

Paulien de Winter



Een rechtssociologische studie naar
handhaving in de sociale zekerheid

Boomjuridisch

Een strenge aanpak van uitkeringsfraude staat al jaren hoog op de politieke agenda. Regelmatig komt in het nieuws hoeveel miljoenen euro's uitvoeringsinstanties opsporen of besparen door handhavingsacties, of welke sancties opgelegd worden aan frauderende burgers. Iedereen kent deze 'resultaten' van handhaving van de socialezekerheidswetgeving. Maar wat gebeurt er binnen de uitvoeringsinstanties? Hoe gaan medewerkers om met de regels? Hoe gaan medewerkers om met uitkeringsgerechtigden? Dit boek geeft een kijk in de *black box* van deze handhavingspraktijk.

De auteur heeft over de schouder van verschillende medewerkers meegekeken bij hun dagelijkse werkzaamheden. De handhaving van de verplichtingen in de sociale zekerheid zijn onderzocht bij drie sociale diensten en twee UWV Werkbedrijven. In de dagelijkse praktijk bestaan grote verschillen in de manier waarop sociale diensten en UWV Werkbedrijven socialezekerheidswetgeving handhaven. Het onderzoek laat zien dat strenge regelgeving niet automatisch leidt tot strenge uitvoering. Uitvoerende medewerkers weten hoe ze zich *tussen de regels* moeten begeven om voor elkaar te krijgen wat zij vinden dat gedaan moet worden.

Dit boek geeft een unieke en gedetailleerde beschrijving van de – vaak gesloten – wereld van de uitvoeringspraktijk. Het is bestemd voor mensen die betrokken zijn bij de sociale zekerheid: uitvoerders, handhavers, beleidsmakers en uitkeringsgerechtigden. De resultaten zijn interessant voor (rechts)sociologen, bestuurskundigen en anderen die geïnteresseerd zijn in de werking van het recht.

Paulien de Winter is werkzaam als postdoconderzoeker en docent bij de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen en doet onderzoek naar handhaving in de sociale zekerheid.

ISBN 978-94-6290-684-6



9 789462 906846 >

Boom juridisch

Tussen de regels

Een handelseditie van dit proefschrift is verschenen bij Boom juridisch met ISBN 978-94-6290-684-6.



rijksuniversiteit
 groningen

Tussen de regels

Een rechtssociologische studie naar handhaving in de sociale
zekerheid

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de
Rijksuniversiteit Groningen
op gezag van de
rector magnificus prof. dr. E. Sterken
en volgens besluit van het College voor Promoties.

De openbare verdediging zal plaatsvinden op

donderdag 11 juli 2019 om 14.30 uur

door

Paulien de Winter

geboren op 15 april 1990
te Hefshuizen

Promotores

Prof. dr. M.L.M. Hertogh

Prof. dr. H.B. Winter

Copromotor

Dr. H.A.M. Weyers

Beoordelingscommissie

Prof. dr. G.J. Vonk

Prof. dr. H.J.M. Fenger

Prof. dr. J.G. van Erp

VOORWOORD

Op deze plek wil ik graag de mensen bedanken die betrokken zijn geweest bij het schrijven van dit boek. Tijdens mijn promotieonderzoek heb ik veel leuke en interessante mensen ontmoet. Ik ben alle betrokkenen uit de uitvoeringspraktijk erg dankbaar voor hun bijdrage. In het bijzonder de medewerkers, die mij – vaak met veel enthousiasme – hebben betrokken bij hun dagelijkse werkzaamheden. Zonder jullie was dit onderzoek niet mogelijk geweest. Ook ben ik erg dankbaar dat ik mijn onderzoek mocht uitvoeren bij de vijf uitvoeringsinstanties. Daarnaast dank ik de begeleidingscommissie en de leescommissie voor hun waardevolle input en ‘mijn’ studentassistenten Ella Lerk en Peer Westerhuis voor hun bijdragen.

Dit promotieonderzoek maakt deel uit van het bredere onderzoeksproject ‘Handhaving van onderop’, uitgevoerd aan de Rijksuniversiteit Groningen en gefinancierd door Instituut Gak.¹ Ik wil Instituut Gak bedanken voor het mogelijk maken van dit onderzoek. Voor het in goede banen leiden van mijn promotieonderzoek wil ik Marc Hertogh, Heinrich Winter en Heleen Weyers bedanken. Ik heb veel plezier gehad in onze samenwerking. Marc, dank voor het benadrukken van het belang van het ‘de Winter’ verhaal. Heinrich, dank voor jouw tijd en waardevolle feedback. Heleen, bedankt dat je altijd tijd hebt en dat we samen veel kunnen bespreken.

Collega’s van de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde en de vakgroep Rechtstheorie wil ik bedanken voor de leuke werksfeer. Familie en vrienden, dank voor jullie betrokkenheid en steun. Edwin, fijn om dit samen met jou mee te mogen maken. Met jou is alles leuker!

1. Zie hierover het onderzoeksrapport ‘Slimme Handhaving, een empirisch onderzoek naar handhaving en naleving van de socialezekerheidswetgeving’ (Hertogh e.a. 2018). Een van de hoofdstukken van dit onderzoeksrapport is gebaseerd op dit proefschriftonderzoek (De Winter 2018a). Eerdere versies van delen van dit proefschrift zijn daarnaast gepubliceerd in ‘De wisselwerking tussen recht en vertrouwen bij toezicht en handhaving’ (De Winter 2017) en ‘Vertrouwen in de lokale rechtsstaat: decentralisatie als governance-vraagstuk’ (De Winter 2018b).

INHOUD

1	Het ontrafelen van de handhavingspraktijk	11
1.1	Inleiding	11
1.2	De focus van dit onderzoek: handhaving	12
1.3	Handhavingsstijlen en responsive regulation	13
1.4	Onderzoeksvraag	14
1.5	De aanpak	15
1.6	Indeling van dit boek	17
2	Theoretisch kader	19
2.1	Inleiding	19
2.2	Street-level bureaucrats en discretionaire ruimte	20
2.3	Eerder onderzoek naar uitvoerende medewerkers	22
2.4	Handhavingsstijlen	25
	2.4.1 De twee dimensies uitgelicht	27
	2.4.2 Meerdere dimensies	29
2.5	Responsive regulation	29
	2.5.1 De handhavingspiramide	32
	2.5.2 De handhavingspiramide en naleving	34
	2.5.3 Responsive regulation in de praktijk	36
2.6	De twee invalshoeken van dit onderzoek	39
3	De uitvoering van het onderzoek	41
3.1	Inleiding	41
3.2	De onderzoeksmethoden	41
3.3	Selectie cases	42
	3.3.1 Sociale diensten	42
	3.3.2 UWV Werkbedrijven	44
3.4	Observaties	45
	3.4.1 'Medewerkers' en 'klanten'	45
3.5	Interviews	46
3.6	Beleidsstukken en dossiers	48
3.7	Analyse van de gegevens	48

3.7.1	De handhavingsstrategie van de onderzochte instanties	49
3.7.2	Indeling van medewerkers naar type handhavingsstijl	50
3.7.3	Responsive regulation	55
3.8	Kwaliteit van het onderzoek	55
4	Sociale zekerheid in Nederland	63
4.1	Inleiding	63
4.2	De 'Fraudewet' ter discussie	65
4.3	Socialezekerheidsstelsel in Nederland	68
4.4	Uitvoerende instanties	70
4.4.1	Sociale diensten	73
4.4.2	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen	80
5	Handhavingsstrategie van sociale diensten	91
5.1	Inleiding	91
5.2	Sociale dienst Klarenzicht	92
5.2.1	De aanvraagprocedure	92
5.2.2	Beleid en de aansturing van medewerkers	93
5.2.3	Maatregelen	97
5.2.4	Boetes	101
5.3	Sociale dienst Langebeek	103
5.3.1	De aanvraagprocedure	103
5.3.2	Beleid en de aansturing van medewerkers	104
5.3.3	Maatregelen	108
5.3.4	Boetes	111
5.4	Sociale dienst Menterhaven	114
5.4.1	De aanvraagprocedure	114
5.4.2	Beleid en de aansturing van medewerkers	117
5.4.3	Maatregelen	122
5.4.4	Boetes	124
5.5	De handhavingsstrategie: de onderzochte instanties vergeleken	127
6	Handhavingsstrategie van UWV Werkbedrijven	131
6.1	Inleiding	131
6.2	UWV	131
6.3	Werkbedrijf Arperdijk	133
6.3.1	Beleid en de aansturing van medewerkers	133
6.3.2	Maatregelen	137
6.4	Werkbedrijf Blakendam	139
6.4.1	Beleid en de aansturing van medewerkers	139
6.4.2	Maatregelen	143

