72)
Afspraak	9 (13)	18 (26)	11 (16)	48 (70)	1 (2)	13 (19)	100 (146)
Spontaan	12 (3)	20 (5)	12 (3)	16 (4)	40 (10)	0 (0)	100 (25)

In de WW krijgen uitkeringsgerechtigden die een voorkeur hebben voor contact via internet vaak wat ze willen, in 89% van de gevallen geven ze aan deze vorm van contact te hebben met het UWV. Een voorkeur voor de andere soorten contacten wordt in de praktijk zelden werkelijkheid: telefonisch 26%, schriftelijk 17%, afspraak 9% en spontaan 0% (zie tabel 3.8).

Tabel 3.8 De overeenkomst tussen gewenst en daadwerkelijk soort contact (WW)

Gewenst contact	Praktijk contact internet % (N)	Praktijk contact telefoon % (N)	Praktijk contact schriftelijk % (N)	Praktijk contact afspraak % (N)	Praktijk contact spontaan % (N)	Praktijk contact geen % (N)	Totaal % (N)
Internet	89 (381)	1 (6)	2 (7)	2 (9)	0 (1)	6 (24)	100 (428)
Telefonisch	66 (72)	26 (29)	0 (0)	2 (2)	0 (2)	6 (7)	100 (110)
Schriftelijk	50 (6)	0 (0)	17 (2)	25 (3)	0 (0)	8 (1)	100 (12)
Afspraak	75 (105)	8 (11)	0 (0)	9 (13)	0 (0)	9 (12)	100 (141)
Spontaan	94 (17)	6 (1)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	100 (18)

Wanneer we de vijf vormen van contact verdelen in twee categorieën: ‘onpersoonlijk’ contact en ‘persoonlijk’ contact, dan blijken bijstandsgerechtigden die ‘persoonlijk’ contact willen, dat in 77% van de gevallen ook te hebben. Bijstandsgerechtigden die ‘onpersoonlijk’ contact willen, zien dat in 66% van de gevallen terug in de praktijk. Over het algemeen lijkt er in de bijstand dus sprake van een behoorlijke overeenkomst tussen de voorkeur voor het soort contact en de wijze waarop het contact in de praktijk plaatsvindt.

In de WW blijkt de overeenkomst tussen gewenst en daadwerkelijk contact bij uitkeringsgerechtigden die ‘onpersoonlijk’ contact willen groot te zijn. In 95% van de gevallen krijgen

ze te maken met deze vorm van contact. Voor uitkeringsgerechtigden in de WW die een voorkeur hebben voor ‘persoonlijk’ contact, is het een ander verhaal: slechts 22% ziet dat verwezenlijkt (zie tabel 3.9).

Tabel 3.9 De overeenkomst tussen gewenste en daadwerkelijke vorm van contact

Gewenst contact	Bijstand Praktijk ‘onpersoonlijk’ % (N)	Bijstand Praktijk ‘persoonlijk’ % (N)	WW Praktijk ‘onpersoonlijk’ % (N)	WW Praktijk ‘persoonlijk’ % (N)
‘Onpersoonlijk’	66 (174)	34 (89)	95 (396)	5 (19)
‘Persoonlijk’	23 (60)	77 (206)	78 (194)	22 (56)

Meer overeenkomst leidt tot meer tevredenheid

Het is niet verrassend dat het overeenkomen van gewenst en ervaren contact leidt tot een grotere mate van tevredenheid over dat contact (zie tabel 3.10). Daarbij blijkt het bij bijstandsontvangers weinig uit te maken of de overeenkomst plaatsvindt op basis van ‘persoonlijk’ contact ($M = 3.46$; $SD = 1.01$) of op basis van ‘onpersoonlijk’ contact ($M = 3.61$; $SD = 0.85$). Wanneer er *geen* sprake is van een overeenkomst, is de tevredenheid met het soort contact duidelijk geringer, ongeacht of het gaat om bijstandsgerechtigden die ‘onpersoonlijk’ contact wensen ($M = 3.18$; $SD = .0.91$) of om bijstandsgerechtigden die een voorkeur hebben voor ‘persoonlijk’ contact en dat niet terugzien in de praktijk ($M = 2.92$; $SD = 0.96$). Bij uitkeringsgerechtigden in de WW blijkt een overeenkomst wat betreft ‘onpersoonlijk’ contact tot een grotere tevredenheid met het soort contact te leiden ($M = 3.77$; $SD = .0.81$) dan wanneer er sprake is van een overeenkomst wat betreft ‘persoonlijk’ contact ($M = 3.05$; $SD = 1.14$).¹¹ Een wens van ‘persoonlijk’ contact en een praktijk van ‘onpersoonlijk’ contact leidt tot een substantieel lagere mate van tevredenheid ($M = 2.56$; $SD = 1.05$).

11 De in deze paragraaf beschreven verschillen zijn statistisch significant ($p < .05$).

Tabel 3.10 De overeenkomst naar tevredenheid met het soort contact

Overeenkomst	<i>Bijstand</i> <i>N</i>	<i>Bijstand</i> <i>M (SD)</i>	<i>WW</i> <i>N</i>	<i>WW</i> <i>M (SD)</i>
Overeenkomst Direct	206	3.46 (1.01)	56	3.05 (1.14)
Overeenkomst afstand	174	3.61 (0.85)	396	3.77 (0.81)
Geen overeenkomst wens direct	60	2.92 (0.96)	194	2.56 (0.97)
Geen overeenkomst wens afstand	89	3.18 (0.91)	19	3.32 (0.89)
Totaal	529	3.40 (0.96)	665	3.35 (1.05)
	$F(3,525) = 10.16 \ p < .01$		$F(3,661) = 81.84; \ p < .01$	

3.5 CONCLUSIES

De eerste conclusie van dit deelonderzoek is dat uitkeringsgerechtigden vaak het soort contact krijgen dat ze willen. Rond de 70% van hen krijgt de gewenste vorm van contact. Dat stemt deze mensen dan ook in grote mate tevreden. Verder heeft de enquête duidelijk gemaakt dat mensen in de WW verschillen van mensen in de bijstand wat betreft de vorm van contact die zij wensen. De eerste groep heeft een grote voorkeur voor digitaal contact; de tweede groep kent een grotere variëteit wat betreft het gewenste soort contact. Het lijkt er dus op dat het de instanties lukt om rekening te houden met dergelijke voorkeuren.

We hebben ook enige informatie over waarom uitkeringsontvangers een voorkeur hebben voor een bepaalde vorm van contact. Mensen die een voorkeur hebben voor ‘persoonlijk’ contact verwijzen vaak naar de menselijke maat en een betere en interactievere manier van communiceren. Zij ervaren digitaal of schriftelijk contact als onpersoonlijk en als contact dat geen recht doet aan hun complexe persoonlijke omstandigheden. Daartegenover staan uitkeringsgerechtigden die een voorkeur hebben voor schriftelijk of digitaal contact, omdat zij het snel en gemakkelijk vinden. Daarbij speelt ook dat sommige uitkeringsgerechtigden om financiële of gezondheidsredenen noodgedwongen een voorkeur hebben voor contact via internet.

Het deelonderzoek geeft enige indicaties om het rekening houden met voorkeuren nog te verbeteren. Het maakt immers duidelijk dat een deel van de laagopgeleiden liever niet digitaal contact heeft. Een deel van hen heeft een voorkeur voor meer directe vormen zoals telefonisch of face to face contact. Ook de duur van de uitkering heeft hier invloed op. Nogal wat mensen die lang in de bijstand zitten, hebben een voorkeur voor telefonisch

contact. Bij de WW'ers heeft de voorkeur voor 'persoonlijk' contact te maken met de lage zelf ingeschatte zelfstandigheid.

Op basis van dit deelonderzoek kunnen we verder melden dat in de bijstand opleidingsniveau inderdaad samenhangt met de wijze waarop uitkeringsgerechtigden contact hebben met de uitkeringsinstantie. Hoogopgeleiden hebben vaker contact via internet (27%) dan laagopgeleiden (19%). Laagopgeleiden hebben vaker telefonisch contact (28%) in vergelijking met hoogopgeleiden (14%). Verder is het zo dat de laagste leeftijdscategorie bijstandsontvangers vaker contact via internet heeft (29%) dan uitkeringsontvangers uit de hoogste leeftijdscategorie (15%). Daarnaast blijkt dat bijstandsontvangers uit de hoogste leeftijdscategorie juist vaker telefonisch (28%) contact met de uitkeringsinstantie hebben dan bijstandsontvangers uit de laagste leeftijdscategorie (14%). Ten aanzien van het UWV hebben we dergelijke verschillen niet gezien.

In de media wordt vaak aangegeven dat het contact met uitkeringsinstanties te onpersoonlijk verloopt en dat de menselijke maat ontbreekt. Daarbij wordt vooral verwezen naar het UWV dat in hoge mate gebruikmaakt van digitaal contact. Dit onderzoek heeft laten zien dat het hanteren van vormen van 'onpersoonlijk' contact, zeker bij het UWV, niet noodzakelijkerwijs tot ontevredenheid met het soort contact hoeft te leiden. Sterker nog, uitkeringsgerechtigden in de WW zijn overwegend tevreden over de overeenkomst tussen het gewenste en het ervaren 'onpersoonlijk' contact. De negatieve effecten van het gebruik van internet zijn voor deze doelgroep dus beperkt. Desalniettemin blijft er ook een groep WW'ers die liever 'persoonlijk' contact heeft en ervaart dat het UWV niet in die behoefte voorziet. Uitkeringsgerechtigden die 'persoonlijk' contact wensen en dat niet krijgen bij het UWV zijn het meest ontevreden over de vorm van het contact. De Sociale Diensten lijken beter af te stemmen op de gewenste vorm van contact. Bij hen is – als ze een overeenstemming tussen gewenst en daadwerkelijk contact belangrijk vinden – vooral winst te halen door meer 'onpersoonlijk' contact mogelijk te maken voor bijstandsgerechtigden die daar de voorkeur aan geven.

4 DE ROL VAN VERTROUWEN IN DE HANDHAVINGSRELATIE

Heleen Weyers & Willem Bantema

4.1 INLEIDING¹

In deze bundel richten we ons op de relatie tussen uitvoeringsinstanties en uitkeringsgerechtigden. Een belangrijk element van die relatie is het vertrouwen dat beiden in elkaar hebben. Vertrouwen is geen statisch gegeven. Op onze enquêtevraag: ‘Heeft uw contact met uw uitvoeringsinstantie invloed op uw vertrouwen in de overheid?’ antwoordt bijvoorbeeld 36% van de bijstandsontvangers² en 34% van de WW’ers³ dat hun vertrouwen na contact met de Sociale Dienst of het UWV is gedaald. In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van het deelonderzoek naar de rol van vertrouwen in de handhavingsrelatie.

Vertrouwen is een notoir moeilijk begrip. In de literatuur is er sprake van talloze omschrijvingen en operationaliseringsen.⁴ Volgens Paauw-Fikkers et al. is vertrouwen aan de orde als iemand afhankelijk is van een ander om iets te bereiken wat belangrijk voor hem is en de eerste persoon het handelen van de tweede niet volledig kan controleren en ook niet met zekerheid kan voorspellen wat de ander zal doen.⁵ In een dergelijke situatie staat vertrouwen voor ‘de overtuiging dat anderen ons niet met opzet kwaad zullen aandoen, zeker niet als ze dit kunnen vermijden, en dat ze het goede met ons voor hebben en, indien mogelijk, oog zullen hebben voor onze belangen’.⁶

Psychologen maken een onderscheid tussen vertrouwen (*trust*) en betrouwbaarheid (*trustworthiness*). Betrouwbaarheid is een eigenschap die wordt toegeschreven aan de vertrouwde. De vertrouwde wordt verondersteld bekwaam, welwillend en integer te zijn.⁷ Een ander onderscheid dat vaak gemaakt wordt, is dat tussen vertrouwen in de overheid

1 Zie voor een eerdere versie van (delen van) dit hoofdstuk, Bantema & Weyers 2017.

2 Van hen zegt 51% dat hun vertrouwen in de overheid gelijk is gebleven en 4% dat hun vertrouwen is gestegen.

3 Van hen zegt 59% dat hun vertrouwen in de overheid gelijk is gebleven en 3% dat hun vertrouwen is gestegen.

4 Zie voor een overzicht van onderzoek naar vertrouwen PytlikZillig & Kimbrough 2016.

5 Paauw-Fikkert, Six & Robben 2014, 187.

6 Sztompka 1999, op citaat Van den Bos 2011, 7.

7 Van den Bos 2011, 7.

en haar instanties (zoals het UWV of de Sociale Dienst) en vertrouwen in medemensen (sociaal vertrouwen of interpersoonlijk vertrouwen). Bij deze laatste vorm van vertrouwen kan weer een onderscheid gemaakt worden tussen een ‘dik’ en ‘dun’ vertrouwen. Bij ‘dik’ vertrouwen gaat het om vertrouwen tussen mensen die dagelijks met elkaar omgaan en elkaar goed kennen. ‘Dun’ vertrouwen is een vorm van interpersoonlijk vertrouwen in meer zakelijke relaties (zoals de relatie tussen de medewerker van een uitvoeringsinstantie en de uitkeringsgerechtigde).⁸

In ons onderzoek sluiten we aan bij het idee van ‘motiverende houdingen’ van Valerie Braithwaite. Volgens deze theorie ontwikkelen mensen, in reactie op het optreden van handhavingsinstanties, verschillende houdingen ten opzichte van overheid en wetgeving. Deze houdingen bevinden zich op een schaal van overwegend positief (aangeduid als ‘verbondenheid’ en ‘overgave’) tot overwegend negatief (aangeduid als ‘weerstand’, ‘onthechting’ en ‘omzeiling’). Het centrale begrip van ‘motiverende houdingen’ is sociale afstand (zie hoofdstuk 1). ‘Verbondenheid’ en ‘overgave’ worden gekenmerkt door een kleine sociale afstand, ‘weerstand’, ‘onthechting’ en ‘omzeiling’ door een grote(re) sociale afstand. Bij ‘verbondenheid’ is het onderschrijven van de rechtsregel het belangrijkste kenmerk. ‘Overgave’, ‘weerstand’ en ‘onthechting’ worden vooral gekenmerkt door de sociale afstand tot de handhaver (bij ‘overgave’ is die afstand klein, bij ‘weerstand’ groter en bij ‘onthechting’ nog groter). Mensen met een houding van ‘verbondenheid’ en ‘overgave’ zijn vrij positief over overheid en wetgeving; mensen met een houding van ‘weerstand’ en ‘onthechting’ zijn hierover in het algemeen vrij negatief. Bij ‘omzeiling’ proberen mensen de wetgeving zo veel mogelijk te ontlopen.

Na een korte bespreking van de methode van onderzoek (par. 2) beantwoorden we in dit hoofdstuk twee vragen. In paragraaf 3 bespreken we de vraag hoe groot het vertrouwen in uitvoeringsinstanties is. In paragraaf 4 komt vervolgens de vraag aan de orde wat de relatie is tussen vertrouwen en ‘motiverende houdingen’. Daarna bespreken we een aantal aandachtspunten die zijn gericht op het versterken van vertrouwen in de uitvoeringspraktijk (par. 5). We sluiten af met een samenvatting van onze belangrijkste bevindingen (par. 6).

4.2 METHODE VAN ONDERZOEK

Dit hoofdstuk is gebaseerd op een online enquête onder 1305 uitkeringsontvangers: 709 WW’ers (respons 71%) en 596 bijstandsontvangers (respons 84%).⁹ De vraag ‘hoe groot is het vertrouwen in het UWV/de Sociale Dienst’ beantwoorden we door het vertrouwen

⁸ Khodyakov 2007.

⁹ Voor meer informatie over de enquête, zie bijlage I.

in de uitkeringsinstanties vast te stellen en dat te vergelijken met het vertrouwen van de respondenten in andere instanties en met het vertrouwen van Nederlanders in het algemeen in die andere instanties. Omdat we die laatste vergelijking willen maken, gebruiken we dezelfde ‘vertrouwensvraag’ die ieder kwartaal in Nederland door het Sociaal en Cultureel Planbureau wordt gesteld: Hoe groot is uw vertrouwen in de volgende instanties?¹⁰

Ter beantwoording van die tweede vraag gebruiken we een andere, meer gespecificeerde manier voor het vaststellen van vertrouwen. Het gaat daarbij enerzijds om het vertrouwen in de instituties en anderzijds om een vorm van ‘dun’ interpersoonlijk vertrouwen. Voor het vaststellen van het institutioneel vertrouwen maken we gebruik van de vragen die door Braithwaite en Murphy¹¹ zijn ontwikkeld.¹² Zij gebruiken drie vragen.¹³ Voor het interpersoonlijke vertrouwen gebruiken we vragen van Tyler & Huo.¹⁴ Zij kijken naar ‘vertrouwen in de motieven van de handhaver’.¹⁵ Tyler en Huo onderzoeken ‘vertrouwen in de motieven van de handhaver’ met behulp van vier vragen.¹⁶

4.3 HET VERTROUWEN IN UWV EN SOCIALE DIENST IS RELATIEF HOOG

Uitkeringsgerechtigden hebben, vergeleken met andere instituties, relatief veel vertrouwen in hun uitvoeringsinstanties. Ongeveer de helft van hen geeft een 6 of hoger wanneer gevraagd wordt aan te geven – op een schaal van 1 (geen enkel vertrouwen) tot 10 (alle vertrouwen) – hoe groot hun vertrouwen is in het UWV/de Sociale Dienst.¹⁷ Mensen in de bijstand hebben minder vertrouwen in de Sociale Dienst (50,5% geeft een 6 of hoger) dan mensen met een WW-uitkering in het UWV (57,4% geeft een 6 of hoger).¹⁸ Het ver-

10 Zie bijvoorbeeld www.cbs.nl/NR/rdonlyres/D412FF72-0AD7-40B3-AE78-C33E2A8F387A/0/2015sociaal-eninstitutioneelvertrouweninnederland.pdf.

11 Murphy 2004.

12 Zij omschrijven vertrouwen als de overtuiging dat de institutie zal handelen conform haar verantwoordelijkheden. In deze context wil dat zeggen dat de belangen van de uitkeringsontvangers worden meegenomen in de besluitvorming.

13 Zie voor de vragen betreffende deze vorm van institutioneel vertrouwen, appendix A.

14 Tyler & Huo 2002.

15 Ook zij starten bij het psychologische uitgangspunt dat als mensen omgaan met andere mensen, of dat nu autoriteiten zijn of niet, ze conclusies trekken aangaande de motieven van die mensen. Een van die conclusies betreft de vraag of die mensen te vertrouwen zijn, dat wil zeggen of zij op een manier handelen waaruit responsiviteit blijkt ten aanzien van de behoeften en zorgen van de desbetreffende mensen (Tyler & Huo 2002, 59). De gedachte is dat als we iemands motieven en karakter kunnen inschatten, we daar conclusies aan kunnen verbinden ten aanzien van de vraag of deze persoon bij de uitoefening van zijn of haar taak rekening houdt met onze belangen (dit duiden ze aan met ‘motive-based trust’). De persoon ten aanzien van wie de inschatting wordt gemaakt, betreft bij hen gezagsdragers.

16 Zie voor de vragen betreffende ‘Vertrouwen in de motieven van de handhaver’, appendix A.

17 Zie appendix A voor de vraag.

18 $\chi^2(1) = 6.21$; $p < .05$.

trouwen in de uitkeringsinstanties is daarmee relatief hoog. Alleen het vertrouwen in de rechtspraak is hoger onder uitkeringsgerechtigden (59,5% geeft hiervoor een 6 of hoger). In alle andere instituties hebben zij minder vertrouwen (zie tabel 4.1).

Tabel 4.1 Percentages respondenten die een rapportcijfer 6 of hoger geven in antwoord op de vraag: ‘Geef aan op een schaal van 1 (geen enkel vertrouwen) tot 10 (alle vertrouwen) hoe groot uw vertrouwen in de volgende instituties is.’

Institutie	Bijstand én WW	Bijstand	WW
Uitkeringsinstantie	49,9	50,5	57,4
Regering	30,4	23,5	36,2
Rechtspraak	59,5	52,7	65,3
Tweede Kamer	33,7	27,2	39,2

Om het vertrouwen van uitkeringsgerechtigden nog wat meer in perspectief te plaatsen, kan een vergelijking gemaakt worden met soortgelijk onderzoek onder alle Nederlanders. Onze verwachting is dat uitkeringsgerechtigden minder vertrouwen in instituties zullen hebben, omdat bekend is dat mensen zonder werk minder vertrouwen hebben in instituties.¹⁹ Om de vergelijking te kunnen maken, maken we gebruik van onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in 2016, het jaar van ons onderzoek (zie tabel 4.2). Het blijkt dat vooral mensen in de bijstand minder vertrouwen in instituties hebben.

Tabel 4.2 Percentages respondenten die rapportcijfer 6 of hoger geven, op basis van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2016 1-4²⁰ gecombineerd met de SCP-gegevens van Nederlanders in het algemeen.²¹

Institutie	Bijstand	WW	Nederlanders
Regering	23	37	44
Rechtspraak	47	62	61-62
Tweede Kamer	28	42	48

19 www.cbs.nl/NR/rdonlyres/D412FF72-0AD7-40B3-AE78-C33E2A8F387A/0/2015sociaaleninstitutioneelvertrouweninnederland.pdf.

20 Het betreft antwoorden van mensen met bijstandsuitkering (RWW, ABW, IOAW, IOAZ) en van werklozen/werkzoekenden met een WW-uitkering. We bedanken Paul Dekker (SCP) voor het beschikbaar stellen van deze gegevens.

21 https://www.scp.nl/Publicaties/Terugkerende_monitors_en_reeksen/Continu_Onderzoek_Burgerperspectieven (2016/1-4).