6.5	De handhavingsstrategie: de onderzochte instanties vergeleken	145
7	Handhavingsstijlen van medewerkers van sociale diensten en UWV Werkbedrijven	149
7.1	Inleiding	149
7.2	Handhavingsstijlen in de praktijk	150
7.2.1	Strikte bestraffing	150
7.2.2	Flexibele bestraffing	152
7.2.3	Flexibele overreding	154
7.3	De handhavingsstijlen van de medewerkers van de onderzochte instanties	156
7.4	Combinatie van handhavingsstijlen	160
7.4.1	Incidentele combinatie van handhavingsstijlen	160
7.4.2	Structurele combinatie van handhavingsstijlen	161
7.5	De verschillen in handhavingsstijlen verklaard	164
7.5.1	Organisatiekenmerken	165
7.5.2	Persoonskenmerken	166
7.6	Discussie	173
8	Responsive regulation in de sociale zekerheid	177
8.1	Inleiding	177
8.2	De handhavingspiramide in de praktijk	178
8.3	Variëteit in handhavingsopties	185
8.4	Medewerkers verschillen in hun handhavingsaanpak	187
8.5	Medewerkers zijn beperkt in het uitvoeren van handhavingsopties	192
8.6	Medewerkers brengen de bedoeling van hun handelen niet (goed) over	195
8.7	Naleving is niet het hoofddoel van medewerkers	197
8.8	Discussie	199
9	Tussen de regels	203
9.1	Inleiding	203
9.2	Representativiteit	204
9.3	Een eerste indicatie van verschil in handhaving	206
9.4	Verschillen in handhaving	206
9.5	Een poging tot responsive regulation	210
9.6	Medewerkers en hun eigen werkwijzen	214
9.7	Lipsky in de socialezekerheidscontext van de 21 ^{ste} eeuw	216
9.8	Tussen de regels	220
	Lijst met afkortingen	221

Literatuurlijst	223
Bijlage A – Voorbeeldmail benadering casestudy en voorbeeldbrief toestemming casestudy	235
Bijlage B – Afspraken	237
Bijlage C – Aankondigingsbericht onderzoek	239
Bijlage D – Vragenlijsten	241
Bijlage E – Respondenten sociale diensten	245
Bijlage F – Respondenten UWV Werkbedrijven	247
Bijlage G – Codes Atlas.ti	249
Bijlage H – Aantal verstrekte uitkeringen	255
Bijlage I – Hoogte bijstandsuitkering 2015-2019	257
Bijlage J – Organogram UWV	259
Bijlage K – Handhavingstijlen per instantie	261
Summary	265
Over de auteur	275

1.1 INLEIDING

‘Fraude mag niet lonen’ is een veel gehoorde uitspraak.¹ Het Nederlandse politieke en publieke debat wordt op dit moment gedomineerd door de gedachte dat misbruik en fraude in de sociale zekerheid streng gestraft moeten worden. Handhaving is niet altijd een belangrijk onderdeel geweest van de sociale zekerheid: ‘Na jaren van gedogen of ontkennen van fraude in de sociale zekerheid, ontstond het besef dat dergelijke fraude mogelijk was en op aanzienlijke schaal voorkwam.’² Tot aan de jaren zeventig van de twintigste eeuw besteedde de overheid weinig aandacht aan handhaving. Vanaf de jaren zeventig besteedt de overheid meer aandacht aan handhaving en pas sinds de jaren negentig is handhaving meer geïnstitutionaliseerd.³ Met de *Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering* werd in 1996 de handhavingsplicht geïntroduceerd. Per 1 januari 2013 geldt de *Wet Aanscherping Handhaving- en Sanctiebeleid SZW-wetgeving*.⁴ Deze wet introduceert een verzwaard stelsel voor de wettelijke sancties van de sociale diensten en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) met de bedoeling hardnekkige fraudeurs af te schrikken.⁵ De wet wordt dan ook wel de ‘Fraudewet’ genoemd. Handhaving wordt geïntensiveerd door verplichtingen te uniformeren en sancties wettelijk voor te schrijven.⁶ Handhaving neemt inmiddels een centrale positie in bij de uitvoering van de socialezekerheidswetgeving in Nederland. Volgens hoogleraar socialezekerheidsrecht Gijsbert Vonk is het bestaan van fraude in de sociale zekerheid lange tijd door de politiek ontkend, maar is het inmiddels ‘welhaast een obsessie’.⁷

1. Zie Kamerstukken II 2011/2012 33207, 3, p. 3 (MvT).

2. Werner 2011, p. 24.

3. Benda & Fenger 2014, p. 7; Goudswaard, Barentsen & Van Voss 2014, p. 565; Vonk 2013, p. 226; Van der Mijn 2009, p. 15; Stal, Van Ruth & Wolderingh 1992, p. 2-3.

4. Staatsblad 2012, 462.

5. Kamerstukken II 2011/2012, 33270, 3; Goudswaard e.a. 2014, p. 565.

6. Regeerakkoord VVD - PvdA, p. 66.

7. Vonk 2013, p. 12.

De wetgever wil dat uitvoeringsinstanties strenger handhaven, maar wat gebeurt er in de praktijk en hoe kunnen we dat begrijpen? In dit onderzoek kijk ik met een empirische blik naar de rol van medewerkers bij de handhaving van de socialezekerheidswetgeving. Ik heb in de praktijk over de schouder van verschillende medewerkers meegekeken bij hun dagelijkse werkzaamheden. Het onderzoek past in een lange onderzoekstraditie binnen de rechtssociologie.⁸ Ten opzichte van de eerdere onderzoeken hebben de uitvoerende medewerkers te maken met een strenger handavingsregime. Ik analyseer de uitvoeringspraktijk aan de hand van twee invalshoeken. Ik kijk zowel naar de handavingsstijlen van de medewerkers waarbij de focus ligt op de regels en de reactie op de overtreding, als naar de mogelijke afstemming van de handavingskeuze op de uitkeringsgerechtigde. Het doel van het onderzoek is een gedetailleerde beschrijving te geven van de uitvoeringspraktijk, waarbij de meerwaarde ligt in de combinatie van onderzoeksmethoden waardoor een compleet beeld geschetst kan worden. Het onderzoek is niet gericht op theorievorming. In vervolgonderzoek kan dit onderzoek gebruikt worden voor de toetsing van theorie. Dit onderzoek geeft een nieuwe blik op de – vaak gesloten – wereld van handhaving door te kijken naar het gedrag van medewerkers (de *bottom-up* benadering).

In paragraaf 2 leg ik uit wat de focus is van dit onderzoek en ga ik dieper in op het begrip handhaving. Handavingsstijlen en *responsive regulation* – de twee manieren waarop ik naar het gedrag van medewerkers kijk – komen aan de orde in paragraaf 3. In paragraaf 4 bespreek ik de onderzoeksvraag en de onderliggende deelvragen. Daarna ga ik dieper in op de aanpak van onderzoek (paragraaf 5). Ik sluit het hoofdstuk af met een leeswijzer voor dit proefschrift (paragraaf 6).

1.2 DE FOCUS VAN DIT ONDERZOEK: HANDHAVING

De uitvoering van de socialezekerheidswetgeving is in handen van medewerkers van de Belastingdienst, sociale diensten, het UWV en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). In dit onderzoek is ervoor gekozen de uitvoering van handhaving te onderzoeken bij sociale diensten en UWV Werkbedrijven.⁹ Hierbij ligt de focus op handhaving van de Participatiewet (sociale dienst) en van de Werknemersverzekeringen (UWV Werkbedrijf).

Aan het begrip ‘handhaving’ wordt niet altijd dezelfde invulling gegeven.¹⁰ Bij handhaving wordt vaak gedacht aan het opsporen en sanctioneren van wetsover-

8. Zie bijvoorbeeld het onderzoek van Knegt 1990 en Van der Veen 1986.

9. De SVB en Belastingdienst zijn buiten beschouwing gelaten omdat medewerkers van deze instanties nauwelijks direct contact hebben met uitkeringsgerechtigden.