Samenvattend concluderen wij dat hoewel bijstandsontvangers en WW-ontvangers minder vertrouwen hebben in instituties in het algemeen, hun vertrouwen in de uitkeringsinstanties relatief hoog is.

4.4 VERTROUWEN SPEELT VOORAL EEN ROL BIJ 'OVERGAVE' EN 'WEERSTAND'

Op welke manier hangt vertrouwen samen met de motiverende houdingen van uitkeringsgerechtigden? Onze verwachting is dat een hogere score op 'verbondenheid' en 'overgave' samengaat met een hogere score op vertrouwen en dat een hogere score op 'weerstand' en 'onthechting' samengaat met een lagere score op vertrouwen.²² Daarnaast zijn we benieuwd of 'institutioneel' dan wel 'interpersoonlijk' vertrouwen verschil uitmaakt.

Ons deelonderzoek laat zien dat er een statistisch significant verband is tussen vertrouwen en 'verbondenheid' (zie tabel 4.3). Het betreft hier een verband tussen 'verbondenheid' en 'vertrouwen in de institutie' ($\beta = .28$; $p < .01$). 'Vertrouwen in de motieven van de handhaver' heeft geen invloed op 'verbondenheid' ($\beta = .03$; $p > .05$). Een hogere mate van 'vertrouwen in de institutie' gaat dus samen met een hogere score op 'verbondenheid'. Echter, een nadere analyse maakt duidelijk dat vertrouwen slechts weinig voorspellende kracht heeft voor 'verbondenheid' (zie appendix B).

Tabel 4.3 De invloed van vertrouwen op 'verbondenheid'

Verklaring	
Vertrouwen in de motieven van de handhaver	.03
Vertrouwen in de institutie	.28 **
Adjusted R^2 (N)	.09 ** (1305)

Noot: In de tabel staan gestandaardiseerde coëfficiënten (β) * $p < .05$; ** $p < .01$

Vertrouwen blijkt een statistisch significante voorspeller voor 'overgave' (zie tabel 4.4). Het 'vertrouwen in de motieven van de handhaver' is vooral van invloed ($\beta = .59$; $p < .01$), maar het 'vertrouwen in de institutie' speelt ook een rol ($\beta = .26$; $p < .01$). Een hogere mate van vertrouwen (beide vormen) gaat dus samen met een hogere score op 'overgave'.²³

22 'Omzeiling' hebben we niet meegenomen omdat die houding weinig voorkomt.

23 Dit verband blijft overeind als er andere variabelen aan het model worden toegevoegd, zie appendix B.

Tabel 4.4 De invloed van vertrouwen op ‘overgave’

Verklaring	
Vertrouwen in de motieven van de handhaver	.59 **
Vertrouwen in de institutie	.26 **
Adjusted R^2 (N)	.64 ** (1305)

Noot: In de tabel staan gestandaardiseerde coëfficiënten (β) * $p < .05$; ** $p < .01$

Ook voor ‘weerstand’ blijkt vertrouwen een statistisch significante voorspeller te zijn (zie tabel 4.5). ‘Vertrouwen in de motieven van de handhaver’ ($\beta = -.37$) en ‘vertrouwen in de institutie’ ($\beta = -.38$) hebben een vergelijkbare invloed op ‘weerstand’ ($p < .01$). Een hogere mate van ‘vertrouwen in de motieven van handhaver’ en van ‘vertrouwen in de institutie’ gaat dus samen met een lagere score op ‘weerstand’.²⁴

Tabel 4.5 De invloed van vertrouwen op ‘weerstand’

Verklaring	
Vertrouwen in de motieven van de handhaver	-.37 **
Vertrouwen in de institutie	-.38 **
Adjusted R^2 (N)	.49 ** (1305)

Noot: In de tabel staan gestandaardiseerde coëfficiënten (β) * $p < .05$; ** $p < .01$

Tot slot blijkt vertrouwen een statistisch significante rol te spelen in de verklaring van ‘onthechting’ (zie tabel 4.6). Het ‘vertrouwen in de motieven van de handhaver’ ($\beta = -.11$) en het ‘vertrouwen in de institutie’ ($\beta = -.23$) zijn van invloed op ‘onthechting’ ($p < .01$). Echter, wanneer gecontroleerd wordt voor andere factoren, valt dit verband weg. Het ‘vertrouwen in de motieven van de handhaver’ ($\beta = -.05$) en het ‘vertrouwen in de institutie’ ($\beta = -.02$) zijn niet langer statistisch significant van invloed ($p > .05$) (zie appendix B).

Tabel 4.6 De invloed van vertrouwen op ‘onthechting’

Verklaring	
Vertrouwen in de motieven van de handhaver	-.11 **
Vertrouwen in de institutie	-.23 **
Adjusted R^2 (N)	.10 ** (1305)

Noot: In de tabel staan gestandaardiseerde coëfficiënten (β) * $p < .05$; ** $p < .01$

24 Dit verband blijft overeind als er andere variabelen aan het model worden toegevoegd, zie appendix B.

Onze verwachtingen worden dus bevestigd. Er is een statistisch significant verband tussen vertrouwen en de vier onderzochte ‘motiverende houdingen’. De voorspellende kracht van vertrouwen is echter (zeer) gering wat betreft ‘verbondenheid’ en ‘onthechting’.

We waren benieuwd of ‘vertrouwen in de institutie’ en ‘vertrouwen in de motieven van de handhaver’ een verschillende rol spelen. Dat blijkt inderdaad het geval wat betreft ‘verbondenheid’; daar speelt alleen vertrouwen in de institutie een rol. Bij ‘overgave’ is vooral het ‘vertrouwen in de motieven van de handhaver’ van belang. Dat past goed bij het centrale kenmerk van deze houding: de geringe sociale afstand betreft niet het eens zijn met de regel, maar de gevoeligheid voor de aanwijzingen van de gezagsdrager. Bij ‘weerstand’ spelen beide soorten vertrouwen eenzelfde rol.

4.5 WERKEN AAN VERTROUWEN

In het voorgaande hebben we twee stappen gezet. Ten eerste hebben we bepaald hoe groot het vertrouwen van uitkeringsontvangers in uitkeringsinstanties is. En ten tweede hebben we laten zien dat er een verband gelegd kan worden tussen vertrouwen en motiverende houdingen. De laatste stap die we zetten is dat we, op basis van de literatuur, inzicht geven in de wijze waarop aan vertrouwen gewerkt kan worden. Omdat in ons onderzoek de handhavingsrelatie centraal staat, richten we ons daarbij op ‘dun’ interpersoonlijk vertrouwen. Dit doen we vooral in het licht dat ‘dun’ interpersoonlijk vertrouwen van belang lijkt voor ‘overgave’ en ‘weerstand’. ‘Overgave’ en ‘weerstand’ zijn twee relatief veel voorkomende ‘motiverende houdingen’ die als het ware op de grens van naleven en niet-naleven zitten.²⁵ Wanneer handhavers door hun gedrag eraan kunnen bijdragen dat ‘overgave’ niet afzakt naar ‘weerstand’ en dat ‘weerstand’ mogelijk verandert naar ‘overgave’, zou dat belangrijk zijn voor de handhavingsrelatie en de naleving van de verplichtingen die aan de uitkeringen verbonden zijn.

Voor het versterken van ‘interpersoonlijk vertrouwen’ is het goed zich te realiseren dat vertrouwen een wederkerig proces is. Beide personen in de interactie zijn op zoek naar tekenen of de ander gericht is op het onderhouden van de relatie. Dus beiden zijn zowel degene die vertrouwt als degene die vertrouwd wordt. Als de handhaver de uitkeringsontvanger behandelt als iemand die niet vertrouwd kan worden, zal dat invloed hebben op het vertrouwen van de uitkeringsontvanger in de ‘handhaver’ en vice versa.²⁶ Murphy (2004) stelt in dit kader: Hoe meer interacties tussen uitkeringsontvangers en handhavers

25 Zie hoofdstuk 5 in deze bundel.

26 Murphy 2004.

gebaseerd zijn op vertrouwen, des te waarschijnlijker zullen handhavers in staat zijn wederkerig vertrouwensrelaties te voeden.²⁷

De verwachtingen van de uitkeringsgerechtigde betreffen zowel de competenties (effectief, efficiënt handelen)²⁸ van de handhaver als diens wijze van omgang. Wat het laatste betreft, blijkt ‘procedurele rechtvaardigheid’ een belangrijke rol te spelen bij het versterken van vertrouwen. Dat betekent dat als uitkeringsontvangers met respect, eerlijk, onbevooroordeeld behandeld worden en als hun de ruimte geboden wordt hun zegje te doen, dat een positieve invloed heeft op hun vertrouwen in de handhaver.²⁹

In het contact tussen uitvoeringsinstantie en uitkeringsgerechtigde speelt controle een belangrijke rol. Het is immers de taak van de handhaver om na te gaan of de uitkeringsgerechtigde zich aan zijn verplichtingen houdt. Een regelmatig gehoorde veronderstelling is dat controle vertrouwen verjaagt. Paauw et al. stellen daar tegenover dat controle vertrouwen ook juist kan versterken.³⁰ ‘Een goed functionerend intern controlesysteem kan gezien worden als een “garantie” dat de organisatie betrouwbaar en rechtvaardig omgaat met bijvoorbeeld werknemers.’³¹ Als tips voor de praktijk noemen deze auteurs dat de handhaver zijn goede bedoelingen duidelijk kan maken door daar waar mogelijk positieve feedback te geven, complimenten te maken en constructieve en concrete suggesties te doen als er iets misgaat. Dat alles met een houding van ‘ja zeggen tegen de persoon, maar nee tegen het gedrag’.

Ten slotte kan inspiratie gevonden worden bij de wijze waarop Six et al. aansluiting vinden bij Linderbergs *Relational Signalling Theory*.³² De achterliggende gedachte in deze theorie is dat menselijk gedrag zowel doelgericht als contextafhankelijk is. In bepaalde contexten worden bepaalde doelen geactiveerd. De drie doelen die Lindenberg et al. onderscheiden, zijn: je nu – op dit moment – goed voelen, het eigen belang bevorderen en moreel goed handelen.³³ De eerste twee doelen zijn ‘egogericht’, het derde doel is ‘mede gericht op anderen’. Werken aan vertrouwen betekent ervoor zorgen dat het derde, het ‘normatieve’ doel op de voorgrond komt. Daarbij moet worden bedacht dat de ‘keuze’ voor een doel niet een kwestie van willen is. Doelen moeten opgewekt worden. Dat activeren gebeurt door het opvangen van *relational signals* van de ander. Werken aan vertrouwen betekent

27 Ook zo: Pautz & Slott Wamsley 2011.

28 Parry 1976.

29 Murphy 2004, Tyler 2001, Tyler 2005, Hulst 2017.

30 Paauw et al. 2014.

31 Six 2010, 16.

32 Six, Nootboom & Hoogendoorn 2010.

33 De drie doelen worden ook wel aangeduid als ‘frames’. Dan spreekt men van het ‘hedonistische’, het ‘normatieve’ en het op ‘persoonlijke winst gerichte’ frame (zie bijvoorbeeld Lindenberg & Steg 2007).

regelmatig gedrag tonen dat door de ander gezien kan worden als het uitzenden van positieve signalen. Het is duidelijk dat dit niet gemakkelijk is. Boodschappen die mensen uitzenden, zijn niet altijd eenduidig: woorden stroken soms niet met lichaamstaal, de zender kan iets positief bedoelen, terwijl de ontvanger het als negatief ervaart, enzovoort.

Het onderzoek van Six et al. maakt duidelijk dat er, met deze theorie in het achterhoofd, verschillende manieren zijn om aan vertrouwen te werken. Op de eerste plaats ervoor zorgen dat de ander kan zien dat geen van de egoïstische doelen op de voorgrond staan. Dat kan door te tonen dat het normatieve doel vooropstaat. Bijvoorbeeld door zorgzaamheid, erkenning van de legitimiteit van de belangen van de ander, het bieden van hulp, verantwoordelijkheid nemen (niet de ander de schuld geven) en laten zien dat men uitgaat van de goede bedoelingen van de ander. Dat kan ook door te voorkomen dat de ander denkt dat een van de egoïstische doelen vooropstaat. Bijvoorbeeld door open en direct te zijn over problemen in de taakuitvoering, eerlijk te zijn over de eigen motieven en op tijd en accuraat informatie te ontsluiten. Op de tweede plaats kan in deze optiek aan vertrouwen gewerkt worden door het stimuleren van het normatieve doel bij de ander. Dat kan door vanaf het begin verwachtingen te expliciteren en dat te blijven doen, en verschillen in verwachtingen op te helderen.

4.6 CONCLUSIES

In dit hoofdstuk hebben we laten zien dat ongeveer de helft van de uitkeringsontvangers vertrouwen heeft (6 of hoger) in de voor hem of haar relevante uitvoeringsinstantie. Dat is in die zin bijzonder, dat mensen zonder werk over het algemeen minder vertrouwen hebben in instituties en ook omdat de uitkeringsontvangers duidelijk minder vertrouwen hebben in politieke instituties zoals de regering en de Tweede Kamer.

Verder hebben we gekeken naar het verband tussen vertrouwen en ‘motiverende houdingen’. Vertrouwen blijkt een goede voorspeller voor de twee houdingen die gekenmerkt worden door een kleine sociale afstand (‘verbondenheid’ en ‘overgave’) en voor één houding die gekenmerkt wordt door een grotere sociale afstand (‘weerstand’).

Er is een verschil in het soort vertrouwen dat ‘motiverende houdingen’ voorspelt: bij ‘verbondenheid’ is institutioneel vertrouwen belangrijk; bij ‘overgave’ en ‘weerstand’ interpersoonlijk vertrouwen. Op basis van literatuurstudie hebben we, ten slotte, laten zien dat handhavers het vertrouwen kunnen versterken door permanent elementen van ‘procedurele rechtvaardigheid’ en ‘goal framing’ in de gaten te houden.

APPENDIX A

Motiverende houdingen

Verbondenheid (CA.84)

- Het is goed om je aan de regels van de uitkering te houden.
- Alle mensen die een uitkering krijgen moeten zich aan de regels houden.
- Uiteindelijk zal iedereen gebaat zijn bij naleving van de uitkeringsregels.
- Ik voel me verplicht me aan de regels van de uitkering te houden.

Overgave (CA.77)

- De sociale dienst/UWV helpt mensen die moeite hebben om aan hun verplichtingen te voldoen.
- Als je meewerkt met de sociale dienst/UWV zal men je helpen.
- Zelfs wanneer de sociale dienst/UWV weet dat ik fouten heb gemaakt zal men mij respecteren.

Weerstand (CA.73)

- De sociale dienst/UWV laat mensen te veel aan hun lot over.
- De sociale dienst/UWV houdt vast aan het beeld dat men van je heeft.
- De sociale dienst/UWV is meer geïnteresseerd in je te pakken wanneer je iets fout doet, dan je te helpen het goed te doen.
- De sociale dienst/UWV laat mensen aan hun lot over.
- Mensen moeten zich meer verzetten tegen de sociale dienst/UWV.
- Het is belangrijk dat je de sociale dienst/UWV niet met je laat sollen.

Onthechting (CA.73)

- Ik ben niet geïnteresseerd in wat de sociale dienst/UWV van mij verwacht.
- Als de sociale dienst/UWV mij hard aanpakt, zal ik hen tegenwerken.
- Het kan me niet schelen wat de sociale dienst/UWV van me denkt.
- Ik denk dat de sociale dienst/UWV weinig kan doen om ervoor te zorgen dat ik mijn gedrag aanpas.

Vertrouwen

SCP-vraag

- Geef aan op een schaal van 1 (geen enkel vertrouwen) tot 10 (alle vertrouwen) hoe groot uw vertrouwen in de volgende instituties is.

Vertrouwen in de instantie (CA.69)

- De uitkeringsinstantie maakt misbruik van kwetsbare mensen (R).
- De uitkeringsinstantie handelt in het belang van uitkeringsontvangers.
- De uitkeringsinstantie komt zijn verplichtingen aan uitkeringsontvangers na.

Vertrouwen in de motieven van de handhaver (CA.85)

- Medewerkers van de sociale dienst/UWV nemen mij niet serieus (R).
- Medewerkers van de sociale dienst/UWV bekommeren zich om mij.
- Medewerkers van de sociale dienst/UWV hebben het beste met mij voor.
- Medewerkers van de sociale dienst/UWV proberen rekening te houden met mijn behoeften.

Naleving

Naleving algemeen

- Ik geef zoveel mogelijk informatie door aan de sociale dienst/UWV.
- Ik doe mijn best om mij aan de verplichtingen van de uitkering te houden.
- Ik kom afspraken met de sociale dienst/UWV zoveel mogelijk na.

Naleving van de verplichting inkomsten door te geven (CA.61)

- Als ik betaalde klusjes doe voor vrienden geef ik dat door aan de sociale dienst/UWV.
- Als ik nu en dan contant betaald krijg voor werk geef ik dat niet door aan de sociale dienst/UWV.
- Inkomsten meld ik altijd aan de sociale dienst/UWV.

APPENDIX B

Tabel 1 De invloed van vertrouwen op ‘verbondenheid’

Verklaring	Model 1	Model 2
Vertrouwen in de motieven van de handhaver	.03	.02
Vertrouwen in de institutie	.28 **	.12 **
Steun voor de regelgeving		.43 **
Gevoelde verplichting de wet te volgen		.20 **
Opleiding		-.05 *
Sekse		.02
Leeftijd		.03
Inkomen		-.03
Overgave		.07
Weerstand		.16 **
Onthechting		-.20 **
Adjusted R^2 (N)	.09 ** (1305)	.43 ** (1305)

Noot: In de tabel staan gestandaardiseerde coëfficiënten (β) * $p < .05$; ** $p < .01$

Tabel 2 De invloed van vertrouwen op ‘overgave’

Verklaring	Model 1	Model 2
Vertrouwen in de motieven van de handhaver	.59 **	.58 **
Vertrouwen in de institutie	.26 **	.25 **
Steun voor de regelgeving		.09 **
Gevoelde verplichting de wet te volgen		.00
Opleiding		.02
Sekse		-.01
Leeftijd		-.03
Inkomen		-.04 *
Verbondenheid		.02
Weerstand		-.04
Onthechting		.05 *
Adjusted R^2 (N)	.64 ** (1305)	.65 * (1305)

Noot: In de tabel staan gestandaardiseerde coëfficiënten (β) * $p < .05$; ** $p < .01$

Tabel 3 De invloed van vertrouwen op ‘weerstand’

Verklaring	Model 1	Model 2
Vertrouwen in de motieven van de handhaver	-.37 **	-.34 **
Vertrouwen in de institutie	-.38 **	-.32 **
Steun voor de regelgeving		-.16 **
Gevoelde verplichting de wet te volgen		.05 *
Opleiding		-.06 **
Sekse		-.01
Leeftijd		.01
Inkomen		-.02
Verbondenheid		.13 **
Overgave		-.05
Onthechting		.21 **
Adjusted R^2 (N)	.49 ** (1305)	.55 ** (1305)

Noot: In de tabel staan gestandaardiseerde coëfficiënten (β) * $p < .05$; ** $p < .01$

Tabel 4 De invloed van vertrouwen op ‘onthechting’

Verklaring	Model 1	Model 2
Vertrouwen in de motieven van de handhaver	-.11 **	-.05
Vertrouwen in de institutie	-.23 **	-.02
Steun voor de regelgeving		-.05
Gevoelde verplichting de wet te volgen		-.16 **
Opleiding		-.01
Sekse		.01
Leeftijd		.02
Inkomen		.02
Verbondenheid		-.27 **
Overgave		.13 **
Weerstand		.35 **
Adjusted R^2 (N)	.10 ** (1305)	.28 ** (1305)

Noot: In de tabel staan gestandaardiseerde coëfficiënten (β) * $p < .05$; ** $p < .01$

5 HANDHAVING EN NALEVING

Marc Hertogh & Willem Bantema

5.1 INLEIDING¹

In de voorgaande hoofdstukken hebben we verschillende aspecten van de handhavingsrelatie tussen de uitvoeringsinstantie en de uitkeringsgerechtigde onder de loep genomen. We hebben achtereenvolgens gekeken naar de handhavingspraktijk bij het UWV en de Sociale Dienst (hoofdstuk 2), de rol van het contact in de handhavingsrelatie (hoofdstuk 3) en de rol van vertrouwen tussen uitvoeringsinstanties en uitkeringsgerechtigden (hoofdstuk 4). In dit hoofdstuk is de centrale vraag: wat is de betekenis van al deze aspecten van de handhavingsrelatie voor de effectiviteit van de handhaving? Wat is het verband tussen enerzijds sanctionering en overreding door het UWV en de Sociale Dienst en anderzijds het nalevingsgedrag van uitkeringsgerechtigden? Hoe kunnen we deze verbanden verklaren? En welke lessen kunnen hieruit worden getrokken voor de praktijk?

Voor het onderzoeken van de effecten van sanctionering en overreding maken we gebruik van enkele theoretische inzichten uit de internationale nalevingsliteratuur (zie par. 2). Binnen deze literatuur wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen ‘instrumentele’ en ‘normatieve’ motieven voor nalevingsgedrag. Voor de operationalisering van de eerste categorie motieven kijken we naar de ervaren pakkans en het verwachte voordeel van een overtreding.² Voor de tweede categorie sluiten we aan bij het werk van Braithwaite.³ Volgens haar ontwikkelen mensen, in reactie op het optreden van handhavingsinstanties, verschillende ‘motiverende houdingen’ ten opzichte van overheid en wetgeving. Na een korte toelichting op de gebruikte onderzoeksmethode (par. 3) zullen in paragraaf 4 de resultaten van het deelonderzoek worden gepresenteerd. Als we uitsluitend kijken naar de handhavingsstijl (en andere factoren en omstandigheden buiten beschouwing laten), dan zien we dat (ervaren) overreding wél en (ervaren) sanctionering níet samenhangt met het nalevingsgedrag van uitkeringsgerechtigden. Uit ons onderzoek blijkt echter dat naleving slechts voor een klein deel kan worden verklaard door de handhavingsstijl van het UWV of de Sociale Dienst. Daarnaast zijn er ook nog een heleboel andere zaken van invloed op naleving. Enerzijds blijkt dat naleving samenhangt met de ervaren pakkans en het verwachte voordeel

1 Zie voor een eerdere versie van (delen van) dit hoofdstuk, Hertogh & Bantema 2018.

2 Vgl. Becker 1968.

3 Braithwaite 2003, 2009, 2011.

van de overtreding. Anderzijds laten onze bevindingen ook zien dat het nalevingsgedrag van uitkeringsgerechtigden samenhangt met hun individuele profiel (zoals dat tot uitdrukking komt in hun motiverende houding). Ten slotte blijkt uit ons onderzoek dat er grote onderlinge verschillen bestaan in de achtergronden van de motiverende houdingen van uitkeringsgerechtigden. In paragraaf 5 vatten we de belangrijkste bevindingen samen en leggen we de verbinding met de praktijk.

5.2 THEORETISCHE ACHTERGROND

Wat motiveert mensen om de wet na te leven? Zoals kort besproken in hoofdstuk 1, worden deze vragen in de wetenschappelijke literatuur op grofweg twee verschillende manieren beantwoord.⁴

Instrumentele benadering

Volgens de zogenoemde ‘instrumentele’ benadering wordt de naleving van regels vooral bepaald door de persoonlijke voor- en nadelen die mensen (denken te) ondervinden als gevolg van regelnaleving. Mensen maken een rationele afweging en als zij denken dat er een reëel risico bestaat op een sanctie, zullen ze afzien van het overtreden van de regels.⁵

Normatieve benadering

De ‘instrumentele’ benadering was lange tijd dominant in de literatuur. Meer recente studies laten echter de beperkingen zien van deze benadering en benadrukken dat sancties ook het tegenovergestelde effect kunnen sorteren en juist kunnen leiden tot minder naleving.⁶ Het blijkt bovendien dat een kosten-batenafweging slechts één motief is tussen andere mogelijke motieven. Onderzoekers hebben daarom ook een alternatieve benadering ontwikkeld, de zogenoemde ‘normatieve benadering’. Uitgangspunt van de normatieve benadering is dat het gedrag van individuen wordt beïnvloed door wat zij zelf rechtvaardig vinden. Deze benadering gaat ervan uit dat als mensen de overheid en de overheidsregels rechtvaardig vinden, zij zich meer verplicht zullen voelen deze regels op te volgen (ongeacht de sanctie die is verbonden aan het niet naleven van de regels).

4 Vgl. Van Stokkom 2004.

5 Becker 1968, Paternoster & Simpson 1996, Scholz & Pinney 1995.

6 Pratt et al. 2006.

Voor de toepassing van deze normatieve benadering sluiten we aan bij het werk van Braithwaite.⁷ Haar benadering komt er in de kern op neer dat burgers handhavingsinstanties permanent beoordelen op basis van hun gedrag. Na verloop van tijd ontwikkelen burgers op die manier een bepaalde houding ten opzichte van de handhaver. Sommige burgers voelen zich verwant met de handhavers, terwijl anderen juist een grotere sociale afstand ervaren. Braithwaite onderscheidt vijf verschillende zogenoemde ‘motiverende houdingen’: ‘verbondenheid’, ‘overgave’, ‘weerstand’, ‘onthechting’ en ‘omzeiling’. Onderzoek op verschillende beleidsterreinen laat zien dat burgers met de eerste twee houdingen de wet doorgaans beter naleven dan burgers met de laatste drie houdingen.⁸

Verwachtingen

Op basis van de beleidsdiscussie in ons land, de theoretische literatuur en de uitkomsten van empirisch onderzoek op andere beleidsterreinen hebben we voor dit onderzoek de volgende vier verwachtingen geformuleerd:

- a. Zoals eerder besproken in hoofdstuk 1, ligt in de huidige beleidsdiscussie de nadruk op het bestrijden van fraude. Hierbij wordt bovendien het belang van sancties en andere dwangmaatregelen benadrukt.⁹ De achterliggende gedachte bij beleidsmakers is dat strenge straffen leiden tot meer naleving. In aansluiting op deze beleidstheorie (die onder meer tot uitdrukking komt in de Fraudewet), is onze eerste verwachting dat een sanctionerende handhavingsstijl een positieve samenhang vertoont met het nalevingsgedrag van uitkeringsgerechtigden.
- b. Volgens sommige auteurs wordt de naleving van regels vooral bepaald door de persoonlijke voor- en nadelen die mensen ondervinden als gevolg van regelnaleving.¹⁰ In aansluiting op deze ‘instrumentele’ benadering is onze tweede verwachting dat de mate waarin uitkeringsgerechtigden de socialezekerheidswetgeving naleven, samenhangt met de ervaren pakkans en het verwachte voordeel van de overtreding.
- c. Andere auteurs stellen dat de naleving van regels vooral wordt bepaald door wat mensen zelf rechtvaardig vinden.¹¹ In het verlengde van deze ‘normatieve’ benadering is de centrale stelling in het werk van Braithwaite¹² dat het gedrag van burgers mede wordt beïnvloed

7 Braithwaite 2003, 2009, 2011.

8 Bartel & Barclay 2011, Bantema 2016, Braithwaite 2009, Kirchler & Wahl 2010.

9 Vonk 2014.

10 Vgl. Becker 1968, Paternoster & Simpson 1996.

11 Vgl. Tyler 1990.

12 Braithwaite 2003, 2009, 2011.

door hun ‘motiverende houding’. In navolging hiervan is onze derde verwachting dat de mate waarin uitkeringsgerechtigden de socialezekerheidswetgeving naleven – naast de pakkans en het verwachte voordeel – ook samenhangt met hun motiverende houding.

d. Uit eerder onderzoek op andere beleidsterreinen blijkt dat burgers in hun contacten met handhavingsinstanties een bepaalde houding ten opzichte van de handhaver ontwikkelen.¹³ In het verlengde van dit onderzoek verwachten we ten slotte dat de motiverende houding van uitkeringsgerechtigden (onder meer) samenhangt met hun contact met de uitvoeringsinstanties.

Om deze verwachtingen te toetsen zullen we gebruikmaken van ons onderzoek naar de ervaringen van uitkeringsgerechtigden.¹⁴

5.3 METHODE VAN ONDERZOEK

In maart 2016 is een online enquête gehouden waar meer dan duizend Nederlandse uitkeringsgerechtigden aan hebben deelgenomen (N = 1305).¹⁵ Voor dit hoofdstuk zijn met name die enquêtevragen relevant die inzicht bieden in de door uitkeringsgerechtigden ervaren handhavingsstijlen van het UWV en de Sociale Dienst en hun motieven voor naleving.

Bij de constructie van de variabelen is zo veel mogelijk dezelfde operationalisatie gevolgd als in eerder onderzoek van Braithwaite¹⁶ en anderen.¹⁷ De *afhankelijke* variabele in dit deelonderzoek is: het zelfgerapporteerde nalevingsgedrag van uitkeringsgerechtigden. Uitkeringsgerechtigden moeten voldoen aan twee soorten wettelijke verplichtingen: medewerkingsverplichtingen en de inlichtingenverplichting. Bij de eerste categorie gaat het om verplichtingen om een beroep te kunnen (blijven) doen op de uitkering (zoals het voldoende solliciteren naar passende arbeid). Bij de tweede categorie gaat het erom dat de uitkeringsgerechtigde de juiste gegevens aanlevert (zoals het doorgeven van inkomsten of het melden dat men gaat samenwonen). Bij overtreding van de inlichtingenplicht kan een boete worden opgelegd. Bij overtreding van de overige verplichtingen volgt een maatregel: verlaging of weigering van de uitkering.¹⁸ Tegen deze achtergrond hebben we drie verschil-

13 Vgl. Braithwaite 2003, 2009.

14 Hierbij zullen we proberen om bepaalde verbanden aannemelijk te maken, maar op basis van ons onderzoek kunnen geen uitspraken worden gedaan over causaliteit.

15 Voor meer informatie over de enquête, zie bijlage I.

16 Braithwaite 2003, 2009, 2011.

17 Zie appendix A voor een toelichting op de gebruikte schalen (en verwijzingen naar de gebruikte literatuur).

18 Vonk 2013, 234-237.

lende vormen van naleving onderzocht: ‘algemene naleving’, ‘naleving sollicitatieplicht’ en ‘naleving inlichtingenplicht bij inkomsten’.

Vervolgens hebben we als *onafhankelijke* variabelen een aantal mogelijke motieven voor naleving onderzocht. Allereerst hebben we gekeken naar twee vormen van handhaving: sanctionering en overreding. In de enquête hebben we gevraagd hoe mensen het optreden van hun uitvoeringsinstantie hebben ervaren. We hebben ook gekeken naar een aantal instrumentele en normatieve motieven voor naleving. Als instrumentele motieven voor naleving hebben we gekeken naar de ervaren pakkans en het verwachte voordeel van de overtreding. Daarnaast hebben we vijf motiverende houdingen onderzocht: ‘verbondenheid’, ‘overgave’, ‘weerstand’, ‘onthechting’ en ‘omzeiling’. We hebben bovendien een aantal factoren en omstandigheden onderzocht die mogelijk samenhangen met motiverende houdingen. Eerder onderzoek laat zien dat hierbij zowel het contact met de handhaver als het draagvlak voor de uit te voeren wetgeving een grote rol spelen. Het contact met de handhaver is op verschillende manieren geoperationaliseerd. We hebben hierbij onder meer gekeken naar de ervaren mate van procedurele rechtvaardigheid. Daarnaast hebben we gekeken naar de tevredenheid met de contactpersoon(en) van de uitvoeringsorganisatie en het vertrouwen in de uitvoeringsorganisatie.¹⁹ In eerdere studies werd aanvankelijk uitsluitend gekeken naar de door burgers ervaren legitimiteit van de handhavers, maar meer recent onderzoek (onder meer op het terrein van de sociale zekerheid) heeft laten zien dat motiverende houdingen van burgers ook worden gevormd door de door hen ervaren legitimiteit van de wetten en regels die deze handhavers moeten toepassen.²⁰ We hebben in dit onderzoek daarom ook gekeken naar de mate waarin mensen op de hoogte zijn van de toepasselijke wetgeving en naar het draagvlak voor deze wetten. In aansluiting op recent onderzoek²¹ hebben we bovendien gevraagd of mensen zich in algemene zin verplicht voelen om zich aan de wet te houden. Ten slotte hebben we – ter controle – een aantal standaard achtergrondvariabelen (geslacht, leeftijd, opleiding, inkomen, gezinsgrootte) in de analyse meegenomen. In tabel 5.1 staan de gemiddelden, standaarddeviaties en Cronbachs alpha-waarden van alle schalen die in dit onderzoek zijn gebruikt. Zoals blijkt uit deze tabel zijn de Cronbachs alpha-waarden van alle schalen redelijk hoog. Bij alle variabelen is gebruikgemaakt van een vijfpuntsschaal (1 = ‘geheel oneens’ tot 5 = ‘geheel eens’). Tabel 5.1 bevat ook de correlatiematrix.

19 De mate van tevredenheid is gemeten met de volgende vraag: ‘Hoe tevreden of ontevreden bent u in het algemeen met deze contactpersoon(en)? (antwoorden van 1 = zeer ontevreden tot 5 = zeer tevreden). De mate van vertrouwen is gemeten met de vraag: ‘Hoeveel vertrouwen heeft u op dit moment in de volgende instellingen in Nederland?’ (antwoorden van 1 = geen enkel vertrouwen tot 10 = alle vertrouwen).

20 Murphy et al. 2009, Murphy & Cherney 2012.

21 Bantema 2016.

Figuur 5.1 Correlatiematrix, gemiddelden, standaarddeviaties, Cronbachs alpha

Overreding	Overr.	Sanct.	Nal. alg.	Nal. soll.	Nal. ink.	Proc. rechiv.	Draag. ink.	Draag. soll.	Kennis	Gev. verpl.	Verb.	Overg.	Weersl.	Onth.	Oms.	Pakk.	Vertr.	Tevr.	Voord.	Opl.	Leelt.	Gs.	Ink.	Gez.	M.	SD	CA	
Sanctionering	.11 ^{oo}																								3.0	0.9	.83	
Naleving algemeen	.18 ^{oo}	.00																							3.5	0.9	.74	
Naleving solliciteren	.09 ^{oo}	.08 ^{oo}	.38 ^{oo}																						4.1	0.6	.78	
Naleving inkomsten	.17 ^{oo}	.00	.51 ^{oo}	.35 ^{oo}																					3.3	0.8	.61	
Procedurale rechtvaardig	.71 ^{oo}	.34 ^{oo}	.19 ^{oo}	.07 ^{oo}	.13 ^{oo}																				3.7	0.8	.59	
Draagvlak inkomsten	.21 ^{oo}	.06	.43 ^{oo}	.23 ^{oo}	.53 ^{oo}	.21 ^{oo}																			3.1	0.8	.85	
Draagvlak sollicitatie	.25 ^{oo}	.17 ^{oo}	.17 ^{oo}	.32 ^{oo}	.12 ^{oo}	.28 ^{oo}	.32 ^{oo}																		3.5	0.8	.61	
Kennis	.40 ^{oo}	.03	.38 ^{oo}	.18 ^{oo}	.25 ^{oo}	.36 ^{oo}	.35 ^{oo}	.19 ^{oo}																	2.8	0.8	.66	
Gevelde verplichting	.21 ^{oo}	.01	.35 ^{oo}	.19 ^{oo}	.31 ^{oo}	.17 ^{oo}	.38 ^{oo}	.25 ^{oo}	.29 ^{oo}																3.9	0.7	.83	
Verbondenheid	.26 ^{oo}	.04	.62 ^{oo}	.30 ^{oo}	.43 ^{oo}	.29 ^{oo}	.49 ^{oo}	.33 ^{oo}	.45 ^{oo}	.46 ^{oo}															3.5	0.5	.80	
Overgave	.87 ^{oo}	.31 ^{oo}	.18 ^{oo}	.04	.12 ^{oo}	.78 ^{oo}	.21 ^{oo}	.26 ^{oo}	.34 ^{oo}	.17 ^{oo}	.28 ^{oo}														4.0	0.6	.84	
Weerstand	.53 ^{oo}	.38 ^{oo}	.12 ^{oo}	.08 ^{oo}	.13 ^{oo}	.67 ^{oo}	.24 ^{oo}	.31 ^{oo}	.26 ^{oo}	.14 ^{oo}	.21 ^{oo}	.59 ^{oo}													3.0	0.7	.77	
Ontechting	.21 ^{oo}	.13 ^{oo}	.37 ^{oo}	.23 ^{oo}	.29 ^{oo}	.31 ^{oo}	.42 ^{oo}	.20 ^{oo}	.30 ^{oo}	.41 ^{oo}	.23 ^{oo}	.42 ^{oo}													3.1	0.6	.73	
Onzeiling	.11 ^{oo}	.09 ^{oo}	.50 ^{oo}	.26 ^{oo}	.42 ^{oo}	.16 ^{oo}	.45 ^{oo}	.15 ^{oo}	.17 ^{oo}	.33 ^{oo}	.49 ^{oo}	.12 ^{oo}	.24 ^{oo}	.45 ^{oo}											2.6	0.7	.73	
Pakkans	.18 ^{oo}	.19 ^{oo}	.46 ^{oo}	.29 ^{oo}	.34 ^{oo}	.06 ^{oo}	.29 ^{oo}	.11 ^{oo}	.32 ^{oo}	.32 ^{oo}	.41 ^{oo}	.08 ^{oo}	.03	.23 ^{oo}	.33 ^{oo}										2.0	0.7	.74	
Vertrouwen	.60 ^{oo}	.26 ^{oo}	.16 ^{oo}	.07 ^{oo}	.16 ^{oo}	.67 ^{oo}	.24 ^{oo}	.30 ^{oo}	.23 ^{oo}	.29 ^{oo}	.65 ^{oo}	.58 ^{oo}	.18 ^{oo}	.08 ^{oo}											3.9	0.6	.77	
Tevredenheid	.56 ^{oo}	.30 ^{oo}	.14 ^{oo}	.03	.12 ^{oo}	.59 ^{oo}	.18 ^{oo}	.14 ^{oo}	.24 ^{oo}	.11 ^{oo}	.18 ^{oo}	.57 ^{oo}	.47 ^{oo}	.22 ^{oo}	.13 ^{oo}	.06	.50 ^{oo}								5.4	2.0	x	
Voordeel	.10 ^{oo}	.02	.38 ^{oo}	.21 ^{oo}	.40 ^{oo}	.12 ^{oo}	.40 ^{oo}	.13 ^{oo}	.25 ^{oo}	.35 ^{oo}	.41 ^{oo}	.08 ^{oo}	.15 ^{oo}	.34 ^{oo}	.47 ^{oo}	.28 ^{oo}	.12 ^{oo}	.10 ^{oo}							2.3	0.9	x	
Opleiding	.10 ^{oo}	.01	.02	.00	.03	.05	.00	.06	.01	.04	.07	.06	.04	.01	.06 ^{oo}	.04	.01	.11 ^{oo}	.05							4.2	1.6	x
Leef tijd	.11 ^{oo}	.01	.01	.09 ^{oo}	.08 ^{oo}	.11	.12 ^{oo}	.06	.16 ^{oo}	.06 ^{oo}	.08 ^{oo}	.06 ^{oo}	.06 ^{oo}	.06 ^{oo}	.06 ^{oo}	.06 ^{oo}	.06 ^{oo}	.06 ^{oo}	.06 ^{oo}	.06 ^{oo}	.06 ^{oo}	.06 ^{oo}	.06 ^{oo}	.06 ^{oo}	49.4	11.3	x	
Geslacht	.00	.03	.08 ^{oo}	.09 ^{oo}	.02	.00	.00	.00	.05	.05	.05	.02	.00	.03	.04	.05	.01	.01	.01	.00	.12 ^{oo}	.08 ^{oo}			x	x	x	
Bruto inkomsten	.11 ^{oo}	.13 ^{oo}	.04	.12 ^{oo}	.07 ^{oo}	.06 ^{oo}	.08 ^{oo}	.14 ^{oo}	.34 ^{oo}	.03	.03	.01	.14 ^{oo}	.04	.04	.01	.10 ^{oo}	.00	.01	.18 ^{oo}	.05	.19 ^{oo}			10.9	4.5	x	
Gezinsgrootte	.05	.11 ^{oo}	.02	.10 ^{oo}	.06 ^{oo}	.03	.08 ^{oo}	.10 ^{oo}	.10 ^{oo}	.00	.00	.00	.13 ^{oo}	.02	.07 ^{oo}	.03	.07 ^{oo}	.04	.00	.44 ^{oo}	.01	.16 ^{oo}	.86 ^{oo}		3.11	1.2	x	

5.4 INSTRUMENTELE EN NORMATIEVE MOTIEVEN VOOR NALEVING

In deze paragraaf zullen we eerst een aantal bevindingen presenteren ('Beschrijving') en vervolgens zullen we de door ons geformuleerde verwachtingen stapsgewijs langslopen ('Analyse'). Ten eerste zullen we hierbij gaan kijken naar het verband tussen de (ervaren) handhavingsstijl van uitvoeringsinstanties en het (zelfgerapporteerde) nalevingsgedrag van uitkeringsgerechtigden. Vervolgens zullen we gaan kijken naar het verband tussen naleving en achtereenvolgens de ervaren pakkans, het verwachte voordeel en de motiverende houdingen. In de volgende paragraaf analyseren we ten slotte welke factoren en omstandigheden samenhangen met de motiverende houdingen van uitkeringsgerechtigden.

Handhavingsstijl en naleving

In welke mate houden uitkeringsgerechtigden zich aan de socialezekerheidswetgeving? En in hoeverre bestaat er een verband tussen hun nalevingsniveau en de handhavingsstijl van het UWV of de Sociale Dienst?

Beschrijving

Zoals eerder aangegeven, hebben we verschillende vormen van (zelfgerapporteerde) naleving onderzocht (tabel 5.2). Dit levert een wisselend beeld op.

Tabel 5.2 (Zelfgerapporteerde) naleving

	Totaal (N)	Bijstand (N)	WW (N)
Algemene naleving	92% (1305)	89% (596)	94% (709)
Inlichtingenplicht bij inkomsten	77% (1305)	72% (596)	81% (709)
Sollicitatieplicht	63% (835)	54% (221)	66% (614)

Noot: % boven schaalgemiddelde naleving; verschillen zijn significant $p < 0,01$

We hebben allereerst met behulp van een aantal algemene enquêtevragen het nalevingsniveau onderzocht ('algemene naleving'). Onder alle respondenten samen is het nalevingspercentage 92%. Onder WW'ers is dit 94% en onder mensen met een bijstandsuitkering 89%. Deze uitkomsten komen overeen met de resultaten van eerder onderzoek²² en de officiële cijfers van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Volgens het

22 Van Gils et al. 2007.

ministerie varieert het nalevingsniveau in de sociale zekerheid tussen 90 en 99,9%.²³ Als we vervolgens op basis van een aantal meer specifieke enquêtevragen kijken naar het nalevingsniveau, dan ontstaat er een wat gevarieerder beeld. Het nalevingsniveau van de sollicitatieplicht ligt bij alle respondenten samen op 63%. Onder WW'ers is dit 66% en onder bijstandsgerechtigden 54%.²⁴ Het nalevingsniveau van de inlichtingenplicht bij inkomsten ligt bij alle respondenten samen op 77%. Onder WW'ers is dit 81% en onder bijstandsgerechtigden 72%.²⁵ Naast het nalevingsniveau van uitkeringsgerechtigden hebben we ook gekeken naar mogelijke indicaties voor de mate waarin zij de regels hebben overtreden. Van alle uitkeringsgerechtigden heeft 5% (in de laatste twaalf maanden) wel eens een schriftelijke waarschuwing ontvangen, bij 3% is de uitkering wel eens (tijdelijk) verlaagd, 1% heeft wel eens een boete gekregen en bij 0,8% is de uitkering wel eens (eerder) stopgezet.