10. Michiels 2013.

trekkingen.¹¹ Vonk geeft een ruimere definitie van handhaving. Handhaving heeft volgens hem betrekking op preventie, controle, terugvordering en sanctionering (ook wel de ‘handhavingsketen’ genoemd).¹² Ook Coolsma en Wiering hebben een ruime definitie; zij omschrijven handhaving als het geheel aan inspanningen van overheidsfunctionarissen die speciaal gericht zijn op het dichterbij brengen van naleving van rechtsregels of normconform gedrag.¹³ Tollenaar, Winter en De Ridder definiëren handhaving in dezelfde lijn: ‘alle activiteiten die gericht zijn op het bevorderen van de naleving van rechtsregels of de beëindiging van een overtreding.’¹⁴ En ten slotte wordt in een onderzoek in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) de term handhaving als volgt gedefinieerd:

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

In dit onderzoek is ervoor gekozen aan te sluiten bij deze ruime definities van handhaving. Handhaving betreft (zowel preventieve als repressieve) activiteiten van medewerkers ter bevordering van naleving van de socialezekerheidswetgeving door uitkeringsgerechtigden van de socialezekerheidswetgeving.

1.3 HANDHAVINGSSTIJLEN EN RESPONSIVE REGULATION

In dit onderzoek analyseer ik de handhavingspraktijk door te kijken naar het gedrag van medewerkers van uitvoerende instanties. Een manier om het gedrag van deze medewerkers te analyseren is ze in te delen naar handhavingsstijlen. Een handhavingsstijl is een patroon van handelen en beslissen gericht op naleving en betreft het gedrag van medewerkers in hun dagelijkse contact met cliënten.¹⁶ Het model van handhavingsstijlen dat ik in dit onderzoek gebruik – gebaseerd op Peter

11. Michiels 2013.

12. Vonk 2013, p. 225.

13. Coolsma & Wiering 2001, p. 9.

14. Tollenaar, Winter & De Ridder 2011, p. 8. Volgens deze definitie is ‘handhaving’ een overkoepelende term waaronder zowel ‘toezicht’ als ‘opsporing’ vallen. Toezicht op naleving gaat over de werkzaamheden die door of namens een bestuursorgaan worden verricht om na te gaan of verplichtingen worden nageleefd. Opsporing gaat over de vaststelling in concrete gevallen of er sprake is van een overtreding.

15. Maas-Cooymans 2013, p. 15.

16. May & Winter 2011, p. 222-223; Wiering 1999, p. 17; May & Burby 1998, p. 160.

J. May & Søren C. Winter – is opgebouwd uit twee dimensies.¹⁷ De eerste dimensie is de wijze van regeltoepassing; deze kan (meer of minder) strikt of flexibel zijn. De tweede dimensie is de reactie op (mogelijke) overtredingen; deze kan (meer of minder) overredend of bestraffend zijn. In eerdere onderzoeken zijn handhavingsstijlen vooral op een kwantitatieve manier onderzocht, bijvoorbeeld door zelfrapportage van medewerkers.¹⁸ Vernieuwend aan dit onderzoek is dat ik de handhavingsstijlen van medewerkers van uitvoeringsinstanties op een kwalitatieve manier onderzoek.

Ik maak niet alleen gebruik van een model van handhavingsstijlen om het gedrag van medewerkers te analyseren, maar kijk ik ook of medewerkers handhaven volgens de principes van *responsive regulation*. De basisgedachte van *responsive regulation* is dat medewerkers, omwille van de effectiviteit, responsief dienen te handelen op het gedrag van cliënten.¹⁹ Medewerkers dienen in eerste instantie een overredende manier van handhaven toe te passen om naleving te stimuleren. Mocht dit geen effect hebben dan kan de medewerker overgaan tot een meer punitieve aanpak.²⁰ Ian Ayres en John Braithwaite – de grondleggers van *responsive regulation* – visualiseren dit model als een piramide. Aan de basis van de handhavingspiramide bevinden zich preventieve reacties als voorlichting en instructie en hoger in de piramide bevinden zich repressieve reacties als boetes en andere sancties.²¹ Waar het model van handhavingsstijlen statisch is – een medewerker wordt getypeerd met één stijl – is de *responsive regulation* benadering dynamisch. De *responsive regulation* benadering is niet vaak empirisch onderzocht.²² Daarom onderzoek ik in hoeverre de uitvoeringspraktijk van de sociale zekerheid voldoet aan de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan deze benadering. Door op deze wijze de praktijk te analyseren, zijn mogelijke belemmeringen in de uitvoeringspraktijk voor afstemming van het gedrag van de medewerker op de cliënt beter te begrijpen. Het doel is niet om te toetsen of *responsive regulation* de meest effectieve manier van handhaven is.

1.4 ONDERZOEKSVRAAG

Regelmatig komt in de actualiteit hoeveel miljoenen euro's uitvoeringsinstanties opsporen of besparen door handhavingsacties, of welke sancties opgelegd worden aan frauderende burgers. Iedereen kent deze 'resultaten' van handhaving van de socialezekerheidswetgeving. Maar wat gebeurt er binnen de uitvoeringsinstanties?

17. May & Winter 2000.

18. Lo, Fryxell & Van Rooij 2009; May & Winter 2000; May & Winter 1999; May & Burby 1998.

19. Braithwaite 2002, p. 29; Ayres & Braithwaite 1992, p. 4-5.

20. Ayres & Braithwaite 1992, p. 21.

21. Ayres & Braithwaite 1992, p. 35.

22. Van Erp e.a. 2008, p. 91.

Hoe zien de werkprocessen eruit? Hoe gaan medewerkers om met regels? Hoe gaan medewerkers om met uitkeringsgerechtigden? Dit onderzoek geeft een kijk in de *black box* van deze handhavingspraktijk.

De centrale vraag van het onderzoek is:

Welke handhavingsstijlen zijn bij de handhaving van socialezekerheidswetgeving te onderscheiden, welke rol speelt deresponsive regulation benadering en welke lessen zijn uit deze studie van de handhavingspraktijk te trekken?

De centrale onderzoeksvraag heb ik opgedeeld in de volgende vier deelvragen:

1. *Wat is de handhavingsstrategie van de onderzochte sociale diensten en UWV Werkbedrijven?*

Op basis van beleidsdocumenten, interviews met managers en observaties schets ik een beeld van de handhavingsstrategie van de uitvoeringsinstanties.

2. *Welke handhavingsstijlen zijn bij de onderzochte uitvoeringsinstanties te onderscheiden en wat zijn mogelijke verklaringen voor de verschillen en overeenkomsten in de handhavingsstijlen van de medewerkers van de onderzochte instanties?*

De eerste manier om naar het gedrag van medewerkers te kijken is door de handhavingsstijlen van medewerkers te analyseren. Ook bespreek ik de verschillen en overeenkomsten tussen en binnen de instanties. Tot slot ga ik in op mogelijke verklaringen voor de gevonden verschillen en overeenkomsten.

3. *In hoeverre tref ik responsive regulation aan bij de onderzochte uitvoeringsinstanties en wat zijn mogelijke verklaringen hiervoor?*

De tweede manier om het gedrag van medewerkers te analyseren is te onderzoeken of *responsive regulation* aanwezig is. Ik onderzoek in welke mate *responsive regulation* terug te vinden is in de handhavingspraktijk van de sociale zekerheid.

4. *Welke lessen zijn uit dit onderzoek te trekken voor de praktijk en de rechtssociologie?*

Ter beantwoording van de laatste deelvraag kijk ik tot slot wat de implicaties van dit onderzoek zijn, zowel voor de uitvoeringspraktijk als voor de rechtssociologie.

1.5 DE AANPAK

In dit onderzoek maak ik gebruik van een *bottom-up* benadering waarbij de focus ligt op de uitvoerende medewerkers; de 'handhavers'. Een *bottom-up* benadering

richt zich op het niveau waarop regelgeving moet worden uitgevoerd: de uitvoerende medewerkers en hun dilemma's in hun dagelijkse werksituatie.²³ Uitvoerende medewerkers worden ook wel beschreven als *street-level bureaucrats*.²⁴ Havinga stelt dat uitvoerende ambtenaren niet slechts beschouwd moeten worden als het einde van de beleidsketen maar als primaire actoren.²⁵ De uitvoering van beleid is 'als een sociaal proces dat plaatsvindt tussen bijvoorbeeld ambtenaren en cliënten en dat slechts ten dele wordt gestuurd door wetten en regels.' Deze beschrijving wordt door Van der Veen de 'sociale constructie van beleid' genoemd.²⁶ Op deze wijze kan een goed begrip van de werking en de gevolgen van beleid verkregen worden.²⁷

In dit onderzoek is gekozen voor een rechtssociologische benadering omdat bij de uitvoering van beleid niet kan worden aangenomen dat formele regels en doeleinden van wetten mechanisch door medewerkers worden uitgevoerd. De uitkomsten van overheidsbeleid worden namelijk niet alleen bepaald door de regelgeving en de keuzes die daarin gemaakt worden maar vooral door het proces van uitvoering.²⁸

'Rechtssociologen zijn onder meer geïnteresseerd in de vraag welke feitelijke invloed rechtsregels hebben op het doen en laten van de personen die op het terrein, waarvoor die regels gelden, actief zijn. Voorts willen zij weten op welke wijze die invloed dan tot stand komt. Kennis van de wijze waarop ambtenaren met de regels omgaan, kan een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van een algemene theorie met betrekking tot deze kwestie.'²⁹

De focus van het onderzoek is de invulling die uitvoerende medewerkers geven aan het recht. Dit geeft inzicht in de relatie tussen overheid en burgers. De bedoeling is het gedrag van medewerkers in kaart te brengen en te interpreteren. Het gaat om de werking van het recht. Een belangrijk doel van dit onderzoek is een beschrijving te geven van de uitvoeringswerkelijkheid.

De handhaving van de verplichtingen in de sociale zekerheid onderzoek ik aan de hand van vijf casestudy's bij uitvoeringsinstanties: drie sociale diensten en twee UWV Werkbedrijven. De casestudy's bestaan uit participerende observaties, verdiepende interviews met verschillende medewerkers en een analyse van beleidsstukken en dossiers. De participerende observaties geven een beeld van de dagelijkse werkzaamheden van medewerkers en hun omgang met uitkeringsgerechtig-

23. Wilthagen 1993, p. 8.

24. Lipsky 1980.

25. Havinga 1992, p. 261.

26. Van der Veen 1990, p. 4-6. Zie voor meer informatie Flick 2014, p. 76.

27. Wilthagen 1993, p. 8; Van der Veen 1990, p. 7.

28. Van der Veen 1990, p. 7.

29. Knegt 1986, p. 5.

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

1.6 INDELING VAN DIT BOEK

In hoofdstuk 2 zet ik het theoretisch kader van deze studie uiteen. In dit hoofdstuk ga ik dieper in op de handhavingsstijlen en *responsive regulation*. De beschrijving van de uitvoering van dit onderzoek komt in hoofdstuk 3 aan de orde. In dit hoofdstuk bespreek ik onder meer de selectie van de cases en de methode van dataverzameling en data-analyse. In hoofdstuk 4 ligt de nadruk op het socialezekerheidsstelsel, de 'Fraudewet', het UWV en de sociale diensten als uitvoerende instanties en de verschillende verplichtingen die bij een uitkering horen. Ook presenteer ik enkele landelijke kwantitatieve gegevens over het aantal opgelegde boetes en maatregelen.

In hoofdstuk 5 en 6 staan de uitvoeringsinstanties centraal. Gebaseerd op interviews met verschillende medewerkers, observaties en dossieranalyse analyseer ik het beleid van de onderzochte instanties. In hoofdstuk 5 beschrijf ik de handhavingsstrategie van de drie onderzochte sociale diensten en in hoofdstuk 6 beschrijf ik de handhavingsstrategie van de twee onderzochte UWV Werkbedrijven.

In hoofdstuk 7 ligt de focus op de medewerkers van sociale diensten en UWV Werkbedrijven. Gebaseerd op de interviews en observaties typeer ik medewerkers naar hun handhavingsstijlen. Aan het eind van dit hoofdstuk bespreek ik de mogelijke verklaringen voor de gevonden verschillen en overeenkomsten. In hoofdstuk 8 staat opnieuw de medewerker centraal. Op basis van een aantal veronderstellingen dat ten grondslag ligt aan de *responsive regulation* onderzoek ik in hoeverre medewerkers responsief handhaven. Hoofdstuk 9 is het afsluitende hoofdstuk van dit onderzoek. In dit hoofdstuk trek ik de belangrijkste conclusies en ga ik in op de implicaties van dit onderzoek voor de praktijk en voor de rechtssociologie.

2.1 INLEIDING

Het ideaaltypische model van bureaucratie van Weber veronderstelt dat medewerkers het overheidsbeleid mechanisch en neutraal uitvoeren. De medewerker wordt geacht een 'neutrale, inwisselbare vertegenwoordiger van de bureaucratie' te zijn.¹ Prottas beschrijft in zijn onderzoek dat het werk van de publieke instanties begrepen kan worden als het 'verwerken' van cliënten.² Veel onderzoeken naar handhaving gaan over de regeltoepassing.³ Deze onderzoeken laten zien dat ambtelijke regeltoepassing niet gelijk is aan het Weberiaanse model van mechanische toepassing van de wet.⁴

In dit onderzoek ligt de focus op het gedrag van medewerkers van uitvoeringsinstanties van de sociale zekerheid in Nederland. Hierbij ga ik uit van het perspectief van *street-level bureaucrats*. Ik gebruik twee invalshoeken om het gedrag van medewerkers te analyseren. De eerste invalshoek is de handhavingstijlen van de uitvoerende medewerkers. Hierbij heb ik mij laten inspireren door het onderzoek van May en Winter.⁵ Deze onderzoekers delen op basis van twee dimensies medewerkers in naar handhavingstijlen. De tweede invalshoek is de *responsive regulation* benadering.⁶ *Responsive regulation* is een handhavingbenadering ontwikkeld door

1. Van der Aa 2012, p. 38.

2. Prottas 1979, p. 163.

3. Bijvoorbeeld onderzoek naar regels in de bijstandsverlening (Knecht 1986), de ambtelijke praktijk in de Hinderwet- en Bouwtoezichtafdeling (Aalders 1987), ambtelijke regeltoepassing van gemeentelijke woonruimteverdeling (Van Montfort 1991), uitvoering van de Algemene Bijstandswet (Vos 1991), handhaving van mestwetgeving (Wiering 1999) beleidsvrijheid van functionarissen (Ringeling 1978), het arbeidsbureau (Havinga 1989) en naar uitvoering van de kinderbijslag- en arbeidsongeschiktheidswetgeving (Minderhoud 1993). Zie ook Geerdes 2008; Havinga 2008; Van der Veen 1990.

4. Zie bijvoorbeeld Doornbos 2011; Mascini & Van Erp 2011, p. 115; Geerdes 2008; Havinga 2008; Wiering 1999; Van Montfort 1991; Van der Veen 1990; Havinga 1989; Aalders 1987; Knecht 1986; Prottas 1979; Kagan 1978.

5. May & Winter 2000.

6. Voor andere onderzoeken die over de interactie tussen medewerker en cliënt gaan, zie Ouwekerk, Van Harreveld & Van der Pligt 2009; De Bruijn & Ten Heuvelhof 2005.

Ayres en Braithwaite.⁷ Deze benadering stelt dat het effectief is om de handhavingsaanpak af te stemmen op de cliënt.

In dit hoofdstuk ga ik eerst dieper in op het *street-level* perspectief en het concept discretionaire ruimte (paragraaf 2). Daarna bespreek ik in paragraaf 3 eerdere onderzoek naar uitvoerende medewerkers. Deze onderzoeken geven een kijk in de handhavingspraktijk. In paragraaf 4 bespreek ik mijn uitwerking van het concept 'handhavingsstijl'. Ook het concept 'handhavingsstrategie' krijgt aandacht. Daarna staan de onderliggende dimensies centraal en bespreek ik het model van handhavingsstijlen. In paragraaf 5 werk ik de *responsive regulation* benadering uit waarbij ik aandacht besteed aan de handhavingspiramide en de elementen van deze benadering waarop ik mij in dit onderzoek richt. Het hoofdstuk sluit ik af (paragraaf 6) met overzicht van de invalshoeken en een indicatie van de verwachtingen over de uitkomsten van dit onderzoek.