In de enquête hebben we ook gevraagd hoe mensen het optreden van hun uitvoeringsinstantie hebben ervaren. Van alle respondenten vindt 61% dat hun uitvoeringsinstantie een sanctionerende handhavingstijl hanteert. (Bij WW'ers geldt dit voor 67% en voor mensen in de bijstand voor 52%.) Ruim de helft (54%) ziet hun uitvoeringsinstantie als een politie-agent, die hun straf geeft als ze zich niet aan de verplichtingen van hun uitkering houden (WW: 54%, bijstand: 51%). Bijna twee derde (62%) van de uitkeringsgerechtigden zegt bovendien dat hun uitvoeringsinstantie dreigt met straf als ze te weinig solliciteren (WW: 72%, bijstand: 47%). In de enquête beschrijven enkele uitkeringsgerechtigden hun ervaringen bijvoorbeeld op de volgende manier:

De spaarzame berichten van het UWV waren dreigementen: 'Als u niet binnen ... tijd dat doet, komt uw uitkering te vervallen'. (rW)²⁶

Een tijd geleden heb ik een brief gekregen dat zelfs het kleinste foutje, per ongeluk gemaakt, zeer zwaar afgestraft zou worden met fikse kortingen op de – toch al zeer, zeer magere – uitkering. Tot op de dag van vandaag heb ik daar nog dagelijks stress van. (rB)

Ze zetten je onder druk, dreigen met straffen maar helpen niet met het vinden van een baan, of helpen je niet met extra cursussen of iets dergelijks. (rB)

23 SZW 2010, 8.

24 Uitkeringsgerechtigden met een vrijstelling van de sollicitatieplicht zijn hierbij niet meegerekend.

25 Het nalevingsniveau van de inlichtingenplicht bij samenwonen ligt (onder respondenten met een bijstands-uitkering) op 81%. Maar omdat deze verplichting alleen van toepassing is op bijstandsgerechtigden (en niet op WW'ers), blijven deze cijfers in dit onderzoek buiten beschouwing.

26 Respondenten met een bijstandsuitkering worden aangeduid als rB; respondenten met een WW-uitkering worden aangeduid als rW.

Daarnaast vindt 49% van alle respondenten dat hun uitvoeringsinstantie een overredingsstijl gebruikt. Bij mensen met een WW-uitkering geldt dit voor 53% en voor mensen in de bijstand voor 43%. Een kwart (26%) ziet zijn uitvoeringsinstantie als een begeleider, die helpt bij het nakomen van de verplichtingen van de uitkering (WW: 28%, bijstand: 23%). Ongeveer een derde (32%) (WW: 33%, bijstand: 30%) zegt bovendien dat de uitvoeringsinstantie begrip toont wanneer ze bepaalde verplichtingen verkeerd hebben begrepen en hen stimuleert om werk te zoeken (39%) (WW: 44%, bijstand: 31%). Enkele uitkeringsgerechtigden beschrijven hun ervaringen als volgt:

Als ik iets niet weet, word ik altijd goed geholpen. (rB)

Ik ben tevreden met de contacten. Het dreigen met kortingen op de uitkering vind ik logisch: iedereen moet zich aan de regels houden. Zeker in de persoonlijke contacten is het UWV vriendelijker van toon. Al met al geen klagen. (rW)

Zag er erg tegen op om te komen voor een intakegesprek maar het viel heel erg mee. Mijn persoonlijke coach was heel begripvol en begreep dat ik gezien mijn leeftijd (59) niet makkelijk aan werk kan komen. Hij legde er ook geen druk op maar gaf wel aan er alles aan te doen om mij weer aan het werk te krijgen. (rB)

Analyse

Onze analyse biedt meer zicht op het verband tussen de (ervaren) handhavingsstijl van de uitvoeringsinstantie en het (zelfgerapporteerde) nalevingsgedrag van uitkeringsgerechtigden (zie tabel 5.1). Er is géén verband tussen de sanctionering en (algemene) naleving. Er is wél een positief verband tussen overreding en (algemene) naleving. Deze resultaten worden bevestigd in een regressieanalyse (tabel 5.3). (Door uitkeringsgerechtigden ervaren) sanctionering hangt niet samen met het nalevingsgedrag van uitkeringsgerechtigden. (Ervaren) overreding vertoont, daarentegen, wél een positieve samenhang met naleving.²⁷ Dit geldt voor alle onderzochte vormen van naleving.²⁸

27 Strikt genomen zou dit verband ook de andere kant op kunnen werken. Mensen die zelf aangeven dat ze zich aan de wet houden, ervaren mogelijk vaker een overredingsstijl. Op basis van ons theoretisch kader, en de resultaten van eerder onderzoek, vinden we deze alternatieve interpretatie echter minder aannemelijk.

28 'Algemene naleving' ($\beta = .19$), 'naleving inlichtingenplicht bij inkomsten' ($\beta = .08$), 'naleving sollicitatieplicht' ($\beta = .16$) ($p < .01$) (tabel 5.3, model 2).

Tabel 5.3 Handhavingsstijl en (zelfgerapporteerde) naleving

	Algemeen		Solliciteren		Inkomsten	
	<i>Model 1</i>	<i>Model 2</i>	<i>Model 1</i>	<i>Model 2</i>	<i>Model 1</i>	<i>Model 2</i>
Overreding	.18 **	.19 **	.07 *	.08 *	.17 **	.16 **
Sanctionering	.03	.04	-.05	-.04	.02	.02
Opleiding		.05		-.06		-.01
Leeftijd		.01		-.13 **		.07 *
Sekse (vrouw)		.07 *		-.07 *		.03
Adjusted R²	.03 **	.04 *	.01	.02 **	.03 **	.03
(N)	(1108)	(1108)	(803)	(803)	(1108)	(1108)

Noot: Gestandaardiseerde coëfficiënten weergegeven; * $p < .05$ ** $p < 0,01$

Deze resultaten weerspreken onze eerste verwachting. Terwijl in het huidige beleid sancti-
onering vaak wordt gepresenteerd als de meest effectieve vorm van handhaving, suggereert
ons onderzoek dat de effecten van deze handhavingsstijl betrekkelijk gering zijn. Hierbij
moet wel een belangrijke kanttekening worden gemaakt. Wanneer we *alleen* kijken naar
de invloed van de handhavingsstijl, dan blijkt dat beide stijlen een andere uitwerking
hebben op het nalevingsgedrag (tabel 5.3). Maar uit dezelfde analyse blijkt ook dat de
handhavingsstijl slechts een klein deel van het nalevingsniveau kan verklaren.²⁹ Dit sugge-
reert dat er, naast de handhavingsstijl, vooral een aantal andere factoren van invloed is op
naleving. Om de relatie tussen handhaving en naleving beter te begrijpen, toetsen we hierna
ook onze andere verwachtingen.

Motieven voor naleving

Welke factoren hangen samen met de naleving van de socialezekerheidswetgeving? In
navolging van de ‘instrumentele’ benadering hebben we allereerst gekeken naar de ervaren
pakkans en het verwachte voordeel van een overtreding.

Beschrijving

De meeste uitkeringsgerechtigden schatten de pakkans bij overtreding van de verplichtingen
van hun uitkering vrij hoog in. Zo denkt bijvoorbeeld 71% dat de kans groot is dat hun
uitvoeringsinstantie controleert of men zich aan alle verplichtingen houdt (WW: 74%,

29 Zie tabel 5.3, model 2 (Adjusted R² = 0,04; 0,02; 0,03).

bijstand: 67%). Ongeveer hetzelfde aantal mensen denkt bovendien dat hun uitvoeringsinstantie erachter komt als zij hun inkomsten niet opgeven (74%) (WW: 95%, bijstand: 73%) of als zij niet voldoende solliciteren (69%) (WW: 79%, bijstand: 57%). Daarnaast hebben we ook gekeken naar het voordeel dat uitkeringsgerechtigden verwachten van een overtreding. Een kleine groep uitkeringsgerechtigden (8%) (WW: 7%, bijstand: 10%) denkt dat het voor hem/haar voordelig is wanneer men zich niet helemaal aan de verplichtingen van de uitkering houdt, maar de meerderheid (61%) (WW: 65%, bijstand: 57%) denkt van niet.³⁰

Analyse

Ons onderzoek laat zien dat er een positief verband bestaat tussen de ervaren pakkans en het nalevingsgedrag van uitkeringsgerechtigden. Dat betekent dat een hogere ingeschatte pakkans samengaat met een hoger nalevingsniveau. Voor het verwachte voordeel van overtreding betreft het een negatief verband (tabel 5.1). Dat betekent dat een hoger ingeschat voordeel van de overtreding juist samenhangt met een lager nalevingsniveau. Deze uitkomsten worden grotendeels bevestigd in een regressieanalyse voor alle onderzochte vormen van naleving (tabel 5.4a-c).³¹ Deze resultaten sluiten aan bij de ‘instrumentele’ nalevingsliteratuur en zijn in lijn met onze tweede verwachting.³²

30 Telt niet op tot 100%; niet oneens/niet eens (neutraal = score 3) is niet meegerekend.

31 De ervaren pakkans vertoont – na controle – een positieve samenhang met alle onderzochte vormen van naleving: ‘algemene naleving’ ($\beta = .19$) ($p < .01$) (tabel 5.4a, model 3); ‘naleving inlichtingenplicht bij inkomsten’ ($\beta = .14$) ($p < .01$) (tabel 4b, model 3); ‘naleving sollicitatieplicht’ ($\beta = .18$) ($p < .01$) (tabel 5.4c, model 3). Het verwachte voordeel van de overtreding vertoont – na controle – een negatieve samenhang met ‘naleving inlichtingenplicht bij inkomsten’ ($\beta = -.19$) ($p < .01$) (tabel 5.4b, model 3), maar er is geen verband met de andere vormen van naleving (tabel 5.4a, model 3; tabel 5.4c, model 3).

32 Dit verband zou ook de andere kant op kunnen werken. Mensen die zelf aangeven dat ze zich aan de wet houden, ervaren mogelijk vaker een hogere pakkans en gaan misschien uit van minder voordeel van de overtreding. Op basis van ons theoretisch kader, en de resultaten van eerder onderzoek, vinden we deze alternatieve interpretatie echter minder aannemelijk.

Tabel 5.4a Verklaren van algemene naleving

Variabele	Model 1	Model 2	Model 3
Pakkans	.38 **	.19 **	.19 **
Voordeel	-.27 **	-.06	-.06
Verbondenheid		.38 **	.38 **
Overgave		.04	.04
Weerstand		.06 *	.07 *
Onthechting		-.09 **	-.09 **
Omzeiling		-.20 **	-.20 **
Sekse (vrouw)			.05 **
Leeftijd			-.05 *
Opleiding			.06 *
Adjusted R2	.28 **	.47 **	.48 **

Tabel 5.4b Verklaren van naleving inlichtingenplicht bij inkomsten

Variabele	Model 1	Model 2	Model 3
Pakkans	.25 **	.14 **	.14 **
Voordeel	-.33 **	-.19 **	-.19 **
Verbondenheid		.19 **	.19 **
Overgave		.00	.00
Weerstand		-.01	-.01
Onthechting		-.03	-.03
Omzeiling		-.18 **	-.18 **
Sekse (vrouw)			.01
Leeftijd			.03
Opleiding			-.00
Adjusted R2	.22 **	.29 **	.29

Tabel 5.4c Verklaren van naleving sollicitatieplicht

Variabele	Model 1	Model 2	Model 3
Pakkans	.25 **	.18 **	.18 **
Voordeel	-.14 **	-.04	-.04
Verbondenheid		.15 **	.17 **
Overgave		-.07 *	-.07 *
Weerstand		-.04	-.04
Onthechting		-.08 *	-.08 *
Omzeiling		-.08 *	-.07 *
Sekse (vrouw)			-.12 **
Leeftijd			-.14 **
Opleiding			-.02
Adjusted R2	.10 **	.14 **	.17 **

Maar dit is slechts een deel van het verhaal. We hebben op basis van een aantal stellingen ook de motiverende houdingen onder uitkeringsgerechtigden onderzocht. Volgens Braithwaite³³ kunnen mensen meerdere motiverende houdingen tegelijkertijd hebben, waarbij de concrete situatie of context bepaalt welke motiverende houding dominant is.³⁴ Onder WW'ers en bijstandsgerechtigden samen komt de houding van 'verbondenheid' het meeste voor (90%) (WW: 92%, bijstand: 87%). Bij ongeveer vier op de tien uitkeringsgerechtigden is sprake van de houding van 'overgave' (43%) (WW: 43%, bijstand: 43%). De houding van 'weerstand' (50%) komt voor bij ongeveer de helft van alle uitkeringsgerechtigden (WW: 45%, bijstand: 55%). Ongeveer een zesde van de uitkeringsgerechtigden onderschrijft de houding van 'onthechting' (15%) (WW: 15%, bijstand: 16%). Bij een kleine groep uitkeringsgerechtigden is, ten slotte, sprake van de houding van 'omzeiling' (4%) (WW: 4%, bijstand: 3%).

Ons onderzoek laat zien dat er, naast de ervaren pakkans en het verwachte voordeel, ook een duidelijk verband bestaat tussen de motiverende houdingen van uitkeringsgerechtigden en hun nalevingsgedrag. 'Verbondenheid' en 'overgave' vertonen een positieve samenhang met naleving, terwijl 'weerstand', 'onthechting' en 'omzeiling' negatief samenhangen met het nalevingsgedrag (tabel 5.1). Dit geldt voor alle onderzochte vormen van naleving. Deze bevindingen worden – in grote lijnen – bevestigd in een regressieanalyse (tabel 5.4a-c,

33 Braithwaite 2003.

34 Het totale percentage komt daarom uit op meer dan 100%.

model 3).³⁵ ‘Verbondenheid’ en ‘overgave’ vertonen een positieve samenhang met de naleving van socialezekerheidswetgeving. ‘Onthechting’ en ‘omzeiling’ hangen negatief samen met naleving.³⁶ Door naast de twee instrumentele motieven ook te kijken naar motiverende houdingen groeit bovendien de verklarende kracht van ons model. Dit is het meest duidelijk bij ‘algemene naleving’, maar dit geldt ook voor alle andere gemeten vormen van naleving.³⁷ Deze resultaten sluiten aan bij de ‘normatieve’ nalevingsliteratuur en zijn in lijn met onze derde verwachting.

5.5 MOTIVERENDE HOUDINGEN

Ons onderzoek onderstreept de betekenis van de motiverende houdingen van uitkeringsgerechtigden. Daarom hebben we ook gekeken naar enkele achtergronden van deze houdingen.

Handhavingsstijl en motiverende houding

Als eerste hebben we de relatie met de (ervaren) handhavingsstijlen onderzocht. Overreding hangt positief samen met ‘verbondenheid’ en ‘overgave’ (en negatief met ‘weerstand’, ‘onthechting’ en ‘omzeiling’). Sanctionering hangt positief samen met ‘weerstand’ en ‘omzeiling’ (en negatief met ‘overgave’) (tabel 5.1). In een regressieanalyse wordt het beeld iets minder scherp, maar het verband tussen de handhavingsstijl en de (meeste) motiverende houdingen blijft overeind (tabel 5.5).

35 Dit verband zou misschien ook de andere kant op kunnen werken. Mensen die zelf aangeven dat ze zich aan de wet houden, identificeren zich misschien vaker met een motiverende houding van ‘verbondenheid’ en ‘overgave’. En mensen die zelf aangeven dat ze de wet overtreden, neigen misschien eerder naar ‘weerstand’, ‘onthechting’ en ‘omzeiling’. Op basis van ons theoretisch kader, en de resultaten van eerder onderzoek, vinden we deze alternatieve interpretatie echter minder aannemelijk.

36 De samenhang met deze motiverende houdingen is niet bij alle gemeten vormen van naleving gelijk. Bij ‘algemene naleving’ vertoont ‘verbondenheid’ een positieve samenhang ($\beta = .38$) ($p < .01$) en vertonen ‘onthechting’ ($\beta = -.09$) en ‘omzeiling’ ($\beta = -.20$) een negatieve samenhang met naleving ($p < .01$) (tabel 5.4a, model 2). Bij ‘naleving inlichtingenplicht bij inkomsten’ vertoont ‘verbondenheid’ een positieve samenhang ($\beta = .19$) en vertoont ‘omzeiling’ een negatieve samenhang met naleving ($\beta = -.18$) ($p < .01$) (tabel 5.4b, model 2). Bij ‘naleving sollicitatieplicht’ vertoont ‘verbondenheid’ een positieve samenhang ($\beta = .15$) en vertonen ‘overgave’ ($\beta = -.07$), ‘onthechting’ ($\beta = -.08$) en ‘omzeiling’ ($\beta = -.08$) een negatieve samenhang met naleving ($p < .01$) (tabel 5.4c, model 2).

37 Zie tabel 5.4a (‘algemene naleving’): Adjusted R^2 verschuift van 0,28 (model 1) naar 0,47 (model 2). De controlevariabelen (model 3) voegen vrijwel niets toe.

Tabel 5.5 Handhavingsstijl en motiverende houdingen

	Verbonden- heid		Overgave		Weerstand		Onthechting		Omzeiling	
	<i>Model 1</i>	<i>Model 2</i>	<i>Model 1</i>	<i>Model 2</i>	<i>Model 1</i>	<i>Model 2</i>	<i>Model 1</i>	<i>Model 2</i>	<i>Model 1</i>	<i>Model 2</i>
Overreding	.26 **	.08 *	.64 **	.47 **	-.49 **	-.25 **	-.22 **	.01	-.13 **	.02
Sanctione- ring	-.01	.05 *	-.24 **	-.15 **	.31 **	.21 **	.09 **	-.02	.05	.02
Opleiding		-.05 *		-.01		-.10 **		.02		-.07 **
Leeftijd		.02		-.01		.02		.00		-.05
Sekse (vrouw)		.06 *		-.01		.02		-.03		-.07 **
Verbonden- heid				.13 **		.06 *		-.25 **		-.41 **
Overgave		.18 **				-.34 **		.05		.07
Weerstand		.08 *		-.30 **				.31 **		.08 *
Onthechting		-.23 **		.03		.23 **				.25 **
Omzeiling		-.40 **		.05		.06 *		.25 **		
Adjusted R² (N)	.07 ** (1108)	.36 ** (1108)	.50 ** (1108)	.56 ** (1108)	.37 ** (1108)	.51 ** (1108)	.06 ** (1108)	.32 ** (1108)	.02 ** (1108)	.33 ** (1108)

Noot: Gestandaardiseerde coëfficiënten weergegeven; * $p < .05$; ** $p < 0.01$

Overreding vertoont vooral een positieve samenhang met ‘overgave’ (en in mindere mate met ‘verbondenheid’), maar overreding vertoont een negatieve samenhang met ‘weerstand’. Er is echter geen verband tussen deze vorm van handhaving en de houdingen van ‘onthechting’ en ‘omzeiling’. Sanctionering vertoont vooral een positieve samenhang met ‘weerstand’ (en in mindere mate met ‘verbondenheid’), maar sanctionering vertoont een negatieve samenhang met ‘overgave’. Er is echter geen verband tussen deze vorm van handhaving en de houdingen van ‘onthechting’ en ‘omzeiling’. Met andere woorden, het lijkt erop dat de handhavingsstijl van het UWV of de Sociale Dienst er het meeste toe doet bij de gematigde motiverende houdingen (‘overgave’ en ‘weerstand’), maar dat hun optreden minder van betekenis is voor de twee uitersten van het spectrum (aan de ene kant ‘verbondenheid’ en aan de andere kant ‘onthechting’ en ‘omzeiling’).³⁸

38 Dit verband zou misschien ook de andere kant op kunnen werken. Mensen met een motiverende houding van ‘overgave’ vinden misschien vaker dat handhavers een beroep doen op overreding; mensen met een motiverende houding van ‘weerstand’ vinden misschien vaker dat handhavers gebruikmaken van sanctionering, enz. Op basis van ons theoretisch kader, en de resultaten van eerder onderzoek, vinden we deze alternatieve interpretatie echter minder aannemelijk.

Achtergronden motiverende houdingen

Naast de (ervaren) handhavingstijl hebben we – in een aparte regressieanalyse – ook nog een aantal andere achtergronden van de motiverende houdingen onderzocht (tabel 5.6). In navolging van de literatuur hebben we hierbij vooral gekeken naar persoonlijke achtergronden van uitkeringsgerechtigden, kenmerken die betrekking hebben op hun contact met uitvoeringsinstanties en hun kennis van en opvattingen over wetgeving (zie par. 3).