2.2 STREET-LEVEL BUREAUCRATS EN DISCRETIONAIRE RUIMTE

Uitvoerende medewerkers (ook wel *front-line* medewerkers genoemd) van uitvoeringsinstanties in de sociale zekerheid zijn een typisch voorbeeld van *street-level bureaucrats*.⁸ Deze term is voor het eerst gehanteerd door Lipsky en heeft betrekking op medewerkers die in hun werk dagelijks contact hebben met cliënten.⁹ Lipsky stelt dat uitvoerende medewerkers te maken hebben met het dilemma dat ze alle cliënten gelijk moeten behandelen en dat zij tegelijkertijd responsief moeten reageren op de individuele situatie.¹⁰ Hij stelt dat deze tegenstelling in de term '*street-level* bureaucratie' zit. 'Bureaucratie' staat voor de regels en autoriteit en '*street-level*' staat voor de afstand tot de autoriteit. Discretionaire ruimte is nodig om beleid toe te passen in individuele situaties.¹¹ Volgens Lipsky maken de uitvoerende medewerkers het daadwerkelijke beleid:

'I argue that the decisions of street-level bureaucrats, the routines they establish, and the devices they invent to cope with uncertainties and work pressures, effectively *become* the public policies they carry out.'¹²

Uitvoerende medewerkers spelen een belangrijke rol in het geven of weigeren van toegang tot uitkeringen en in het harder of milder behandelen van cliënten.¹³ In de praktijk komen medewerkers vaak situaties tegen die niet goed passen bij de daar-

7. Ayres & Braithwaite 1992.

8. Van Berkel, Van der Aa & Van Gestel 2010, p. 450.

9. Lipsky 1980.

10. Lipsky 2010, p. xii.

11. Lipsky 2010, p. xi. Zie ook Brodtkin 2011, p. 942.

12. Lipsky 2010, p. xiii.

13. Van Berkel e.a. 2010, p. 449.

voor ontworpen regel.¹⁴ Medewerkers moeten regels interpreteren en afwegen wanneer deze van toepassing zijn.¹⁵ *Street-level bureaucrats* hebben altijd een bepaalde mate van discretionaire ruimte (ook wel ‘discretionaire bevoegdheid’ genoemd).¹⁶ Andere termen die vaak gebruikt worden zijn: beslissingsruimte, beoordelingsvrijheid, beleidsvrijheid en beoordelingsruimte.¹⁷ Door discretionaire bevoegdheid is het voor medewerkers mogelijk om informele regels en routines te ontwikkelen.¹⁸ Ringeling stelt dat de term ‘beleidsvrijheid’ in verschillende disciplines verschillende definities heeft.¹⁹ Daarbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen discretionaire ruimte van instanties en van medewerkers. Gaat het over instanties, dan wordt vaak gesteld dat discretionaire bevoegdheden, bevoegdheden zijn die de bestuursorganen in een bepaalde mate vrijlaten om in concrete gevallen naar eigen inzicht besluiten te nemen.²⁰ In dit onderzoek gaat het over discretionaire ruimte van medewerkers. Discretionaire ruimte is de keuzemogelijkheid van individuele ambtenaren tussen verschillende acties.²¹ Hupe en Hill stellen dat de ruimte voor interpretatie vooral aanwezig is bij het verstrekken van uitkeringen:

‘While nearly all rules embody matters of interpretation, this is particularly the case with complex rules guaranteeing benefits or services. [...] Actors see themselves forced to make choices: choices about how to deal with a specific rule – in general and in specific situations – but also choices between rules.’²²

Van der Aa maakt een onderscheid in discretionaire ruimte in relatie tot (overheids-)regels en discretionaire ruimte als handelingsvrijheid in bredere zin.²³ Van der Veen beschrijft in zijn onderzoek dat discretionaire ruimte niet alleen ontstaat door wet- en regelgeving, maar ook door de organisatiestructuur van de handhavingsinstantie, de aard van het werk en de relatie tussen medewerkers en cliënten.²⁴ In dit onderzoek gaat het voornamelijk om discretionaire ruimte in brede zin.²⁵

14. Benda & Fenger 2014.

15. Havinga 2008.

16. Lipsky 1980. Zie ook Doornbos 2011, p. 101; Van der Veen 1990, p. 142-143.

17. Zie voor een onderscheid tussen deze begrippen Bröring & De Graaf 2016, p. 287-302.

18. Doornbos 2011, p. 101.

19. Ringeling 1978, p. 19-23.

20. Bröring & De Graaf 2016, p. 287.

21. Gebaseerd op Ringeling 1978, p. 22. Zie ook Wiering 1999, p. 13.

22. Hupe & Hill 2007, p. 281.

23. Van der Aa 2012, p. 43.

24. Van der Veen 1990, p. 11-18.

25. Als het in dit onderzoek specifiek gaat over discretionaire ruimte door wet- en regelgeving, dan geef ik dat aan door te schrijven over ‘juridische’ discretionaire ruimte.

Andere kenmerken van *street-level bureaucrats* zijn dat zij beperkte tijd en middelen hebben, dat zij werken voor een instantie met vaak vage en onderling strijdige doelen, dat hun werk moeilijk controleerbaar is en dat zij onvrijwillige cliënten hebben.²⁶ Het perspectief van *street-level bureaucrats* gaat ervan uit dat het functioneren van een instantie alleen te begrijpen is door het handelen van uitvoerende medewerkers op *street-level* te analyseren.²⁷ Van der Veen stelt:

‘De uitvoerend ambtenaar zit gevangen tussen het management van de uitvoerende organisatie en de cliënten over wie een oordeel moet worden geveld. De organisatie tracht het werk van ambtenaren te structureren en te controleren en de cliënt verwacht aandacht voor zijn of haar specifieke problemen en omstandigheden.’²⁸

Om te begrijpen hoe beleid wordt uitgevoerd is het daarom nodig om de praktijk van onderop (*‘bottom-up’*) te onderzoeken en te focussen op het handelen van de *street-level bureaucrats*.

2.3 EERDER ONDERZOEK NAAR UITVOERENDE MEDEWERKERS

In dit onderzoek richt ik mij op het handelen van uitvoeringsmedewerkers. Eerdere onderzoeken geven een kijkje in de uitvoeringspraktijk en laten zien dat medewerkers cliënten indelen in categorieën en dat ook medewerkers in te delen zijn in verschillende categorieën. Ik geef een beschrijving van de onderzoeken van Hawkins, Kagan en Scholz, Kagan, Knecht en Van Berkel, Van der Aa en Van Gestel.²⁹

Hawkins laat zien dat inspecteurs milieuvervuilers indelen in categorieën. Inzicht in de redenen waarom bedrijven regelgeving naleven, helpt volgens Hawkins de medewerker in zijn keuze voor een handhavingsaanpak.³⁰ Naleving is een proces dat afhangt van de aard van de overtreding en de mogelijkheden van de cliënt. Hoe meer de medewerker denkt dat de cliënt regelgeving na kan leven (gebaseerd op financiële en technische mogelijkheden) en hoe minder coöperatief de cliënt is, hoe strikter de medewerker reageert op (mogelijke) overtredingen.³¹

26. Lipsky 1980, p. 27-28. Zie ook Doornbos 2011; Hupe & Hill 2007. *Street-level bureaucrats* hebben vaak te maken met onvrijwillige cliënten doordat cliënten niet ergens anders heen kunnen gaan voor de diensten die de *street-level bureaucrats* leveren.

27. Minderhoud 1993, p. 37.

28. Van der Veen 1990, p. 15.

29. Van Berkel e.a. 2010; Knecht 1986; Hawkins 1984; Kagan & Scholz 1984; Kagan 1978.

30. Hawkins 1984, p. 115. Het onderzoek van Hawkins (1984, p. 110-113) laat zien dat milieu-functionarissen vervuilers in vier categorieën indelen gebaseerd op redenen waarom zij regelgeving (niet) naleven: de maatschappelijk verantwoorde ondernemingen (*socially responsible*), de onfortuinlijke ondernemingen (*unfortunate*), de roekeloze ondernemingen (*careless*) en de calculerende ondernemingen (*malicious*). Vertaling overgenomen uit Mascini & Van Erp 2011.