Tabel 5.6 De relatie tussen enkele achtergronden en motiverende houdingen (stepwise regression, tegelijk)

Variable	Verbonden- heid	Overgave	Weerstand	Onthechting	Omzeiling
<i>Persoonlijke achtergronden</i>					
Sekse (vrouw)	.03	.01	.00	-.02	.06
Leeftijd	.00	-.04 *	.01	.04	-.04
Opleiding	-.08 **	-.00	-.07 **	.02	-.08 *
Gezinsgrootte	.03	.03	.05	-.06	.01
Inkomen	-.02	-.04	-.05	.04	.02
Voordeel van overtreding	-.09 **	.04	.03	.08 *	.19 **
Pakkans	.10 **	.02	.11 **	-.04	-.12 **
<i>Contact</i>					
Procedurele rechtvaardigheid	-.01	.54 **	-.32 **	-.03	.01
Vertrouwen	.08 *	.15 **	-.16 **	.02	.02
Tevredenheid contactpersoon	-.07	.12 **	-.09 **	.03	-.06
<i>Wetgeving</i>					
Draagvlak inkomsten	.14 **	.02	-.03	.03	-.17 **
Draagvlak sollicitatieplicht	.11 **	-.01	-.13 **	-.03	.05
Verplichting wet te volgen	.12 **	-.02	.03	-.11 **	-.01
Zelf ingeschatte kennis	.16 **	.07 **	-.01	.07	-.05 **
Adjusted R²	.48 **	.66 **	.58 **	.33 **	.40 **

Uit deze analyse blijkt dat de meeste sociaal-demografische achtergrondkenmerken geen grote rol spelen bij de motiverende houdingen van uitkeringsontvangers, met uitzondering van hun opleidingsniveau. Een hogere opleiding hangt samen met een lagere score op

‘verbondenheid’ ($\beta = -.08$) en ‘weerstand’ ($\beta = -.07$) ($p < .01$). Verder laat deze analyse zien dat het verwachte voordeel van de overtreding vooral een rol speelt bij ‘omzeiling’ ($\beta = .19$) en bij onthechting ($\beta = .08$) en in mindere mate bij ‘verbondenheid’ ($\beta = -.09$) ($p < .01$). Een hogere ervaren pakkans hangt juist samen met een lagere score voor ‘omzeiling’ ($\beta = -.12$) en een hogere score voor ‘weerstand’ ($\beta = .11$) en ‘verbondenheid’ ($\beta = .10$) ($p < .01$).

Het contact met de uitvoeringsinstanties speelt vooral een rol bij ‘overgave’ en ‘weerstand’, maar er is niet of nauwelijks sprake van een verband met de andere motiverende houdingen. Meer ervaren procedurele rechtvaardigheid ($\beta = .54$), meer vertrouwen in de uitvoeringsinstantie ($\beta = .15$) en meer tevredenheid over het contact ($\beta = .12$) vertonen een positieve samenhang met ‘overgave’ en vertonen een negatieve samenhang met ‘weerstand’ (resp. $\beta = -.32$; $\beta = -.16$; $\beta = -.09$) ($p < .01$). Deze resultaten zijn in lijn met onze vierde verwachting dat de motiverende houding van uitkeringsgerechtigden (onder meer) samenhangt met hun contact met de uitvoeringsinstanties.

Ten slotte blijkt dat vooral bij de houding van ‘verbondenheid’ de kennis en opvattingen over wetgeving een rol spelen.³⁹ Daarnaast vertoont draagvlak voor de wettelijke plicht om inkomsten door te geven een negatieve samenhang met ‘omzeiling’ ($\beta = -.17$) en vertoont draagvlak voor de wettelijke sollicitatieplicht een negatieve samenhang met ‘weerstand’ ($\beta = -.13$) ($p < .01$). Mensen die zich verplicht voelen om de wet te volgen scoren bovendien hoger voor ‘verbondenheid’ ($\beta = .12$) en lager voor ‘onthechting’ ($\beta = -.11$) ($p < .01$). Meer (zelf ingeschatte) kennis van de wet vertoont, ten slotte, een positieve samenhang met ‘verbondenheid’ ($\beta = .16$) en ‘overgave’ ($\beta = .07$) en een negatieve samenhang met ‘omzeiling’ ($\beta = -.05$) ($p < .01$).⁴⁰

5.6 CONCLUSIES

Welke stijl is het meest effectief bij de handhaving van socialezekerheidswetgeving en welke lessen kunnen hieruit worden getrokken voor de praktijk? Anders dan in veel andere studies hebben we deze vragen niet benaderd vanuit het perspectief van de beleidsmakers (van bovenaf), maar vanuit het perspectief van de uitkeringsgerechtigden (van onderop). Hiervoor hebben we gebruikgemaakt van een landelijke enquête onder ruim 700 WW’ers

39 ‘Draagvlak wettelijke plicht om extra inkomsten door te geven’ ($\beta = .14$); ‘draagvlak voor wettelijke sollicitatieplicht’ ($\beta = .11$); ‘gevoelde verplichting om je aan de wet te houden’ ($\beta = .12$); ‘zelf ingeschatte kennis van uitkeringsverplichtingen’ ($\beta = .16$) ($p < .01$) (tabel 5.6).

40 Voor al deze verbanden geldt dat ze misschien ook de andere kant op kunnen werken. Op basis van ons theoretisch kader, en de resultaten van eerder onderzoek, vinden we deze alternatieve interpretatie echter minder aannemelijk.

en bijna 600 mensen met een bijstandsuitkering. In aansluiting op de vooraf door ons geformuleerde verwachtingen, kunnen uit dit deelonderzoek de volgende vier conclusies worden getrokken:

1. Anders dan vaak wordt aangenomen in de beleidsdiscussie over de sociale zekerheid (en in tegenstelling tot de beleidstheorie van de Fraudewet) blijkt uit ons onderzoek géén verband tussen de (ervaren) sanctionering en het nalevingsgedrag van uitkeringsgerechtigden. Omgekeerd is er wél een positief verband tussen (ervaren) overreding en naleving. Uit ons onderzoek blijkt echter ook dat de handavingsstijl slechts een klein deel van het nalevingsniveau kan verklaren. Daarom hebben we in ons onderzoek ook een aantal andere factoren onderzocht die van invloed kunnen zijn op naleving.

2. Beleidsmakers hanteren vaak een ‘instrumentele’ benadering. Volgens deze benadering wordt de naleving van regels vooral bepaald door de persoonlijke voor- en nadelen die mensen (denken te) ondervinden als gevolg van regelnaleving. Ons onderzoek laat inderdaad zien dat als uitkeringsgerechtigden de pakkans voor overtredingen en het verwachte voordeel van regelnaleving hoger inschatten, zij waarschijnlijk ook eerder geneigd zullen zijn om zich aan de regels te houden.

3. Ons onderzoek laat echter ook zien dat, overeenkomstig de ‘normatieve’ benadering, het nalevingsgedrag van uitkeringsgerechtigden – naast de pakkans en het verwachte voordeel – ook samenhangt met hun individuele profiel zoals dat tot uitdrukking komt in hun motiverende houding.

4. Ten slotte blijkt uit ons onderzoek dat het profiel (de motiverende houding) van uitkeringsgerechtigden wordt gevormd door uiteenlopende factoren en omstandigheden, die bovendien onderling kunnen verschillen. Bij mensen met een ‘overgave’-profiel speelt bijvoorbeeld vooral het contact met uitvoeringsinstanties (en het vertrouwen in deze instanties) een grote rol. Bij mensen met een ‘verbondenheid’-profiel speelt het contact met de uitvoeringsinstanties echter een minder prominente rol en zijn vooral de opvattingen over wetgeving van belang. Bij mensen met een ‘omzeiling’-profiel speelt ten slotte vooral de pakkans en het verwachte voordeel van de overtreding een rol.

Deze vier conclusies veranderen onze blik op handhaving. Ons onderzoek laat zien dat de effectiviteit van de handhaving in de sociale zekerheid waarschijnlijk niet alleen wordt bepaald door hardere of softere maatregelen, maar ook door de mate waarin de handavingsstijl is afgestemd op de specifieke achtergronden en verwachtingen van de uitkeringsgerechtigde. Met andere woorden, het nalevingsniveau in de sociale zekerheid is niet zozeer gebaat bij ‘meer’ handhaving, maar bij ‘slimmere’ handhaving. In het afsluitende hoofdstuk

zullen we laten zien wat ‘slimme handhaving’ betekent voor de betrokken uitvoeringsinstanties en wat dit vraagt van de professionals die daar werken.

APPENDIX A

Deze bijlage geeft een overzicht van de schalen die in het onderzoek zijn gebruikt. Bij alle schaalitems variëren de antwoorden van ‘helemaal oneens’ (1) tot ‘helemaal eens’ (5).

Algemene naleving (M = 4,11; SD = 0,62; Cronbachs alpha = 0,74)

- Ik geef zoveel mogelijk informatie door aan de sociale dienst/het UWV.⁴¹
- Ik doe mijn best om me aan de verplichtingen van de uitkering te houden.
- Ik kom afspraken met de sociale dienst/het UWV zoveel mogelijk na.

Naleving inlichtingenplicht bij inkomsten (M = 3,68; SD = 0,76; Cronbachs alpha = 0,61)

- Als ik betaalde klusjes doe voor vrienden geef ik dat door aan de sociale dienst/het UWV.
- Als ik nu en dan contant betaald krijg voor werk geef ik dat niet door aan de sociale dienst/het UWV. (R)⁴²
- Inkomsten meld ik altijd aan de sociale dienst/het UWV.

Naleving sollicitatieplicht (M = 3,27; SD = 0,76; Cronbachs alpha = 0,53)

- Ik doe mijn best om zo snel mogelijk een baan te vinden.
- Ik solliciteer niet meer dan nodig is. (R)
- Ik accepteer al het werk dat me wordt aangeboden.

Sanctionering⁴³ (M = 3,46; SD = 0,92; Cronbachs alpha = 0,74)

- De sociale dienst/het UWV is als een politieagent; de sociale dienst/het UWV geeft straf als ik mij niet aan de verplichtingen van mijn uitkering houd.
- De sociale dienst/het UWV zet mij onder druk om werk te zoeken.
- De sociale dienst/het UWV dreigt met straf wanneer ik te weinig solliciteer.

Overreding⁴⁴ (M = 3,02; SD = 0,86; Cronbachs alpha = 0,83)

- De sociale dienst/het UWV is als een begeleider; de sociale dienst/het UWV helpt mij bij het nakomen van de verplichtingen van mijn uitkering en bij het vinden van werk.
- De sociale dienst/het UWV is als een leraar. De uitkeringsinstantie legt goed uit wat de verplichtingen van mijn uitkering zijn.
- De sociale dienst/het UWV legt goed uit wat van mij verwacht wordt.
- De sociale dienst/het UWV stimuleert mij om werk te zoeken.

41 Bijstand-respondenten lezen hier: ‘Sociale Dienst’ en WW-respondenten: ‘UWV’.

42 R = hergecodeerde stelling.

43 Vgl. Mascini & Van Wijk 2009.

44 Vgl. Mascini & Van Wijk 2009.

- De sociale dienst/het UWV geeft goede tips om snel aan het werk te komen.

Pakkans⁴⁵ ($M = 3,89$; $SD = 0,62$; Cronbachs $\alpha = 0,77$)

- Ik denk dat de kans groot is dat de sociale dienst/het UWV controleert of ik me aan de verplichtingen van mijn uitkering houd.
- Ik denk dat de sociale dienst/het UWV erachter komt als ik niet voldoende solliciteer.
- Ik denk dat de sociale dienst/het UWV erachter komt als ik mijn inkomsten niet opgeef.
- Wanneer de sociale dienst/het UWV vaststelt dat iemand zich niet aan de regels houdt, is de kans op een boete groot.

Verbondenheid⁴⁶ ($M = 4,00$; $SD = 0,63$; Cronbachs $\alpha = 0,84$)

- Uiteindelijk zal iedereen gebaat zijn bij naleving van de uitkeringsregels.
- Alle mensen die een uitkering krijgen, moeten zich aan de regels houden.
- Het is goed om je aan de regels van de uitkering te houden.
- Ik voel me verplicht om me aan de regels van de uitkering te houden.

Overgave⁴⁷ ($M = 3,03$; $SD = 0,73$; Cronbachs $\alpha = 0,77$)

- De sociale dienst/het UWV helpt mensen die moeite hebben om aan hun verplichtingen te voldoen.
- Als je meewerkt met de uitkeringsinstantie zal men je helpen.
- Zelfs wanneer de sociale dienst/het UWV weet dat ik fouten heb gemaakt, zal men mij respecteren.

Weerstand⁴⁸ ($M = 3,13$; $SD = 0,62$; Cronbachs $\alpha = 0,73$)

- De sociale dienst/het UWV laat mensen te veel aan hun lot over.
- De sociale dienst/het UWV houdt vast aan het beeld dat men van je heeft.
- De sociale dienst/het UWV is meer geïnteresseerd je te pakken wanneer je iets fout doet, dan je te helpen het goed te doen.
- Het is moeilijk om aan de verplichtingen van de sociale dienst/het UWV te voldoen.
- Mensen moeten zich meer verzetten tegen de sociale dienst/het UWV.
- Het is belangrijk dat je de sociale dienst/het UWV niet met je laat sollen.

45 Deze schaal is gebaseerd op de gepercipieerde detectie- en sanctiekans, aangevuld met twee specifieke items over de sollicitatieverplichting en de inlichtingenplicht bij inkomsten (vgl. Gils et al. 2007).

46 Vgl. Braithwaite 2009, 2011 en Bantema 2016.

47 Vgl. Braithwaite 2009, 2011 en Bantema 2016.

48 Vgl. Braithwaite 2009, 2011 en Bantema 2016.

Onthechting⁴⁹ (M = 2,56; SD = 0,67; Cronbachs alpha = 0,73)

- Ik ben niet geïnteresseerd in wat de sociale dienst/het UWV van me verwacht.
- Als de sociale dienst/het UWV mij hard aanpakt, zal ik hen tegenwerken.
- Ik denk dat de sociale dienst/het UWV weinig kan doen om ervoor te zorgen dat ik mijn gedrag aanpas.
- Het kan me niet schelen wat de sociale dienst/het UWV van me denkt.

Omzeiling⁵⁰ (M = 1,98; SD = 0,73; Cronbachs alpha = 0,74)

- Ik praat graag met familie/vrienden over mazen in de regels van de uitkering.
- Ik probeer de regels van mijn uitkering te ontwijken.
- Ik vind het een sport om de regels van de uitkering te omzeilen.

Procedurele rechtvaardigheid⁵¹ (M = 3,54; SD = 0,75; Cronbachs alpha = 0,85)

- De sociale dienst/het UWV gaat op een eerlijke manier om met mensen die een uitkering ontvangen.
- De sociale dienst/het UWV laat mensen in hun waarde.
- De sociale dienst/het UWV komt gemaakte afspraken na.
- De sociale dienst/het UWV legt uit waarom men bepaalde besluiten neemt.
- De sociale dienst/het UWV geeft mensen weinig kans hun kant van het verhaal te vertellen. (R)

Zelf ingeschatte kennis van de uitkeringsverplichtingen

(M = 3,91; SD = 0,65; Cronbachs alpha = 0,83)

- Ik vind de informatie over de plichten van de uitkering duidelijk.
- Ik weet hoe ik wijzigingen zoals adres- en inkomenswijzigingen kan doorgeven.
- Ik weet welke inkomsten ik zou moeten melden.
- Ik weet hoe vaak ik moet solliciteren per maand.
- Ik heb voldoende voorlichting gekregen.

Draagvlak voor wettelijke sollicitatieplicht (M = 2,85; SD = 0,75; Cronbachs alpha = 0,66)

- Het niet melden van inkomsten uit klusjes vind ik uitkeringsfraude.
- Ik vind niet dat je alle inkomsten hoeft op te geven bij de sociale dienst/het UWV. (R)
- Ik heb er geen problemen mee dat de sociale dienst/het UWV mijn inkomsten kan opvragen.

49 Vgl. Braithwaite 2009, 2011 en Bantema 2016.

50 Vgl. Braithwaite 2009, 2011 en Bantema 2016.

51 Vgl. Sunshine & Tyler 2003 en Reisig, Tankebe & Mesko 2012.

Draagvlak voor wettelijke plicht om extra inkomsten door te geven

(M = 3,54; SD = 0,75; Cronbachs alpha = 0,61)

- Ik vind het belachelijk dat er voor mij wordt bepaald hoeveel ik moet solliciteren. (R)
- Ik vind het terecht dat je na verloop van tijd alle banen zou moeten accepteren.
- Mensen die te weinig solliciteren, moeten gekort worden op hun uitkering.

Gevoelde verplichting om je aan de wet houden⁵²

(M = 3,53; SD = 0,53; Cronbachs alpha = 0,80)

- Ook wanneer je het er niet mee eens bent, moet je je aan de wet houden.
- Je niet aan de wet houden is bijna nooit gerechtvaardigd.
- Ik probeer me altijd aan de wet te houden, ook als ik het er niet mee eens ben.

52 Vgl. Tyler 1990 en Hertogh, Schudde & Winter 2013.

6 SLIMME HANDHAVING: WAT VRAAGT DAT VAN DE PROFESSIONAL?

Heinrich Winter

6.1 INLEIDING

In deze bundel en het daaraan ten grondslag liggende onderzoek naar handhaving in de sociale zekerheid zijn we op zoek gegaan naar de factoren die de relatie tussen uitkeringsgerechtigden en uitvoeringsinstanties in de sociale zekerheid bepalen. Welke wensen hebben burgers over het optreden van die instanties en welke handhavingsstijl kiezen die instanties om het gedrag van hun klanten te beïnvloeden? Is er een verband tussen die keuze en de verwachtingen van uitkeringsgerechtigden? En wat betekent de keuze die handhavers maken voor de naleving door de burger en dus voor de effectiviteit van de handhaving?

In dit onderzoek kijken we door de ‘bril’ van de burger die met uitvoeringsinstanties te maken heeft en naar de manier waarop de uitvoeringsinstantie de burger benadert. De focus van het onderzoek ligt op de handhavingsrelatie. De achtergrond van het onderzoek is de ‘paradigmashift’ die de handhaving in de sociale zekerheid typeert. Van een overrekkende handhavingsstijl tot in de jaren negentig van de vorige eeuw, naar een sanctionerende stijl sindsdien.

In de handhavingsstrategie van veel toezichthouders is op dit moment de piramide van Braithwaite een centraal concept. Die strategie gaat uit van actie-reactie en escalatie: handhaving start met overleg, advies en ‘compliance assistance’ bij het constateren van gebrekkige naleving. Is de reactie van de burger onvoldoende, dan schaalde de handhaver op en volgen na een waarschuwingsfase, punitieve sancties als de maatregel en de boete. Ons onderzoek laat zien dat deze strategie, gekoppeld aan een op de opsporing van fraude gerichte uitvoeringspraktijk, wel eens averechts zou kunnen werken. ‘Wie peanuts betaalt, krijgt apen in dienst’; uitvoeringsinstanties die burgers wantrouwen en ze behandelen als potentiële fraudeurs, krijgen ook te maken met fraudeurs. Wij stellen een andere benadering voor, waarin de relatie met de burger centraal komt te staan. Wat is het voor een persoon, hoe interpreteert hij de voorschriften, wat is zijn houding ten opzichte van de instantie en

hoe ervaart hij de wijze waarop hij wordt bejegend? De handhavingsrelatie staat dus voorop: de onderzoeksbevindingen laten zien dat dit perspectief leidt tot effectievere handhaving.

In dit afsluitende hoofdstuk staan we stil bij de vraag waar het centraal stellen van de relatie met de uitkeringsgerechtigde toe leidt. Wat betekent dat voor de opstelling van uitvoeringsinstanties en welke eisen stelt dat aan de professionals die daar werken?

6.2 WETGEVING EN BELEID OVER HANDHAVING

Handhaving in de sociale zekerheid heeft een behoorlijke ontwikkeling doorgemaakt. Aanvankelijk was er vooral sprake van de inzet van ‘overredende’ instrumenten. Bijstandsmatenschappelijk werkers legden de nadruk op het ‘klantcontact’ en op het opbouwen van een goede verstandhouding. De inzet was vooral gericht op preventie en niet of in veel mindere mate op repressie. Onderzoek maakte vanaf de jaren tachtig duidelijk dat te veel naïef vertrouwen ook leidt tot misbruik van de sociale zekerheid. De balans verschoof met de komst van de Wet Boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (Wet BMT) in 1996. Vanaf dat moment kwam de nadruk sterker op repressie te liggen. Dat werd nog steviger aangezet in 2013 door de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving. Deze wet ging al snel als ‘de Fraudewet’ door het leven. Het is de vraag of dat ooit de bedoeling is geweest, maar de onderliggende boodschap van deze wet is door velen, onder wie ook uitvoeringsinstanties, wel degelijk verstaan als ‘let op: die uitkeringsgerechtigde is een potentiële fraudeur’. Die boodschap werd beargumenteerd met een op zichzelf begrijpelijke verwijzing naar de solidariteitsgedachte, essentieel voor de houdbaarheid van het stelsel. Nogmaals: de boodschap ‘iedere klant is een potentiële fraudeur’ staat nergens, maar tot op de dag van vandaag wordt daar door de instanties in de sociale zekerheid en door ambtenaren en bestuurders van gemeenten op die manier aan gerefereerd. Dat neemt allemaal niet weg dat de wet in 2016 werd versoepeld na een kritische uitspraak van de Centrale Raad van Beroep op 24 november 2014.¹ Sindsdien stelt de wet dat de hoogte van de boete voor mensen met een uitkering door UWV, SVB en gemeenten moet worden afgestemd op de ernst van de overtreding, de mate waarin deze verwijtbaar is en de omstandigheden van betrokkene. Nog steeds is de invalshoek repressief, maar minder rigide dan voorheen het geval was. Het is overigens de vraag of dat de door velen gepercipieerde onderliggende boodschap heeft veranderd.

Behalve wetgeving is uiteraard ook (en wellicht vooral) het handhavingsbeleid relevant dat verschillende instanties op het terrein van de sociale zekerheid volgen. Daarmee maken

1 CRvB 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754.

het ministerie, de VNG, DIVOSA en uitvoeringsinstanties voor hun deel van de sociale zekerheid duidelijk hoe ze met de wetgeving om wensen te springen. Dat beleid heeft de afgelopen decennia een punitieve inslag gekregen, maar het had ook preventieve elementen.² Het beginpunt daarvan kan worden gemarkeerd met de oprichting van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) in 2002 die ten doel had fraude in de sociale zekerheid te bestrijden.³ Op basis van de SUWI-wet (de Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen van 2001) is het SUWI-Ketenprogramma 2005 opgezet, dat bestaat uit een gedifferentieerde aanpak: het opstellen van risicoprofielen, het verbeteren van de communicatie en het effectief afhandelen van fraudesignalen.

Gesteund door de tijdelijke subsidieregeling Hoogwaardige Handhaving van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gaven de gemeenten in de jaren 2003-2005 hun handhavingsbeleid vorm.⁴ Hoogwaardig handhaven bestaat uit vroegtijdig informeren, optimaliseren van de dienstverlening, controleren en sanctioneren. Een gemengd preventieve en repressieve aanpak, maar toch blijkt uit de gemeentelijke beleidsnota's dat het doel vooral is gericht op het effectief bestrijden van fraude met uitkeringen en het voorkomen van fraude.

In de jaren na 2005 zijn tal van evaluaties van de handhaving in de sociale zekerheid uitgevoerd, zowel landelijke studies als lokale initiatieven. Fenger en Maan zetten de uitkomsten daarvan in een studie uit 2014 op een rij.⁵ De conclusie van dat onderzoek is dat er vooruitgang is geboekt op het terrein van handhaving. Tegelijkertijd is er veel ongelijksoortigheid en nog maar weinig cijfermateriaal over de effectiviteit van de handhaving. De auteurs bepleiten dan ook systematische verzameling van informatie over de effectiviteit van de fraudebestrijding en komen met een nieuw concept: Natuurlijk Naleven.

De afgelopen jaren is getracht de handhaving in de sociale zekerheid verder te professionaliseren. Gewezen kan worden op initiatieven als het Kenniscentrum Handhaving en Naleving van de VNG, de handhavingsbeleidscyclus van SZW, hoogwaardig handhaven, programmatisch handhaven (maken risicoanalyse, vaststellen prioriteiten, interventiestrategie) en bredere professionaliseringsoperaties als handhaven op niveau van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het lijkt erop dat die initiatieven ertoe hebben geleid dat uitkeringsinstanties actiever zijn geworden bij de handhaving van de naleving van de voorschriften. Tegelijkertijd blijkt ook dat er grote verschillen zijn tussen de uitvoeringsinstanties, het UWV enerzijds en gemeentelijke instanties anderzijds. Opvallend is dat uit ons

2 Goudswaard & Heerma van Voss 2014.

3 Het ging daarbij overigens niet alleen om fraude met sociale voorzieningen en sociale verzekeringen, maar ook om fraude met arbeidsmarktregelingen en premiefraude.

4 SZW 2006.

5 Fenger & Maan 2014.

onderzoek naar voren komt dat de variatie in de aanpak binnen het UWV en binnen de Sociale Diensten zeker zo groot is als die tussen de verschillende uitvoeringsinstanties.

Wat in het bijzonder in het oog springt, is dat de aandacht in de beleidsnota's en de evaluaties vrijwel uitsluitend uitgaat naar de door de organisaties te kiezen aanpak. De burger, de uitkeringsgerechtigde, is bijna niet in beeld. Wij betogen dat juist de aansluiting tussen de burger en de uitvoeringsorganisaties en aandacht voor de relatie tussen beide tot meerwaarde kan leiden.

6.3 DE STAND VAN HET GEMEENTELIJK HANDHAVINGSBELEID

In algemene zin hebben gemeenten de handhaving de laatste decennia geprofessionaliseerd. Beleidsprogramma's als Handhaven op Niveau en de vorming van omgevingsdiensten speelden daarbij een belangrijke rol.⁶ Tegelijkertijd krijgen gemeenten er telkens weer nieuwe taken bij op het gebied van de handhaving, zoals de zorg voor de naleving van de Drank- en Horecawetgeving en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

Een andere, meer juridisch-inhoudelijke, ontwikkeling is het naar elkaar toegroeien van de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, door de introductie van de bestuurlijke boete en het toegenomen gebruik van de bestuurlijke strafbeschikking.⁷ Mede onder invloed van deze ontwikkelingen is er sprake van schaalvergroting op het gebied van de handhaving. Gemeenten werken steeds vaker samen, ook bij de handhaving op het sociaal domein. Integrale handhaving komt binnen gemeenten vooral tot stand tussen het fysieke domein en de openbare orde en veiligheid. Binnen het sociaal domein beschikken nog slechts weinig gemeenten over integraal handhavingsbeleid en de handhaving staat vaak nog los van de andere domeinen. Dat neemt niet weg dat juist de decentralisaties in het sociaal domein kansen bieden om meer integraliteit tussen beleidsterreinen te bewerkstelligen. Samenwerking met de toezichthouder in de openbare ruimte die meldingen van overlast doorgeeft aan het sociaal team, dat daardoor beter in staat is de achterliggende problematiek aan te pakken, is daarvan een voorbeeld. Een ander voorbeeld is het project landelijke aanpak adreskwaliteit, waar fysieke en sociale handhavingsdoelen hand in hand gaan.

Terwijl gemeenten het goed lijken te doen bij het formuleren van beleid en het stellen van prioriteiten in de handhaving, zijn de uitvoering, monitoring, evaluatie en terugkoppeling

6 Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke handhaving 1998; Commissie Herziening Handhavingsstelsel VROM-regelgeving 2008.

7 Jurgens, Blomberg & Michiels 2016.

op het terrein van handhaving minder sterk ontwikkeld.⁸ Deels heeft dat historische redenen. Beleidsontwikkeling is een voorwaarde voor handhaving. Er is tijd voor nodig dat allemaal op orde te krijgen. Deels is het ook een kwestie van voldoende prioriteit. Handhaving kost geld en in de afweging sneuvelt dat nog weleens in de prioriteitsvolgorde. Dat lijkt bijvoorbeeld het geval te zijn bij de handhaving op het sociaal domein. Waar handhaving van de Wet Werk en Bijstand van oudsher veel aandacht kreeg, staat de handhaving van de Jeugdwet en de Wmo 2015 nog in de kinderschoenen. Daar lijkt de aandacht de afgelopen jaren vooral te zijn uitgegaan naar het inrichten van de uitvoeringsorganisaties en het ontwikkelen van een aanbod.

Dat gemeenten bij de doorontwikkeling van handhaving nog veel aandacht geven aan beleidsontwikkeling en wat minder aan uitvoering, monitoring, evaluatie en terugkoppeling komt vermoedelijk ook omdat het zetten van de laatste stappen lastig is. Het gaat immers om het stellen van doelstellingen die SMART zijn geformuleerd, om het uitvoeren van metingen naar de realisatie daarvan en om de evaluatie en terugkoppeling van die informatie als een begin van een nieuw proces van het stellen van doelen. Doelstellingen zijn veelal geformuleerd in termen van ‘prestaties’, ‘te besteden uren’, kortom output en nog maar weinig in termen van ‘ambities’, ‘wat willen we bereiken’, kortom outcome. Die laatste stap moeten gemeenten bij de doorontwikkeling van handhaving nog zetten. Op deze manier zal de gemeentelijke handhaving ook beter kunnen beantwoorden aan het streefbeeld zoals in 2013 geformuleerd door de WRR. De WRR bepleit een ruimere, bredere benadering van handhaving, om zo meer recht te doen aan de maatschappelijke complexiteit en dynamiek waarbinnen handhaving functioneert. Dat houdt (onder meer) in dat handhaving geen doel op zichzelf is, maar een middel om de naleving van (lokale) regelgeving te bevorderen.⁹

6.4 NAAR EEN MODEL VOOR SLIMME HANDHAVING

Hiervoor werd in beleid en wetgeving een verschuiving geconstateerd van een overredende handhavingstijl naar een sanctionerende stijl. Wij hebben in het onderzoek gekeken naar de wijze waarop uitkeringsgerechtigden deze handhavingstijlen van de uitvoeringsinstantie ervaren en naar de invloed daarvan op het nalevingsgedrag. Wanneer we andere factoren en omstandigheden buiten beschouwing laten, zien we dat de (ervaren) sanctionering niet, maar de (ervaren) overreding wél samenhangt met het nalevingsgedrag van uitkeringsgerechtigden (zie tabel 5.3 in hoofdstuk 5). Voegen we die andere factoren toe, dan blijkt dat

8 Winter & Mein 2017.

9 WRR 2013.

naleving maar voor een klein deel kan worden verklaard door de (ervaren) handhavingsstijl van het UWV of de Sociale Dienst.

Een aantal andere zaken is ook van invloed op naleving. In hoofdstuk 5 blijkt dat de mate waarin uitkeringsgerechtigden de verplichtingen van hun uitkering naleven samenhangt met de ervaren pakkans en het voordeel dat men verwacht van de overtreding (tabel 5.4a-5.4c). De gegevens laten zien dat het nalevingsgedrag van uitkeringsgerechtigden ook samenhangt met wat we op grond van de theorie van Braithwaite hun motiverende houding noemen. De houdingen van ‘verbondenheid’ en ‘overgave’ hangen in het algemeen positief samen met de naleving van socialezekerheidswetgeving. ‘Weerstand’, ‘onthechting’ en ‘omzeiling’ vertonen een negatieve samenhang met naleving.

Die onderzoeksuitkomsten zijn wat ons betreft relevant voor het door uitkeringsinstanties te kiezen perspectief op handhaving. Bij het volgen van een ‘instrumentele’ benadering waarin naleving uitsluitend wordt bepaald door de ervaren pakkans en het voordeel dat de burger verwacht van de overtreding, is handhaving vooral een kwestie van meer of minder hard straffen. Ons onderzoek wijst echter ook op het belang van de motiverende houdingen van uitkeringsgerechtigden. Dat perspectief sluit aan bij wat een ‘normatieve’ benadering kan worden genoemd. Die benadering gaat ervan uit dat als mensen de overheid en de overheidsregels rechtvaardig vinden, zij zich meer verplicht zullen voelen deze regels na te leven (ongeacht de eventuele sancties of het te verwachten voor- of nadeel). Vanuit dat perspectief is vooral van belang dat de handhaving aansluit bij het profiel van de uitkeringsgerechtigde en dat die de regels onderschrijft.

Hiervoor is al aan de orde gesteld dat in ons land bij handhaving de nadruk vaak ligt op de eerste, instrumentele benadering. Daarin is de piramide van Braithwaite een centraal concept.¹⁰ Ons onderzoek laat echter zien dat effectieve handhaving in de sociale zekerheid meer is dan het geleidelijk ‘opschalen’ van de handhaving. Wij denken dat het nalevingsniveau in de sociale zekerheid niet zozeer is gebaat bij ‘meer’ handhaving, maar bij ‘slimmere’ handhaving. De effectiviteit van de handhaving in de sociale zekerheid wordt niet alleen bepaald door hardere of softere maatregelen, maar ook door de relatie met de uitkeringsgerechtigde en de mate waarin de uitkeringsinstantie er met de gekozen handhavingsstijl in slaagt rekening te houden met de specifieke achtergronden en verwachtingen van de uitkeringsgerechtigde.

De praktijk moet uitwijzen of ‘slimme handhaving’ uitvoerbaar en effectief is. Ons onderzoek biedt een aantal suggesties voor de invulling van deze benadering. De betekenis

10 Ayres & Braithwaite 1992.

van de handhavingstijl van het UWV en van gemeentelijke Sociale Diensten kan verschillen per motiverende houding, zo blijkt uit tabel 5 in hoofdstuk 5. In dat hoofdstuk laten we ook zien dat er grote onderlinge verschillen bestaan in de achtergronden van de motiverende houdingen van uitkeringsgerechtigden. Bij sommige motiverende houdingen spelen de pakkans en het voordeel dat de uitkeringsgerechtigde verwacht van de overtreding een rol, bij andere houdingen gaat het vooral om het contact met de uitvoeringsinstantie, en soms wordt een houding beïnvloed door de opvattingen van de uitkeringsgerechtigde over wetgeving. In de praktijk moet daarom eerst de (meest dominante) motiverende houding van een uitkeringsgerechtigde worden bepaald. Daarna worden de handhavingsactiviteiten zo veel mogelijk afgestemd op zijn of haar profiel. Tabel 5.6 in hoofdstuk 5 geeft op die manier als het ware een ‘dashboard’ voor slimme handhaving.

6.5 ENKELE OVERWEGINGEN BIJ SLIMME HANDHAVING

Het model van ‘slimme handhaving’ kan worden gezien als een aanvulling op het model van *responsive regulation*, waarbij de handhaver centraal staat en zijn gedrag afstemt op het gedrag van de burger en waarbij er slechts twee smaken zijn: streng of minder streng handhaven. In plaats daarvan komt de handhavingsrelatie centraal te staan en is er grotere variatie in de handelingen van de uitkeringsinstantie denkbaar.

De gedachte kan gemakkelijk opkomen dat ‘slimme handhaving’ een erg arbeidsintensief en kostbaar uitvoeringsarrangement met zich meebrengt. ‘De burger centraal’ betekent immers het bezien van elk individueel geval als unieke casus. Dat vraagt investeringen in tijd en dus geld. Die gedachte is begrijpelijk. Maar niet onderschat moet worden hoezeer op dit moment juist de kosten van ‘meerwerk’ drukken op organisaties. Dan gaat het over kosten van toezicht en handhaving die gemaakt moeten worden als de norm niet wordt nageleefd. Dan betreft het ook de kosten van bezwaar en beroep als de ‘afstemming’ is mislukt. En daarnaast zijn relevant de burgers die uit het oog zijn verloren en in kostbare en arbeidsintensieve (schuld)hulpverleningstrajecten terechtkomen. Er zijn allerlei technologische ontwikkelingen die afstemming op de burger ook voor overheden steeds eenvoudiger maken. Als gevolg van de digitalisering hebben uitkeringsinstanties steeds meer informatie over hun klanten in hun bezit. Door snelle ontwikkelingen als de introductie van algoritmes¹¹ en de beschikbaarheid van *disruptive technology* zoals blockchain zijn in de toekomst juist waar het gaat om dienstverlening op maat grote kostenbesparingen mogelijk.

11 Vgl. M. Hijink, Algoritme voorspelt wie fraude pleegt bij bijstandsuitkering, *NRC Handelsblad*, 8 april 2018.

Van belang is daarbij ook dat uitkeringsinstanties niet het ‘wiel’ opnieuw proberen uit te vinden. In ons land zijn er al veel organisaties die bij het onderhouden van relaties met burgers rekening houden met burgerprofielen. Zo werkt de grootste incasso-organisatie van ons land, het CJIB, al enige tijd met profielen van burgers in het kwadrant van (niet) kunnen en (niet) willen.¹² Dat stelt het CJIB in staat de inspanningen gericht op de incasso van geldbedragen effectiever in te richten, rekening houdend met het profiel van de burger. Ook bij andere overheidsorganisaties, zoals de Belastingdienst, is ervaring opgedaan met deze manier van werken.

Een andere waarschuwing is eveneens van belang. Uitvoeringsinstanties moeten niet denken dat er een ‘heilige graal’ is die een zoektocht naar ‘het’ effectieve handhavingsbeleid rechtvaardigt. De crux is dat het handhavingsbeleid ruimte biedt voor variatie en rekening houdt met de omstandigheden van het geval. Daarbinnen moeten oplossingen gezocht worden en dat is – nogmaals – maatwerk. Het beleid is dus niet ‘of’ preventie, ‘of’ repressie, het is ook niet een bepaalde combinatie van beide, het is een in individuele gevallen specifiek toe te passen mix, die rekening houdt met het profiel van de uitkeringsgerechtigde. Dat betekent dat hoge eisen moeten worden gesteld aan uitkeringsinstanties en met name aan hun medewerkers.

Tot slot is het ook goed te bedenken dat wij uitvoeringsinstanties in verschillende soorten en maten hebben bestudeerd. Tussen die instanties kwamen verschillen aan het licht. Dat betekent ook dat de consequenties van dit onderzoek op uiteenlopende manieren gevolgen zullen hebben voor die instanties. Duidelijk is dat het UWV niet op één lijn kan worden gesteld met gemeentelijke Sociale Diensten. Sterker nog, ook binnen het UWV en binnen de verzameling gemeentelijke Sociale Diensten zijn, zo laat het onderzoek zien, de verschillen groot.¹³

6.6 HANDELINGSPERSPECTIEVEN VOOR PROFESSIONALS

Het onderzoek laat zien dat de manier waarop uitkeringsgerechtigden de verplichtingen van de uitkering naleven niet alleen wordt bepaald door de mate waarin de instantie bestraffend optreedt, de punitieve route (boetes, straffen en andere dwangmiddelen), maar ook door de overredende route, die zich kenmerkt door flexibele regeltoepassing en pogingen de burger te motiveren uit eigen beweging de norm na te leven (advisering, overleg en samenwerking). Het gaat om de juiste mix van deze elementen, die wordt bepaald op basis van de motiverende houdingen van de uitkeringsgerechtigde. We

12 Hertogh, Schudde & Winter 2013.

13 Zie hoofdstuk 2 in deze bundel.

onderscheiden in het onderzoek verschillende motiverende houdingen: ‘verbondenheid’, ‘overgave’ en ‘weerstand’, ‘onthechting’ en ‘omzeiling’. Onze conclusie is dat uitkeringsgerechtigden verschillend moeten worden behandeld naargelang hun motiverende houding verschilt.

Het verslag in hoofdstuk 2 van de uitvoeringspraktijk van de sociale zekerheid bij UWV-vestigingen en gemeentelijke Sociale Diensten laat zien dat variatie in handhaving bestaat: zowel tussen organisaties als binnen de organisaties. De meeste medewerkers hanteren een vaste handhavingstijl. Maar sommige medewerkers combineren nu al vaak meerdere handhavingstijlen en stellen de handhavingsrelatie centraal. Dat betekent dat die medewerkers oog hebben voor de klant en het gedrag afstemmen op de klant. Regelgeving kan aan de afstemming in de weg zitten, maar creatief gebruik van de discretionaire ruimte kan mogelijkheden bieden. Effectieve professionals zijn gefocust op de houding en motivatie van de klant. De overredende en flexibele handhavingstijl wordt toegepast op gemotiveerde klanten en de meer strikte en bestraffende stijl op niet of minder gemotiveerde klanten. Voor die variatie in handelingsstijlen is daadwerkelijk contact met de uitkeringsgerechtigde door liefst dezelfde medewerker van belang. Naarmate de continuïteit in het contact kleiner is, stelt dat hogere eisen aan vastlegging en overdracht van informatie.

De vraag hoe dat contact plaats moet vinden, kreeg aandacht in hoofdstuk 3. Uit de daar gerapporteerde bevindingen valt af te leiden dat de manier waarop het contact tussen uitkeringsgerechtigde en instantie verloopt over het algemeen redelijk goed aansluit bij de wensen van de onderzochte uitkeringsgerechtigden. Daarbij valt wel een aantal zaken op. Uitkeringsgerechtigden geven de voorkeur aan verschillende soorten contact. Een deel van de laagopgeleiden heeft liever telefonisch en face to face contact. Uitkeringsgerechtigden die dergelijke vormen van persoonlijk contact wensen en dat niet krijgen bij het UWV zijn het meest ontevreden over de vorm van het contact. Zij hebben in zekere zin te lijden onder de uniforme aanpak van het UWV. Het UWV kan hier winst realiseren door rekening te houden met de wensen van klanten en voor hen die dat wensen te kiezen voor persoonlijk contact. Sociale Diensten lijken redelijk goed in staat hun wijze van benadering van de klant af te stemmen op de gewenste vorm van contact. Opvallend is dat daar de onderzoeksbevindingen laten zien dat sommige klanten juist behoefte hebben aan contact langs elektronische weg. Gemeentelijke diensten zouden voor hen die dat wensen kunnen investeren in contact via e-mail of via een andere elektronische weg.

Uit hoofdstuk 4 blijkt dat het vertrouwen in de uitkeringsinstanties relatief groot is. Dat is relevant, omdat vertrouwen een goede voorspeller is van ‘verbondenheid’, ‘overgave’ en ‘weerstand’. Bij die laatste twee motiverende houdingen is het interpersoonlijk vertrouwen in de handhaver van belang. Een andere opvallende uitkomst is dat controle en vertrouwen

elkaar niet in de weg hoeven te staan. Uitkeringsorganisaties kunnen inzetten op het behouden of versterken van vertrouwen door bij de interactie met uitkeringsgerechtigden rekening te houden met procedurele rechtvaardigheid. Dat betekent dus: adequate informatie geven, luisteren, serieus nemen en met respect behandelen.