31. Hawkins 1984, p. 114.

Kagan en Scholz onderscheiden in hun onderzoek drie typen inspecteurs; politieagenten, politici en consultants. Volgens de onderzoeker vormt een inspecteur die zich gedraagt als een 'politieagent' geen onafhankelijk oordeel over de ernst van de overtreding of over hoe 'slecht' het management van het bedrijf is.³² Een inspecteur die zich gedraagt als een 'politicus' is bereid een compromis te sluiten met de gehandhaafde en regulering aan te passen aan veranderende omstandigheden wanneer strenge handhaving onverwachte en onredelijke kosten met zich meebrengt.³³ De inspecteur toont ook leiderschap in het stimuleren en overtuigen van bedrijven om sociaal acceptabele oplossingen te implementeren. Een inspecteur die zich gedraagt als een 'consultant' reageert niet direct met wettelijke sancties maar probeert de oorzaken van de overtredingen te onderzoeken en zal kosteneffectieve manieren van naleving aandragen.³⁴

Kagan heeft ook een typologie ('*modes of rule application*') ontwikkeld van ambtelijke regeltoepassing op basis van de oriëntatie op de regels en de oriëntatie op doeleinden van de organisatie. Hij onderscheidt in zijn onderzoek '*Regulatory justice. Implementing a wage-price freeze*' vier typen van ambtelijke regeltoepassing: quasi-rechterlijke regeltoepassing (*judicial mode*), legalistische regeltoepassing (*legalism*), ongeoorloofde beleidsvrijheid (*unauthorized discretion*) en opportunistische ontwijking van regeltoepassing (*retreatism*).³⁵ Bij 'quasi-rechterlijke regeltoepassing' is de medewerker zowel gericht op doeleinden van de organisatie als op de regels. Bij een 'legalistische regeltoepassing' worden regels op een mechanische wijze toegepast en wordt geen rekening gehouden met de doeleinden van de organisatie. Bij 'ongeoorloofde beleidsvrijheid' houden medewerkers geen rekening met de regels en zijn zij alleen gericht op de doelen van de organisatie. Bij 'opportunistische ontwijking van regeltoepassing' houdt de medewerker geen rekening met de doelen van de organisatie en richt de medewerker zich niet op de regels; de medewerker heeft alleen oog voor eigen belang.

Knegt, die ook participerende observaties heeft uitgevoerd bij een sociale dienst in Nederland, vindt in zijn onderzoek drie stijlen van regeltoepassing: de politieke stijl, de ambtelijke stijl en pragmatische stijl.³⁶ Medewerkers met een ambtelijke stijl oriënteren zich op het ideaalbeeld van een goed functionerende bureaucratische organisatie met een hiërarchische verdeling van competentie en verantwoordelijkheid.³⁷ De medewerker ziet zichzelf als een functionaris wiens handelen door de buitenwereld als dat van de organisatie zelf beschouwd moet worden. Medewer-

32. Kagan & Scholz 1984, p. 71.

33. Kagan & Scholz 1984, p. 77.

34. Kagan & Scholz 1984, p. 83.

35. Kagan 1978, p. 90-97. Vertalingen van de termen overgenomen uit Doornbos 2011, p. 102-103.

36. Knegt 1986, p. 162-167.

37. Knegt 1986, p. 163.

kers met een politieke stijl zijn zich ervan bewust dat zij hun positie en middelen ontleen aan het centrale gezag maar proberen tegelijkertijd hun autonomie te maximaliseren.³⁸ Ze zijn geneigd het belang van cliënten of directe collega's voorop te stellen. Medewerkers met een pragmatische stijl proberen een zo optimaal mogelijk compromis te bereiken.³⁹ Ze zijn zich bewust dat regels achter het bureau worden opgesteld, maar dat regels pas in het proces van toepassing betekenis krijgen. Knecht stelt dat medewerkers een waardeoordeel vormen over de mate waarin burgers voor een uitkering in aanmerking komen. Hij onderscheidt vier aspecten die van belang zijn voor het morele oordeel van de medewerker.⁴⁰ Deze aspecten zijn oprechtheid, wederkerigheid van presentaties, verantwoordelijkheidsbesef en sociaal krediet. Medewerkers verwachten dat cliënten oprecht zijn in hun motieven voor het aanvragen van een uitkering en dat de cliënt bereid is om te voldoen aan verplichtingen, zoals het doorgeven van veranderingen in zijn situatie. Ook verwachten medewerkers dat cliënten een verantwoordelijk leven leiden en dat zij maatschappelijke waarde hebben. Deze maatschappelijke waarde wordt hoger naarmate de cliënten hard hebben gewerkt en maatschappelijk dienstbaar zijn geweest.

Van Berkel en collega's onderscheiden in hun onderzoek naar klantmanagement bij Nederlandse sociale diensten vier typen *front-line* medewerkers: bureaucratisch, *entrepreneurial*, *care workers* en hybride vormen.⁴¹ De 'bureaucratische' medewerkers zien het als hun werk om regels zo strikt en consequent mogelijk toe te passen. De '*entrepreneurial*' medewerkers interpreteren de regels strikt en zijn doelgeoriënteerd: ze zijn gefocust op het integreren van cliënten. De '*care workers*' zijn beschermend tegenover hun cliënten en zijn minder gefocust op re-integratie. Tot slot zien de onderzoekers in de praktijk hybride vormen van deze types.

Zowel Hawkins, Kagan en Scholz als Knecht vinden in hun onderzoek dat medewerkers hun handhavingsstijl afstemmen op de mogelijkheden, houding en motieven van de cliënt. Op basis van deze kenmerken kiezen medewerkers voor een meer bestraffende benadering of een meer overredende aanpak en gedragen zij zich meer als een politieagent, politicus of consultant. Medewerkers moeten daarbij kunnen schuiven tussen handhaven als politieagent, politicus of consultant.⁴²

38. Knecht 1986, p. 164.

39. Knecht 1986, p. 165-166.

40. Knecht 1986, p. 105.

41. Van Berkel e.a. 2010, p. 458-460.

42. Kagan & Scholz 1984, p. 86.

2.4 HANDHAVINGSSTIJLEN

Al geruime tijd is een discussie gaande over welke handhavingsaanpak het beste is: de bestraffende aanpak of de overredende aanpak. Bij de bestraffende aanpak is de medewerker voornamelijk gericht op het opsporen van en reageren op overtredingen.⁴³ Medewerkers geven straffen voor geobserveerde overtredingen en maken beperkt gebruik van overleg en onderhandeling. De bestraffende aanpak is legalistisch en instrumenteel.⁴⁴ Bij deze aanpak veronderstellen medewerkers dat strenge en uniforme handhaving een afschrikkend effect heeft.⁴⁵ Voor de bestraffende aanpak worden in de literatuur verschillende termen gebruikt: ‘sanctionerend’, ‘afschrikking’, ‘punitief’, ‘deterrence’, ‘command-and-control’, ‘insistent’, ‘rule-oriented’, ‘penal’, ‘legalistic’ en ‘coercive’.⁴⁶

De overredende aanpak is doel-georiënteerd en normatief.⁴⁷ De overredende aanpak is gebaseerd op intrinsieke prikkels en de gedachte is dat burgers regels naleven omdat zij het met de regels eens zijn en de handhavers moreel erkennen.⁴⁸ De medewerker is voornamelijk bezig mogelijke overtredingen te voorkomen.⁴⁹ Bij de overredende aanpak draait het om samenwerking en onderhandeling met (potentiële) overtreders.⁵⁰ Ook de overredende aanpak kent meerdere termen: ‘coöperatief’, ‘pedagogisch’, ‘persuasive’, ‘compliance’, ‘conciliatory’ en ‘accommodative’.⁵¹

Het concept handhavingsstijl (*enforcement style*) is in de jaren tachtig van de twintigste eeuw ontwikkeld en is sindsdien empirisch onderzocht en theoretisch uitgediept.⁵² Het concept is bruikbaar om de verschillen in handhavingsgedrag empirisch te onderzoeken. Van het concept handhavingsstijl bestaan meerdere definities.⁵³ In de kern omvat een handhavingsstijl het gedrag van medewerkers van uitvoeringsinstanties in de dagelijkse interactie met cliënten ter bevordering van naleving van regels. Het gaat om *street-level* gedrag van medewerkers van uitvoerings-

43. Koolhaas 1990, p. 101; Reis 1984, p. 23-24; Scholz 1984, p. 179.

44. Van Stokkom 2004, p. 18; Havinga 1992, p. 269; Scholz 1984, p. 179; Shover e.a. 1984, p. 123.

45. Shover e.a. 1984, p. 123.

46. Mascini & Van Wijk 2009b, p. 13; Aalders & Niemeijer 2001, p. 78-80; Van Snellenberg & Van de Peppel 2001, p. 65; Kagan 1989, p. 92; Hutter 1988, hoofdstuk 5 en 6; Hawkins 1984, p. 3-6; Reis 1984, p. 23-26; Scholz 1984, p. 179-180.