In hoofdstuk 5 is ingegaan op onderzoeksbevindingen over de wijze waarop het contact zou moeten verlopen. Het contact met de uitvoeringsinstantie speelt een grote rol bij uitkeringsgerechtigden met een ‘overgave’-profiel. UWV-vestigingen en Sociale Diensten zouden dan vooral moeten inzetten op het verbeteren van de ervaren procedurele rechtvaardigheid, door goed te luisteren, door ruimte te bieden voor de inbreng van de uitkeringsgerechtigde en deze het gevoel te geven dat hij serieus wordt genomen. Dat betekent investeren in de relatie, het nastreven van zorgvuldigheid in de contacten en het nakomen van afspraken. Bij mensen met een ‘verbondenheid’-profiel speelt het contact met de uitvoeringsinstanties een minder prominente rol en zijn vooral de opvattingen over wetgeving van belang. Bij deze uitkeringsgerechtigden zouden UWV en Sociale Diensten kunnen proberen het draagvlak voor bijvoorbeeld het doorgeven van extra inkomsten of de sollicitatieplicht te vergroten. Dat kan door meer tijd en aandacht te geven aan voorlichting over de onderliggende redenen voor bepaalde verplichtingen waarmee de uitkeringsgerechtigde wordt geconfronteerd. ‘Onthechting’ en ‘omzeiling’ vertonen meestal een negatieve samenhang met naleving. Het blijkt echter dat, onder bepaalde voorwaarden en afhankelijk van de manier waarop men zich behandeld voelt door een handhavingsinstantie, burgers hun ‘negatieve’ houding kunnen inruilen voor een meer ‘positieve’ houding. Bij uitkeringsgerechtigden met een ‘onthechting’-profiel is onder meer de gevoelde verplichting om de wet te volgen van belang. Hierbij aansluitend zou het UWV of de Sociale Dienst kunnen proberen in het contact met deze uitkeringsgerechtigden juist dit element extra aandacht te geven.¹⁴ Hier gaat het er bijvoorbeeld om een appèl te doen op het belang van naleving en het draagvlak voor de solidariteitsgedachte van de sociale zekerheid. Bij mensen met een ‘omzeiling’-profiel speelt ten slotte een aantal instrumentele motieven een rol. Bij deze uitkeringsgerechtigden zou het UWV of de Sociale Dienst daarom juist moeten inzetten op het verhogen van de pakkans en het verkleinen van het voordeel dat de uitkeringsgerechtigde verwacht van een eventuele overtreding.

6.7 RANDVOORWAARDEN VOOR SLIMME HANDHAVING

Het voorgaande laat zien dat professionals bij uitkeringsorganisaties er goed aan doen te investeren in de verbetering van hun inzicht in de motiverende houdingen van de uitke-

14 Dat zou kunnen door het ontwikkelen van een ‘morele’ benadering (Parker 2006) en door minder nadruk te leggen op ‘afschrikking’ van potentiële overtreders.

ringsgerechtigden. Dat geeft de mogelijkheid te variëren in het handelingsrepertoire, zodanig dat de meest ‘slimme’ en passende combinatie van overredende, flexibele, strikte en bestraffende handelingen wordt gekozen. De vraag is uiteraard hoe de uitkeringsinstantie op efficiënte wijze het profiel van een burger kan vaststellen.

Uit het onderzoek blijkt dat instanties ook op dit moment al hulpmiddelen gebruiken als vragenlijsten ter vaststelling van het profiel van de uitkeringsgerechtigde. Die hulpmiddelen zijn tot dusver echter vooral gericht op het opsporen van misbruik en fraude en kunnen nog meer toegespitst worden op het vaststellen van de motiverende houding. Uit ons onderzoek komen vragenlijsten en schalen voort die zich daarvoor lenen. Op dit moment vragen instanties bijvoorbeeld nog niet naar de houding van de burger ten opzichte van de wetgeving, de uitvoeringsinstantie of de overheid in algemene zin. Ook het organiseren van kennismakings- en voorlichtingsbijeenkomsten bij het aanvragen van de uitkering en het observeren van de uitkeringsgerechtigden tijdens die bijeenkomsten kunnen een bijdrage leveren.

Het veranderen van de opstelling van de uitvoeringsinstantie vraagt vooral wat van de medewerkers. Sommigen richten zich nu ook al op de hiervoor aangeduide variatie in handelingspatronen. Voor anderen is het aanbieden van trainingen en scholing aan te bevelen. Voor de Human Resource-functie binnen uitkeringsinstanties betekent deze koerswijziging naar ‘slimme handhaving’ een inzet op de werving van nieuwe medewerkers. Competenties zijn niet langer eendimensionaal gericht op strikt en bestraffend handhaven of op flexibel en overredend handhaven: de slimme professional bedient zich van een breed repertoire en moet dus zelf ook een flexibele en wendbare, maar vooral reflexieve medewerker zijn.

Uiteraard behoeven uitkeringsinstanties niet zelf allemaal het wiel uit te vinden. Veel kennis en informatie is reeds voorhanden en kan van anderen worden geleerd. Het onderzoek dat is besproken in hoofdstuk 2 belicht ook *good practices* van organisaties die er al redelijk goed in slagen de naleving te optimaliseren door te investeren in de relatie met de uitkeringsgerechtigde. En voor zover er behoefte is aan nadere informatieverzameling en kennisontwikkeling kan de organisatie van pilots soelaas bieden.

Tot slot komen de juridische aspecten van ‘slimme handhaving’ kort aan de orde. De vraag kan opkomen of voor deze andere benadering een grondslag in de wet nodig is. Daar is wellicht wat voor te zeggen: ‘slimme handhaving’ impliceert immers dat niet iedereen op dezelfde manier wordt bejegend en betekent daarmee een breuk met het gelijkheidsbeginsel. Die andere kijk op het gelijkheidsbeginsel sluit overigens wel goed aan bij hoe in algemene

zin op het sociaal domein over gelijkheid wordt gedacht en geschreven.¹⁵ Bij ‘slimme handhaving’ staat in alle gevallen het bevorderen van de normnaleving voorop. En omdat het handhaven van de naleving een met afweging omgeven bevoegdheid is, is een juridische grondslag voor een afweging per individueel geval niet zonder meer vanzelfsprekend. Tegelijkertijd staat bij de handhaving in de sociale zekerheid een repressieve insteek vaak voorop, zoals hiervoor ook in paragraaf 2 is beargumenteerd. En dan ligt een juridische grondslag voor de met ‘slimme handhaving’ te volgen andere benadering mogelijk wel voor de hand. Dat past in het idee van een ‘responsieve rechtsstaat’,¹⁶ waarin de overheid handhaving van regelgeving benadert vanuit het daarmee te dienen belang, namelijk regelnaleving en waarin die overheid zich vooral laat inspireren door de vraag hoe de burger daartoe gemotiveerd kan worden. Ons onderzoek laat zien dat dit niet is door het bieden van eenheidsworst: ‘de burger’ bestaat niet. Er is bovendien geen unieke wijze waarop de burger door middel van handhaving kan worden aangezet tot normnaleving.

15 Vgl. Meurs 2016, Donner 2006.

16 Scheltema 2015.

LITERATUUR

Australian Taxation Office 1998

Australian Taxation Office, *Improving tax compliance in the cash economy*. Canberra: Cash economy task force, Australian Taxation Office 1998.

Ayres & Braithwaite 1992

Ayres, I. & Braithwaite, J., *Responsive regulation: transcending the deregulation debate*. New York: Oxford University Press 1992.

Bantema 2016

Bantema, W., *Cafés in opstand: Een rechtssociologische studie naar de naleving van het rookverbod door caféhouders* (diss. RU Groningen), Den Haag: Boom juridisch 2016.

Bantema 2017

Bantema, W., 'Ik ben slecht in het legen van mijn brievenbus en heb een telefoonfobie'. *Recht der Werkelijkheid*, 38(1), 47-72.

Bantema & Weyers 2017

Bantema, W. & Weyers, H., Vertrouwen voorspelt motiverende houdingen. In: H.D. Tolsma, & P. de Winter (red.), *De wisselwerking tussen recht en vertrouwen bij toezicht en handhaving*. Den Haag: Boom juridisch, p. 111-133.

Bartel & Barclay 2011

Bartel, R. & Barclay, E., Motivational postures and compliance with environmental law in Australian agriculture. *Journal of Rural Studies*, 27(2), 153-171.

Becker 1968

Becker, G.S., Crime and punishment: an economic approach. *Journal of Political Economy* 76(2), 169-217.

Van den Bos 2011

Bos, K. van den, *Vertrouwen in de overheid: wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is? Een essay over de sociaal-psychologische werking van vertrouwen en de mens als informatievergarend individu*. Utrecht: Universiteit Utrecht 2011. file:///X:/My%20Downloads/van-den-bos-2011-essay-bzk-vertrouwen-in-de-overheid.pdf.

Bottoms & Tankebe 2012

Bottoms, A. & Tankebe, J., Beyond procedural justice: a dialogic approach to legitimacy in criminal justice. *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 102(1), 119-170.

Braithwaite, Walker & Grabosky 1987

Braithwaite, J., Walker, J. & Grabosky, P., An enforcement taxonomy of regulatory agencies. *Law & Policy*, 9(3), 323-351.

Braithwaite 2003

Braithwaite, V., Dancing with tax authorities: motivational postures and non-compliant actions. In: V. Braithwaite (ed.), *Taxing democracy: understanding tax avoidance and evasion*. Aldershot: Ashgate Publishing 2003, p. 15-39.

Braithwaite 2009

Braithwaite, V., *Defiance in taxation and governance: resisting and dismissing authority in a democracy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing 2009.

Braithwaite 2011

Braithwaite, V., *Motivations, attitudes, perceptions and skills: pathways to safe work*. Report to Safe Work Australia. Canberra: Regulatory Institutions Network, Australian National University (ANU) 2011.

www.safeworkaustralia.gov.au/system/files/documents/1702/motivation_attitude_perceptions_and_skills_pathways_to_safe_work.pdf.

Brenninkmeijer, Van den Bos & Roëll 2012

Brenninkmeijer, A.F.M., Bos, K. van den & Roëll, E., Het grote belang van procedurele rechtvaardigheid in Nederland en daarbuiten. *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, 173(4), 178-181.

De Brouwer & Van der Velde 2012

Brouwer, J. de & Velde, H. van der, *Handhavingsaanpak Wet werk en bijstand*. Den Haag: RCF Kenniscentrum Handhaving 2012.

www.kcco.nl/doc/kennisbank/spoorboekje_handhavingsaanpak_Wet_werk_en_bijstand_2012.pdf.

Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke handhaving 1998

Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke handhaving, *Handhaven op niveau*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1998.

Commissie Herziening Handhavingssstelsel VROM-regelgeving 2008

Commissie Herziening Handhavingssstelsel VROM-regelgeving, *De tijd is rijp*. Den Haag 2008.

Couper et al. 2007

Couper, M.P. et al., Noncoverage and nonresponse in an internet survey. *Social Science Research*, 36(1), 131-148.

Donner 2016

Donner, J. P. H., Laat je niet gek maken (Toespraak tijdens het Divosa voorjaarscongres 'Zonder kapsones' in De Doelen te Rotterdam), 2 juni 2016 https://www.raadvan-state.nl/publicaties/toespraken/tekst-toespraak.html?id=961&summary_only=&category_id=13

Van Deursen & Van Dijk 2012

Van Deursen, A.J.A.M. & Dijk, J.A.G.M. van, *Trendrapport internetgebruik 2012. Een Nederlands en Europees perspectief*. Enschede: Universiteit Twente 2012.

Fenger & Maan 2014

Fenger, H.J.M. & Maan, X.W., *Hoogwaardig handhaven in de gemeentelijke praktijk*. Rotterdam: Erasmus Universiteit 2014.

Fenger & Voorberg 2013

Fenger, H.J.M. & Voorberg, W., *Uitkeringsfraude in perspectief. Een onderzoek naar de fraudebestrijding in Nederland*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2013.

Van Gils et al. 2003

Gils, G. van et al., *Regelovertreding in de sociale zekerheid*. Amsterdam: TNS NIPO 2003. www.fss.uu.nl/pubs/pgmvanderheijden/38.Regelovertredingindesocialezekerheid.pdf.

Van Gils et al. 2007

Gils, G. van et al., *Regelovertreding in de WAO, WW en WWB in 2006*. Utrecht: BeleidsOnderzoek & Advies BOA 2007. www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2007/05/01/eindrapport-regelovertreding-in-de-wao-ww-en-wwb-in-2006.

Gormley 1998

Gormley, W.T., Regulatory Enforcement Styles. *Political Research Quarterly*, 51(2), 363-383.

Goudswaard & Heerma van Voss 2014

Goudswaard, K.P. & Heerma van Voss, G.J.J., Handhaving in de sociale zekerheid. In: F.C.M.A. Michiels & E.R. Muller (red.), *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*. Deventer: Kluwer 2014, p. 565-581.

Grabosky & Braithwaite 1986

Grabosky, P. & Braithwaite, J., *Of manners gentle: Enforcement strategies of Australian business regulatory agencies*. Melbourne: Oxford University Press 1986.

Gunningham et al. 1998

Gunningham, N., Grabosky, P. & Sinclair, D., *Smart regulation: designing environmental policy*. Oxford etc.: Oxford University Press 1998.

Hartner et al. 2008

Hartner, M. et al., Procedural fairness and tax compliance. *Economic analysis and policy*, 38(1), 137-152.

Havinga 1992

Havinga, T., Uitvoeringsinstanties. In: Open Universiteit (red.), *Rechtssociologie*. Heerlen: Drukkerij Oldemarkt 1992, p. 255-274.

Hawkins 1984

Hawkins, K., *Environment and enforcement: regulation and the social definition of pollution*. Oxford: Clarendon Press 1984.

Hertogh 2006

Hertogh, M., *Rechtsvervreemding: tussen rechtsstaat en rechtsgevoel*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006.

Hertogh & Bantema 2018

Hertogh, M. & Bantema, W., Slimme handhaving in de sociale zekerheid: lessen uit een landelijke enquête onder uitkeringsgerechtigden. *Beleid en Maatschappij* (nog te verschijnen).

Hertogh, Schudde & Winter 2013

Hertogh, M.L.M., Schudde, L.T. & Winter, H.B., Geen woorden maar daden: De invloed van legitimiteit en vertrouwen op het nalevingsgedrag van verkeersovertreders. *Recht der Werkelijkheid*, 34(2), 89-112.

Hertogh & Weyers 2011

Hertogh, M. & Weyers, H. (red.), *Recht van onderop. Antwoorden uit de rechtssociologie*. Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011.

Huisman 2001

Huisman, W., *Tussen winst en moraal. Achtergronden van regelnaleving en regelovertreding door ondernemingen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2001.

Hulst 2017

Hulst, L., *Experimental legal studies on perceived procedural justice and trust in law and society* (diss. VU Amsterdam), 2017.

Inspectie Werk en Inkomen 2008

Inspectie Werk en Inkomen, *Handhaving: Preventie boven repressie. Opvattingen van uitvoerders en uitkeringsgerechtigden over handhaving in het stelsel van werk en inkomen*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2008.
<http://onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/wdinbv7/handhaving-preventie-boven-repressie.pdf>.

Jackson et al. 2012

Jackson, J. et al., Why do people comply with the law? Legitimacy and the influence of legal institutions. *British Journal of Criminology*, 52(6), 1051-1071.

Jurgens, Blomberg & Michiels 2016

Jurgens, G.T.J.M., Blomberg, A.B. & Michiels, F.C.M.A., *Handhavingsrecht*. Deventer: Wolters Kluwer 2016.

Kagan 1989

Kagan, R.A., Understanding regulatory enforcement. *Law & Policy*, 11(2), 89-120.

Kagan & Scholz 1984

Kagan, R.A. & Scholz, J.T., The criminology of the corporation. In: K. Hawkins & J.M. Thomas (eds.), *Enforcing regulation and enforcement strategies*. Boston etc.: Kluwer-Nijhoff Publishing 1984, p. 67-96.

Karakayali 2009

Karakayali, N., Social distance and affective orientations. *Sociological Forum*, 24(3), 538-562.

Khodyakov 2007

Khodyakov, D., Trust as a process: a three-dimensional approach, *Sociology*, 41(1), 115-132.

Kirchler & Wahl 2010

Kirchler, E. & Wahl, I., Tax compliance inventory: TAX-I voluntary compliance, enforced tax compliance, tax avoidance, and tax evasion. *Journal of Economic Psychology*, 31(3), 331-347.

Knegt 1986

Knegt, R., *Regels en redelijkheid in de bijstandsverlening. Participerende observatie bij een sociale dienst*. Groningen: Wolters-Noordhoff 1986.

Koolhaas 1990

Koolhaas, E., Milieu, handhavingsstrategieën en beleid; de noodzaak tot het maken van keuzes. *Justitiële verkenningen*, 16(3), 92-109.

Lind & Tyler 1988

Lind, E.A. & Tyler, T.R., *The social psychology of procedural justice*. New York/London: Plenum Press 1988.

Lindenberg & Steg 2007

Lindenberg, S. & Steg, L., Normative, gain and hedonic goal frames guiding environmental behavior. *Journal of Social Issues*, 63(1), 117-137.

Lipsky 1980

Lipsky, M., *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation 1980.

Lo et al. 2009

Lo, C.W.-H., Fryxell, G.E. & Rooij, B. van, Changes in enforcement styles among environmental enforcement officials in China. *Environmental Planning*, 41(11), 2706-2723.

Makkai & Braithwaite 1994

Makkai, T. & Braithwaite, J., The dialectics of corporate deterrence. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 31(4), 347-373.

Mascini & Van Wijk 2009

Mascini, P. & Wijk, E.V. van, Responsive regulation at the Dutch Food and Consumer Product Safety Authority: an empirical assessment of assumptions underlying the theory. *Regulation & Governance*, 3(1), 27-47.

May & Winter 2000

May, P.J. & Winter, S., Reconsidering styles or regulatory enforcement: Patterns in Danish agro-environmental inspection. *Law & Policy*, 22(2), 143-173.

May & Winter 2011

May, P.J. & Winter, S.C., Regulatory enforcement styles and compliance. In: C. Parker & V.L. Nielsen (red.), *Explaining Regulatory Compliance: Business Responses to Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2011, p. 222-244.

McAllister 2010

McAllister, L.K., Dimensions of enforcement style: factoring in regulatory autonomy and capacity. *Law & Policy*, 32(1), 61-78.

Meurs 2016

Meurs, P., Maatwerk en willekeur: een pleidooi voor situationele gelijkheid. In: Transitiecommissie Sociaal Domein, *Decentralisaties in het sociaal domein: wie houdt er niet van kakelbont? (Essays over de relatie tussen burger en bestuur)*. Den Haag: Transitiecommissie Sociaal Domein 2016, p. 97-111. file:///X:/My%20Downloads/transitiecommissie-soc-domein-essaybundel-spread.pdf

Murphy 2004

Murphy, K., The role of trust in nurturing compliance. A study of accused tax avoiders. *Law and Human Behavior*, 28(2), 187-209.

Murphy 2005

Murphy, K., Regulating more effectively: the relationship between procedural justice, legitimacy, and tax non-compliance. *Journal of Law and Society*, 32(4), 562-589.

Murphy et al. 2009

Murphy, K. et al., Nurturing regulatory compliance: is procedural justice effective when people question the legitimacy of law? *Regulation & Governance*, 3(1), 1-26.

Murphy 2016

Murphy, K., Turning defiance into compliance with procedural justice: understanding reactions to regulatory encounters through motivational posturing. *Regulation & Governance*, 10(1), 93-109.

Murphy & Cherney 2012

Murphy, K. & Cherney, A., Understanding cooperation with police in a diverse society. *British Journal of Criminology*, 52(1), 181-201.

Nationale ombudsman 2011

Nationale ombudsman, *Een vertrouwde overheid. Verslag van de Nationale ombudsman over 2011*. Den Haag: Bureau Nationale ombudsman 2011.

Nationale ombudsman 2013

Nationale ombudsman, *De burger gaat digitaal*. Rapportnummer 2013-170. Den Haag: Bureau Nationale ombudsman 2013.

New Zealand Inland Revenue 2001

New Zealand Inland Revenue, *Inland revenue business plan: the way forward 2001 onwards*. Wellington: New Zealand Inland Revenue 2001.

Nielsen 2010

Nielsen, L., The need for multi-method approaches in empirical legal research. In: P. Cane & H. Kritzer (eds.), *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research*. Oxford: Oxford University Press 2010, p. 951-975.

Paauw-Fikkert, Six & Robben 2014

Paauw-Fikkert, L., Six, F. & Robben, P., Vertrouwen in toezichtbeleid. *Beleid en Maatschappij*, 41(3), 185-203.

Parker 2006

Parker, C., The 'compliance' trap: the moral message in responsive regulatory enforcement. *Law and Society Review*, 40(3), 591-622.

Parry 1976

Parry, G., Trust, distrust and consensus. *British Journal of Political Science*, 6(2), 129-142.

Paternoster & Simpson 1996

Paternoster, R. & Simpson, S., Sanction threats and appeals to morality: testing a rational choice model of corporate crime. *Law and Society Review*, 30(3), 549-583.

Pautz & Slott Wamsley 2012

Pautz, M.C. & Slott Wamsley, C., Pursuing trust in environmental regulatory interactions: the significance of inspectors' interactions with the regulated community. *Administration & Society*, 44(7), 853-884.

Pratt 2006

Pratt, T.C. et al., The empirical status of deterrence theory: a meta-analysis. In: F.T. Cullen et al. (eds.), *Taking stock: the status of criminological theory* (Advances in criminological theory, Volume 15). New Brunswick/London: Transaction Publishers 2006, p. 367-396.

PytlikZillig & Kimbrough 2016

PytlikZillig, L. & Kimbrough, D.C., Consensus on conceptualizations and definitions on trust: are we there yet? In: E. Shockley, T.M.S. Neal, L.M. PytlikZillig & B.H. Bornstein (eds.), *Interdisciplinary Perspectives on Trust, towards Theoretical and Methodological Integration*. Berlin etc.: Springer 2016, p. 17-47.

Raad voor het openbaar bestuur 2012

Raad voor het openbaar bestuur, *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur 2012.

Reisig, Tankebe & Mesko 2012

Reisig, M.D., Tankebe, J. & Mesko, G., Procedural justice, police legitimacy, and public cooperation with the police among young Slovene adults. *Varstvoslovje*, 14(2), 147-164.

Scheltema 2015

Scheltema, M., Bureaucratische rechtsstaat of responsieve rechtsstaat? (Redactioneel). *NTB* 2015/37, p. 287-289.

Scholz & Pinney 1995

Scholz, J.T. & Pinney, N., Duty, fear and tax compliance: the heuristic basis of citizenship behavior. *American Journal of Political Science*, 39(2), 490-512.

Schuilenberg z.j.

Schuilenburg, M. (z.j.), *Slimme rechtshandhaving: Milieucriminaliteit*. Bureau de Helling. <https://bureaudehelling.nl/artikel-tijdschrift/slimme-rechtshandhaving>.

Simmel 1908

Simmel, G., *The stranger*. www.infoamerica.org/documentos_pdf/simmel01.pdf.

Six 2010

Six, F.E., Vertrouwen in toezicht. *Tijdschrift voor Toezicht*, 1(4), 6-27.

Six, Nooteboom & Hoogendoorn 2010

Six, F., Nooteboom, B. & Hoogendoorn, A., Actions that build interpersonal trust: a relational signaling perspective. *Review of Social Economy*, 68(3), 285-315.

Sparrow 2000

Sparrow, M.K., *The regulatory craft. Controlling risks, solving problems, and managing compliance*. Washington D.C.: The Brookings Institution 2000.

Stichting Lezen & Schrijven 2015

Stichting Lezen & Schrijven, *Laaggeletterden: achterblijvers in de digitale wereld? Vaardigheden van Burgers en aanpassingen door overheden 2015*. 's-Hertogenbosch 2015.

Van Stokkom 2004

Stokkom, B. van, *Handhaven: eerst kiezen, dan doen. Sociaal-wetenschappelijke mogelijkheden en beperkingen*. Deelrapport I. Den Haag: Ministerie van Justitie 2004.
<http://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/40249/40249.pdf?sequence=1>.

Sunshine & Tyler 2003

Sunshine, J. & Tyler, T.R., The role of procedural justice and legitimacy in shaping public support for policing. *Law and Society Review*, 37(3), 513-548.

SZW 2006

SZW, *Hoogwaardig handhaven in de startblokken*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2006.

SZW 2010

SZW, *Handhavingsprogramma 2011-2014*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2010. www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2010/12/21/szw-handhavingsprogramma-2011-2014.

Tashakkori & Teddlie 2010

Tashakkori, A. & Teddlie, C. (eds.), *Sage handbook of mixed methods in social & behavioral research* (sec. ed.). Los Angeles etc.: Sage 2010.

TNS Nipo 2016

TNS Nipo, *Onderzoeksverantwoording 'Handhaving van onderop studie onder uitkeringsgerechtigden'*. Amsterdam: TNS Nipo (interne notitie) 2016.

Tollenaar 2013

Tollenaar, A., Aanscherping sanctiebeleid SZW-wetten: vliegt de wetgever uit de bocht? *Beleid & Maatschappij*, 40(2), 118-131.

Tyler 1990

Tyler, T.R., *Why people obey the law*. New Haven/London: Yale University Press 1990.

Tyler 2001

Tyler, T.R., Trust and law abidingness: a proactive model of social regulation. *B.U.L. Review*, 81(2), 361-406.

Tyler 2005

Tyler, T.R., Policing in black and white: ethnic group differences in trust and confidence in the police. *Police Quarterly*, 8(3), 322-342.

Tyler & Huo 2002

Tyler, T.R. & Huo Y.J., *Trust in the law. encouraging public cooperation with the police and courts*. New York: Russel Sage Foundation 2002.

Van der Veen 1990

Veen, R.J. van der, *De sociale grenzen van beleid: een onderzoek naar de uitvoering en de effecten van het stelsel van sociale zekerheid*. Leiden: Stenfert Kroese 1990..1990

Vonk 2013

Vonk, G.J., *Hoofdzaken sociale zekerheidsrecht* (achtste druk). Deventer: Kluwer 2013.

Vonk 2014

Vonk, G.J., Repressieve verzorgingsstaat. *Nederlands Juristenblad*, 2014, 80, 95-102.

Vonk 2016

Vonk, G.J. (red.), *Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein*. Groningen: Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde 2016.

Weyers & Hertogh 2007

Weyers, H. & Hertogh, M., *Legitimiteit betwist. Een verkennend literatuuronderzoek naar de ervaren legitimiteit van het justitieoptreden*. Den Haag: WODC 2007.

Wiering 1999

Wiering, M. (1999) *Controleurs in context: handhaving van mestwetgeving in Nederland en Vlaanderen* (diss. RU Nijmegen). Lelystad: Koninklijke Vermande 1999.

Van Wingerde 2012

Wingerde, C.G. van, *De afschrikking voorbij. Een empirische studie naar afschrikking, generale preventie en regelnaleving in de Nederlandse afvalbranche*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012.

De Winter 2016

Winter, P. de, Zacht waar het kan, hard waar het moet? Casestudies naar handhaving in de sociale zekerheid. *Recht der Werkelijkheid*, 37(1), 60-64.

De Winter 2017

Winter, P. de, 'We zijn hier om mensen op de rails te zetten'. Over afstemming van handhaving in de sociale zekerheid. In: H.D. Tolsma & P. de Winter, *De wisselwerking tussen recht en vertrouwen bij toezicht en handhaving*. Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 133-150.

De Winter 2018

Winter, P. de, Uniforme uitvoering van de sollicitatieplicht? Een onderzoek bij twee UWV Werkbedrijven. In: M. Duchateau & A. Tollenaar (red.), *Vertrouwen in de lokale rechtsstaat. Decentralisatie als governance-vraagstuk*. Den Haag: Boom juridisch 2018 (nog te verschijnen).

Winter & Mein 2017

Winter, H.B. & Mein, A.G., De staat van toezicht en handhaving door gemeenten. *Gemeentestem*, 2017/175, 938-942.

WRR 2012

WRR, *Vertrouwen in burgers* (WRR-rapport nr. 88). Amsterdam: Amsterdam University Press 2012.

WRR 2013

WRR, *Toezen op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*.
Amsterdam: Amsterdam University Press 2013.

BIJLAGE I

METHODOLOGISCHE NOTITIES

LANDELIJKE ENQUÊTE ONDER UITKERINGSGERECHTIGDEN

Voor dit onderzoek is in maart 2016 een online enquête gehouden waar meer dan duizend Nederlandse uitkeringsgerechtigden aan hebben deelgenomen ($N = 1305$).¹ Deze groep is samengesteld uit mensen met een WW-uitkering ($N = 709$) en mensen met een bijstandsuitkering ($N = 596$).² Hiervoor is gebruikgemaakt van een panel (TNS-Nipobase) dat op basis van geslacht, leeftijd, opleiding en stedelijkheid als representatief beschouwd kan worden voor de Nederlandse bevolking. Onze respondenten zijn tussen 19 en 83 jaar oud ($M = 49,40$; $SD = 11,26$), 61% is vrouw en 32% is laag opgeleid. Respondenten met een WW-uitkering ($M = 51$; $SD = 10,71$) zijn gemiddeld wat ouder dan mensen met een bijstandsuitkering ($M = 47,5$; $SD = 11,62$). Mensen in de bijstand zijn vaker laag opgeleid (38%) vergeleken met mensen in de WW (27%). Respondenten met een WW-uitkering zijn juist vaker hoog opgeleid (36%) dan mensen die een bijstandsuitkering ontvangen (23%). Onder mensen met een bijstandsuitkering zijn meer vrouwen (70%) dan onder mensen met een WW-uitkering (54%). Een vergelijking met recente data van het CBS laat zien dat de kenmerken van de uitkeringsontvangers uit onze steekproef grotendeels overeenkomen met het landelijke beeld (TNS Nipo 2016).³ Op basis hiervan kan onze enquête als representatief worden beschouwd voor de meeste WW'ers en bijstandsgerechtigden in ons land.

1 De vragenlijst is online te raadplegen (www.handhavingvanonderop.nl).

2 De enquête is uitgezet onder 735 bijstandsgerechtigden (respons: 84%) en 1197 WW'ers (respons: 71%).

3 Deze CBS-cijfers (2015) kijken alleen naar het geslacht en de leeftijd van uitkeringsontvangers. Het percentage vrouwelijke WW'ers in onze steekproef (54%) komt redelijk overeen met het landelijke beeld (49%). Het percentage vrouwen met een bijstandsuitkering is in onze steekproef (70%) oververtegenwoordigd, vergeleken met het landelijke beeld (56%). De verdeling van alle leeftijdscategorieën in onze steekproef komt overeen met de landelijke verdeling, met uitzondering van het aantal oudere mannen en vrouwen. Het aantal oudere mannen met een WW-uitkering (55-65 jaar) is in onze steekproef oververtegenwoordigd (53%) vergeleken met het landelijke beeld (33%). Dit geldt ook voor het aantal oudere vrouwen (55-65 jaar) met een WW-uitkering (42% en 28%). We hebben in ons onderzoek gecontroleerd voor geslacht en leeftijd en hieruit blijkt dat beide kenmerken voor onze analyse niet van doorslaggevende betekenis zijn (zie tabel 5.3-5.6 in hoofdstuk 5 van dit boek).

KANTTEKENINGEN BIJ HET ONDERZOEK

Bij de analyse van de onderzoeksresultaten kunnen ook een paar kanttekeningen worden gemaakt over de representativiteit van de dataset, de wijze waarop de handhavingsstijlen zijn onderzocht en de manier waarop naleving is gemeten.

Zoals eerder aangegeven, is voor de selectie van respondenten gebruikgemaakt van een panel (TNS-Nipobase) en kan onze enquête als representatief worden beschouwd voor de meeste WW'ers en bijstandsgerechtigden in ons land. We hebben gekozen voor een internetenquête als methode van dataverzameling. Uit de literatuur blijkt dat bij deze methode soms een aantal groepen ondervertegenwoordigd zijn (vgl. Couper et al. 2007). TNS Nipo zorgt er daarom met behulp van andere (aangekochte en aangeleverde) databestanden voor dat ook deze zogenoemde 'moeilijke doelgroepen', zoals allochtonen, personen met een relatief lage pc-penetratie (ouderen, lager opgeleiden) of eenpersoonshuishoudens, in voldoende mate zijn opgenomen in hun database. Toch valt niet helemaal uit te sluiten dat sommige specifieke groepen respondenten in onze data wellicht minder vertegenwoordigd zijn. We hebben geen aanwijzingen dat dit ook geldt voor ons onderzoek,⁴ maar om dit helemaal uit te sluiten zou bijvoorbeeld een (kwalitatief) vervolgonderzoek kunnen worden opgezet waarbij deze groepen doelgericht worden benaderd.

We bekijken in dit onderzoek twee handhavingsstijlen: sanctionering en overreding. Op basis van de enquête kunnen we echter alleen uitspraken doen over de manier waarop de handhaving door de respondenten wordt *ervaren*, maar kunnen we geen conclusies trekken over de *feitelijke* handhavingsstijl. De uitkomsten van ons onderzoek moeten daarom ook nadrukkelijk in dit (subjectieve) licht worden geïnterpreteerd. Deze subjectieve handhavingsstijl hoeft niet altijd overeen te komen met de wijze waarop de uitvoeringsinstanties zelf denken over hun manier van optreden. Terwijl bijvoorbeeld een uitvoeringsinstantie de bedoeling heeft om meer nadruk te leggen op overreding, kan dit bij sommige uitkeringsgerechtigden nog steeds overkomen als een sanctionerende handhavingsstijl (en omgekeerd). De handhavingsstijl kan bovendien van vestiging tot vestiging en van medewerker tot medewerker verschillen. De algemene indruk van de Sociale Dienst of het UWV hangt op die manier ook af van de vraag hoe vaak, met welke vestiging en met welke individuele medewerker(s) een respondent heeft gesproken.

4 Integendeel, ouderen met een WW-uitkering en vrouwen met een bijstandsuitkering zijn zelfs oververtegenwoordigd in onze steekproef (zie par. 5.3 in hoofdstuk 5 van dit boek). Het is daarom niet uit te sluiten dat met name het nalevingsniveau van de sollicitatieplicht (waar vooral ouderen en vrouwen lager scoren) in ons onderzoek wat lager is dan bij de landelijke populatie van uitkeringsgerechtigden.

Ten slotte zijn de nalevingscijfers in dit onderzoek, net als bij de meeste vergelijkbare studies, volledig gebaseerd op zelfrapportage door de respondenten. In theorie zou dit wellicht tot een zekere mate van onderrapportage van overtredingen kunnen leiden. Mensen zijn misschien geneigd vragen over bijvoorbeeld de sollicitatieplicht of het melden van bijverdiensten niet altijd naar waarheid in te vullen. We hebben geprobeerd dit zo veel mogelijk te voorkomen door hier bij de opzet van het onderzoek en bij de formulering van de vragen rekening mee te houden.⁵ We hebben bovendien de nalevingscijfers uit onze enquête vergeleken met de uitkomsten van ander nalevingsonderzoek en hieruit komen geen grote verschillen naar voren (vgl. Van Gils et al. 2007; SZW 2010). Op basis van deze overwegingen denken wij dat er geen aanwijzingen zijn om te twifelen aan de betrouwbaarheid en de validiteit van de wijze waarop naleving in dit onderzoek is vastgesteld.

5 Door het vermijden van (te) directe vragen en door mensen in de gelegenheid te stellen om de enquêtevragen online (en anoniem) te beantwoorden, hebben we geprobeerd om het aantal sociaal wenselijke antwoorden te verminderen.

BIJLAGE II

DEELNEMERS FOCUSGROEPEN

1 FOCUSGROEP BURGERS (GRONINGEN, 24-09-2014)

dhr. Harry Klinker, cliëntenraad UWV
mw. Hilda Molenaars, cliëntenraad UWV
dhr. Sjoerd Otter, cliëntenraad Sociale Dienst
dhr. Koen Lerk
dhr. Roel Bottema
dhr. Eric Wams
mw. Marijke Hermans, regionale ombudsman Groningen

2 FOCUSGROEP HANDHAVERS (GRONINGEN, 19-10-2014)

dhr. Bert Nederveen, wethouder, voorzitter sociale werkvoorziening, VNG commissie Werk en Inkomen
dhr. Mazanga Halley, hoofd afdeling rechtshandhaving
dhr. Andries Terpstra, Stimulansz, projectleider Hoogwaardig Handhaven
dhr. Hans Julsing, directeur inkomstendienstverlening
mw. Marije Baarschers, klantmanager Sociale Dienst
mw. Willemijn van Helden, projectleider bureau Nationale ombudsman
mw. Sherisse Maita, klantmanager inkomen en handhaver
dhr. Willem Weerd, sociaal onderzoeker

3 FOCUSGROEP DESKUNDIGEN (UTRECHT, 23-10-2014)

dhr. Guido Brummelkamp, Panteia
dhr. Björn van Dijk, advocaat
dhr. Bob van Waveren, Regioplan
dhr. Raymond Korse, journalist Stentor
dr. Judith van Erp, Erasmus Universiteit Rotterdam
prof. dr. Peter Mascini, Erasmus Universiteit Rotterdam
dhr. Peter Haas, procesmanager handhaving Divosa
dhr. Wim Heersink, RCF

BIJLAGE III

VERSLAG EXPERTMEETING

Op 26 oktober 2016 heeft de onderzoeksgroep ‘Handhaving van onderop’ (Rijksuniversiteit Groningen i.s.m. Instituut Gak) een drukbezochte expertmeeting georganiseerd met de titel ‘Slimme handhaving in de sociale zekerheid: een ontmoeting tussen praktijk en wetenschap’. De bijeenkomst vond plaats in stadscafé De Observant in Amersfoort.

Tijdens de expertmeeting werden de tussentijdse resultaten gepresenteerd van een onderzoeksproject (2014-2018) naar handhaving in de sociale zekerheid. Tijdens deze expertmeeting gingen de onderzoekers in gesprek met ruim 75 professionals uit de sociale zekerheid, waaronder medewerkers van verschillende uitvoeringsinstanties (Sociale Dienst, UWV, SVB) en gemeenten, advocaten, adviseurs en leden van diverse cliëntenraden. Centrale vragen waren hierbij: in hoeverre sluiten onze voorlopige bevindingen aan bij ervaringen uit de praktijk? Welke onderwerpen verdienen in het onderzoek nog meer aandacht? En wat zijn belangrijke *do's* en *don'ts* voor slimme handhaving? Dit leidde tot een levendige discussie die veel waardevolle inzichten heeft opgeleverd voor het vervolgonderzoek en voor de handhavingspraktijk.

Na een korte introductie van het onderzoek door Marc Hertogh (RUG) volgden drie tafelgesprekken waarbij steeds een lid van de onderzoeksgroep in gesprek ging met een aantal gasten. Tijdens deze gesprekken werd ook de zaal uitgenodigd om mee te praten.

Bij het eerste tafelgesprek gaf Paulien de Winter (RUG) een toelichting bij de belangrijkste onderzoeksresultaten over het thema ‘Handhavingsstijlen’. Hieruit bleek onder meer dat WW'ers en bijstandsgerechtigden het optreden van hun uitvoeringsinstantie vaker omschrijven als ‘sanctionering’ dan als ‘overreding’. Het optreden van het UWV en de Sociale Dienst wordt ook meer als ‘politieagent’ en minder als ‘begeleider’ ervaren. Op deze resultaten werd vervolgens gereageerd door Arjan Schonewille (Werkplein Drentsche Aa) en Hans Alderkamp (Cliëntenraad SoZaWe Groningen). Zij onderschreven het beeld dat veel uitkeringsgerechtigden het overheidsoptreden als bijzonder streng kunnen ervaren; maar zij vroegen ook aandacht voor de grote onderlinge verschillen tussen individuele UWV's en Sociale Diensten.

Bij het tweede tafelgesprek gaf Heleen Weyers (RUG) een toelichting bij de belangrijkste onderzoeksresultaten over het thema ‘Naleving en fraude’. Zij liet onder meer zien dat het

(zelfgerapporteerde) nalevingsniveau onder uitkeringsgerechtigden vrij hoog is en dat er relatief weinig waarschuwingen en boetes worden uitgedeeld. Willem Weerd (ISD Noordoost) en Rens van Waardenberg (Cliëntenraad UWV) plaatsten deze bevindingen in een breder perspectief. Zij bevestigden het algemene beeld uit de enquête, maar zij plaatsten ook een aantal kritische kanttekeningen bij het feit dat het onderzoek is gebaseerd op zelfgerapporteerde cijfers. Er werd bovendien aandacht gevraagd voor het feit dat het – bijvoorbeeld gelet op hun persoonlijke situatie – voor sommige uitkeringsgerechtigden waarschijnlijk makkelijker is om zich aan alle regels te houden dan voor anderen.

Bij het derde tafelgesprek gaven Willem Bantema (RUG) en Marc Hertogh (RUG) een toelichting bij de belangrijkste onderzoeksresultaten over het thema ‘Slimme handhaving’. Zij lieten zien dat het effect van handhaving niet alleen wordt bepaald door de hoogte van de boete of de ervaren pakkans, maar ook door het contact met de burger, het draagvlak onder burgers en het profiel van burgers. Hun voorlopige conclusie was dat sanctionerende handhaving op termijn waarschijnlijk contraproductief is en dat daarom een overredingsstijl meestal de voorkeur verdient. Op deze resultaten werd gereageerd door Jaap Dijkema (ISD Noordoost) en Gijsbert Vonk (RUG). Zij plaatsten kritische kanttekeningen bij de ‘verharding’ van het handhavingsklimaat. Daarnaast benadrukten zij het grote belang van goede communicatie bij ‘slimme handhaving’, waarbij ook wordt gelet op het specifieke profiel van uitkeringsgerechtigden.

Tot slot maakte Heinrich Winter (RUG) de balans op van de middag en werden alle deelnemers uitgenodigd om suggesties aan te dragen voor het vervolgonderzoek. Hierbij werd onder meer aandacht gevraagd voor lokale verschillen bij de handhaving, de rol van wijkteams en mogelijke parallellen met eerder onderzoek naar *nudging*. Ten slotte was de oproep aan de onderzoekers om na te denken over manieren waarop de uitkomsten van het onderzoek kunnen worden gebruikt als signaal aan de wetgever. De middag werd afgesloten met een borrel.

BIJLAGE IV

SAMENSTELLING BEGELEIDINGSCOMMISSIE

Prof. dr. H.J.M. (Menno) Fenger

Bijzonder hoogleraar Governance of Modern Welfare States en universitair hoofddocent Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam

C.H.L.M. (Coen) van de Louw

Lid Raad van Bestuur, Sociale Verzekeringsbank

A.M. (Arjan) Schonewille

Algemeen directeur Intergemeentelijke Sociale Dienst Assen, Aa en Hunze en Tynaarlo

Dr. ir. F.E. (Frédérique) Six

Universitair hoofddocent Public Governance, Vrije Universiteit Amsterdam

BIJLAGE V

OVER DE AUTEURS

Dr. W. (Willem) Bantema

Willem Bantema was als senior onderzoeker verbonden aan het onderzoeksproject ‘Handhaving van onderop’ aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Persoonlijke website: <https://onderzoek.nhl.nl/onderzoeker/dr-willem-bantema>

Prof. dr. M.L.M. (Marc) Hertogh

Marc Hertogh is hoogleraar rechtssociologie aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Persoonlijke website: www.rug.nl/staff/m.l.m.hertogh

Dr. H.A.M. (Heleen) Weyers

Heleen Weyers is universitair docent rechtstheorie aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Persoonlijke website: www.rug.nl/staff/h.a.m.weyers

Prof. dr. H.B. (Heinrich) Winter

Heinrich Winter is hoogleraar bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Persoonlijke website: www.rug.nl/staff/h.b.winter

P. (Paulien) de Winter, MSc

Paulien de Winter was als junior onderzoeker verbonden aan het onderzoeksproject ‘Handhaving van onderop’ aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Persoonlijke website: www.rug.nl/staff/p.de.winter