47. Van Stokkom 2004, p. 18; Shover e.a. 1984, p. 123.

48. Van Stokkom 2004, p. 18.

49. Koolhaas 1990, p. 101; Reis 1984, p. 23-24.

50. Aalders & Niemeijer 2001, p. 80.

51. Mascini & Van Wijk 2009b, p. 13; De Bruijn & Ten Heuvelhof 2005, p. 31; Aalders & Niemeijer 2001, p. 78-80; Van Snellenberg & Van de Peppel 2001, p. 65; Kagan 1989, p. 92; Hutter 1988, hoofdstuk 5 en 6; Hawkins 1984, p. 3-6; Reis 1984, p. 23-26; Scholz 1984, p. 179-180.

52. Lo e.a. 2009, p. 2709; May & Burby 1998, p. 157.

53. McAllister 2010, p. 62-63; Lo e.a. 2009, p. 2709; May & Winter 2000, p. 145; May & Burby 1998, p. 159-160.

instanties.⁵⁴ Wiering omschrijft een handhavingsstijl als een 'in de uitvoeringspraktijk waar te nemen patroon van handelingen en beslissingen dat voortkomt uit pogingen om normconform gedrag te bewerkstelligen.'⁵⁵

In dit onderzoek ga ik ervan uit dat een 'handhavingsstijl' en een 'handhavingsstrategie' begrippen zijn met een verschillende inhoud.⁵⁶ Een handhavingsstrategie gaat over de acties en tactische keuzes van de instantie.⁵⁷ Een handhavingsstijl beschrijft het gedrag van medewerkers in hun omgang met cliënten. Een handhavingsstrategie heeft betrekking op de keuzes van de *handhavingsinstantie* (bijvoorbeeld wie of wat medewerkers controleren, op welke handhavingsinstrumenten de nadruk ligt en welke handhavingsinspanningen de instanties van hun medewerkers verwachten) terwijl een handhavingsstijl betrekking heeft op het gedrag van *medewerkers*.

Kagan onderscheidt twee fasen van handhaving.⁵⁸ De eerste fase is de wijze waarop medewerkers (niet-)naleving definiëren en evalueren. Medewerkers kunnen regels letterlijk of flexibel interpreteren. De tweede fase die Kagan beschrijft is de manier waarop medewerkers reageren wanneer zij besloten hebben dat er sprake is van een overtreding. Dit reageren op overtredingen kan door punitief en gericht op sancties (bestrafing) te zijn om zo tot naleving te komen of door cliënten te overtuigen en over te halen tot naleving (overreding).

Onderzoekers analyseren de verschillen in handhavingsstijlen op basis van verschillende dimensies.⁵⁹ May en Winter onderzochten de handhavingsstijlen van Deense inspecteurs van veteeltbedrijven. Zij tonen met hun onderzoek aan dat de *degree of formalism* en *degree of coercion* afzonderlijk kunnen worden bekeken.⁶⁰ Deze afbakening in twee dimensies onderscheidt de juridische interpretatie van de regels en de reactie op overtredingen. Zij onderscheiden daarmee twee dimensies die lijken op de fasen die Kagan onderscheidt: de 'wijze van regeltoepassing' en de 'reactie op overtreding'. De wijze van regeltoepassing kan in meer of mindere mate strikt of flexibel zijn en de reactie op overtredingen kan in meer of mindere mate

54. May & Winter 2000, p. 145.

55. Wiering 1999, p. 232.

56. Gebaseerd op May & Winter 2011, p. 245; May & Winter 2000, p. 145; May & Burby 1998, p. 159-160. Zie ook Rinfret & Pautz 2012.

57. May & Winter (2011, p. 224-226) onderscheiden bij het begrip handhavingsstrategie drie niveaus van abstractie: de werkwijzen (*practices*), de strategieën en de handhavingsfilosofie.

58. Kagan 1989, p. 92.

59. May & Winter 2011; McAllister 2010; Lo e.a. 2009; May & Winter 1999; Gormley 1998; Braithwaite, Walker & Grabosky 1987; Grabosky & Braithwaite 1986.

60. McAllister 2010, p. 63.

overredend of bestraffend zijn. In dit onderzoek gebruik ik een model van handhavingsstijlen gebaseerd op May en Winter als analysekader.⁶¹

2.4.1 *De twee dimensies uitgelicht*

De eerste dimensie gaat over het onderscheid tussen een strikte en flexibele regeltoepassing. Deze dimensie wordt door onderzoekers ook wel ‘formalisme’ genoemd.⁶² De dimensie is een continuüm met aan het ene uiterste een strikte toepassing van de regel en aan het andere uiterste een flexibele toepassing van de regel.⁶³ Bij een strikte toepassing van de regel, kan gedacht worden aan de Weberiaanse manier van regeltoepassing. Ook Braithwaite, Walker en Grabosky onderscheiden in hun onderzoek twee groepen: zij die georiënteerd zijn op *rule book regulation* en zij die georiënteerd zijn op het vinden van de beste oplossing voor een situatie ongeacht wat de wet zegt.⁶⁴ Bij een regel-gebonden aanpak is sprake van specifieke standaarden met heldere straffen en terughoudendheid met te overwegen verzachtende omstandigheden.⁶⁵

Met de eerste dimensie, die ik in dit onderzoek ‘wijze van regeltoepassing’ noem, beschrijf ik een continuüm met aan de ene kant medewerkers die de regels letterlijk toepassen en aan de andere kant medewerkers die de regel als voor interpretatie vatbaar beschouwen en deze flexibel toepassen. Medewerkers die de wet strikt toepassen, zullen de regels in elke situatie op dezelfde manier hanteren (consistentie). Uitzonderingen zullen dan ook weinig of niet voorkomen. Medewerkers die de wet letterlijk interpreteren stellen de regel voorop; de regel heeft prioriteit. Bij een flexibele interpretatie van de regel kan een medewerker ruimte nemen voor onderhandeling. Is de interpretatie van de wet ruimer, dan kan tussen de medewerker en cliënt onderhandeld of overlegd worden over hoe de regel nageleefd kan worden. Medewerkers met een flexibele interpretatie van de wet kunnen ‘uitzonderingen accepteren’. Uitzonderingen houden in dat de regel niet altijd op dezelfde manier toegepast wordt.

Met de tweede dimensie beschrijf ik het onderscheid tussen een overredende en een bestraffende aanpak. Ook deze dimensie kan gezien worden als een continuüm. De precieze interpretatie van deze dimensie verschilt. Sommige auteurs spreken over het *dreigen* met sancties versus het *niet-dreigen* met sancties en noemen deze dimensie ‘dwang’ (*coercion*).⁶⁶ Andere auteurs beschouwen deze dimen-

61. May & Winter 2010; May & Winter 1999. Zie ook Braithwaite e.a. 1987; Grabosky & Braithwaite 1986.

62. McAllister 2010, p. 63; Lo e.a. 2009, p. 2709; May & Winter 2000, p. 147.

63. McAllister 2010, p. 63.

64. Braithwaite e.a. 1987, p. 340-342.

65. Lo e.a. 2009, p. 2709.

66. May & Winter 2011, p. 227.

sie als de reactie op overtredingen.⁶⁷ Deze reactie kan educatief en overredend zijn of dreigend en punitief. De dimensie wordt dan als ‘punitiviteit’ beschreven. In dit onderzoek beschouw ik zowel het dreigen met sancties, als het opleggen van sancties als onderdeel van deze dimensie.

De tweede dimensie, die ik in dit onderzoek ‘reactie op overtreding’ noem, gaat over de mate van punitiviteit in de reactie op (mogelijke) overtredingen. De mate van bestraffen kan hoog zijn (punitief), waarbij sanctioneren de standaard werkwijze is. De mate van bestraffen kan ook laag zijn, dan wordt sanctioneren zoveel mogelijk vermeden. De medewerker is voornamelijk bezig mogelijke overtredingen te voorkomen.⁶⁸ Bij de bestraffende aanpak is de medewerker daarentegen voornamelijk gericht op het opsporen van en reageren op overtredingen.⁶⁹ Medewerkers geven straffen voor geobserveerde overtredingen. Het is een punitief georiënteerde aanpak waarbij medewerkers hun werk doen als politieagenten.⁷⁰ Bij deze aanpak veronderstellen medewerkers dat strenge en uniforme handhaving een afschrikwekkend effect heeft.⁷¹

De combinatie van beide dimensies geeft vier mogelijke handhavingsstijlen: flexibele bestraffing, strikte bestraffing, flexibele overreding en strikte overreding. Een overzicht van deze handhavingsstijlen is te zien in Tabel 2.1. Dit onderscheid tussen handhavingsstijlen is ideaaltypisch.⁷² In dit onderzoek heb ik gekozen voor een vereenvoudigde weergave (het model van een kwadrant) om de indeling te kunnen gebruiken voor de analyse van de praktijk van de sociale zekerheid in Nederland.⁷³ Het concept handhavingsstijl is op deze manier nog niet eerder toegepast op de socialezekerheidscontext. In dit onderzoek ga ik kijken of ik de vier handhavingsstijlen in de praktijk kan onderscheiden en of het model van handhavingsstijlen de werkelijkheid goed weergeeft.

67. McAllister 2010, p. 63. Sommige onderzoekers laten in het midden of het om het *dreigen* of het *opleggen* van sancties gaat (Lo e.a. 2009, p. 2709).

68. Koolhaas 1990, p. 101; Reis 1984, p. 23-24.

69. Koolhaas 1990, p. 101; Reis 1984, p. 23-24; Scholz 1984, p. 179.

70. Aalders & Niemeijer 2001, p. 79; Shover e.a. 1984, p. 123.

71. Shover e.a. 1984, p. 123.

72. Gunningham 2011, p. 201; Wiering 1999, p. 18; Hutter 1988, p. 6-7; Braithwaite e.a. 1987, p. 325; Shover e.a. 1984, p. 123.

73. May & Winter (2011) onderscheiden meer typen handhavingsstijlen.

Tabel 2.1 Handhavingsstijlen

		Wijze van regeltoepassing	
		Flexibel	Strikt
Reactie op overtredding	Bestrafren	Flexibele bestraffing regels flexibel toepassen en bestraffend reageren op overtreddingen	Strikte bestraffing regels strikt toepassen en bestraffend reageren op overtreddingen
	Overreden	Flexibele overreding regels flexibel toepassen en overredend reageren op overtreddingen	Strikte overreding regels strikt toepassen en overredend reageren op overtreddingen

2.4.2 *Meerdere dimensies*

In andere onderzoeken is niet altijd een onderscheid gemaakt tussen een handhavingsstijl en een handhavingsstrategie. Dit heeft tot gevolg dat in deze onderzoeken meerdere dimensies worden toegeschreven aan het concept handhavingsstijl terwijl deze feitelijk over de keuzes van de uitvoeringsinstantie (de handhavingsstrategie) gaan. Zo onderzoekt McAllister bijvoorbeeld naast formalisme en *coercion* ook autonomie (hoe instanties handhavingsdoelen formuleren en nastreven) en capaciteit (hoe actief instanties zijn in het opsporen van overtreddingen).⁷⁴ Deze laatste twee dimensies behoren in mijn visie niet tot de handhavingsstijl maar geven een beschrijving van de handhavingsstrategie van de instantie. Lo, Fryxell en Van Rooij onderscheiden naast formalisme en *coercion* de dimensies *accommodation* (het rekening houden met adviezen van *stakeholders*, zoals politieke leiders), prioriteitstelling (zo effectief mogelijk handhaven) en lerend vermogen (de communicatieve functie van de wet en het promoten van naleving).⁷⁵ *Accommodation*, prioriteitstelling en lerend vermogen zijn voornamelijk kenmerken van de instantie (handhavingsstrategie) en zijn geen directe kenmerken van het gedrag van medewerkers (handhavingsstijl).⁷⁶ De dimensies 'reactie op overtredding' en 'wijze van regeltoepassing' beschrijven het gedrag van de medewerkers. Andere dimensies heb ik in dit onderzoek dan ook buiten beschouwing gelaten.

2.5 RESPONSIVE REGULATION

De tweede invalshoek van het onderzoek is *responsive regulation*. Bij de *responsive regulation* benadering wordt onderbouwd wanneer medewerkers moeten kiezen voor overreding en wanneer voor bestraffing.⁷⁷ Op het gebied van handhaving is

74. McAllister 2010.

75. Lo e.a. 2009, p. 2709-2710.

76. Onderwijzen/leerzaamheid wordt vaak gezien als een aspect dat deel uitmaakt van overreding (op de dimensie 'reactie op overtredding'), zie McAllister 2010, p. 63.

77. Ayres & Braithwaite 1992.

responsive regulation internationaal een invloedrijke benadering.⁷⁸ May en Winter conceptualiseren de benadering als een stijl van ‘flexibele handhaving’.⁷⁹ Deze stijl wordt gekenmerkt door situationele mixen van ‘formalisme’ en ‘coercion’. May en Winter plaatsen deze ‘flexibele’ handhavingsstijl in het midden van het model van handhavingsstijlen.⁸⁰

De vraag is of *responsive regulation* te herkennen is in de handhavingspraktijk van de sociale zekerheid in Nederland. De basisgedachte van *responsive regulation* is dat de medewerker responsief moet handelen in reactie op het gedrag van cliënten.⁸¹ De manier waarop medewerkers reageren op regelovertredingen dient afgestemd te zijn op de houding en beweegredenen van de cliënt.⁸² *Responsive regulation* is gebaseerd op het in eerste instantie toepassen van een overredende manier van handhaven om tot naleving van regels te komen. Mocht dit geen effect hebben en niet leiden tot naleving dan kan de medewerker overgaan tot een meer punitieve aanpak.⁸³ *Responsive regulation* is een escalatiestrategie.⁸⁴ In de reacties van de medewerker op regelovertredingen van de cliënt dient een opbouw te zitten.⁸⁵

Het is om meerdere redenen interessant om naar *responsive regulation* te kijken. Allereerst omdat deze benadering ingaat op de interactie tussen de medewerker en de cliënt. Dit is een element dat ontbreekt in het model van handhavingsstijlen van May en Winter. Het gedrag van de medewerker – dat in dit onderzoek centraal staat – vindt plaats in de context van de interactie met de cliënt. Handhaving is niet eenzijdig, maar is een wisselwerking tussen handhaver en gehandhaafde.

De tweede reden is dat de bedenkers van de benadering veronderstellen dat *responsive regulation* de meest effectieve vorm van handhaving is.⁸⁶ *Responsive regulation* is gebaseerd op de gedachte dat handhaving van regels effectiever is wanneer handhavingsactiviteiten beter aansluiten bij de doelgroep.⁸⁷ Doordat bij *responsive regulation* de overredende aanpak gecombineerd is met de bestraffende aanpak kunnen de zwakke kenmerken van beide aanpakken door de andere aanpak worden opgevangen.⁸⁸ Een medewerker hoeft niet te kiezen voor één van de aanpakken maar kan beide toepassen op verschillende momenten. Veel instanties streven

78. Parker 2013, p. 8; Mascini & Van Wijk 2009a, p. 27.

79. May & Winter 2000, p. 149.

80. Zie Figuur 1 May & Winter 2000, p. 148.

81. Ayres & Braithwaite 1992, p. 4-5. Zie ook Braithwaite 2008, p. 88; Braithwaite 2002, p. 29.

82. Van de Bunt, Van Erp & Van Wingerde 2007, p. 387.

83. Ayres & Braithwaite 1992, p. 21.

84. Mascini & Van Erp 2011, p. 122.

85. Van de Bunt e.a. 2007, p. 388.

86. Overigens valt de vraag of *responsive regulation* wel of niet effectief is, buiten het bestek van dit onderzoek.

87. Platform Bijzondere Opsporingsdiensten 2006, p. 163.

88. Braithwaite 2008, p. 90.

gemengde strategieën van overreding en bestraffing na.⁸⁹ Ook in Nederlands onderzoek wordt gepleit voor een combinatie van handhavingsstijlen.⁹⁰ Volgens Van Stokkom is een mix van handhavingsstijlen onontkoombaar.⁹¹

Een andere aanleiding om naar *responsive regulation* te kijken is dat de benadering zowel door de praktijk als door de wetenschap beschouwd wordt als een belangrijke benadering.⁹² Verschillende Westerse landen hebben *responsive regulation* opgenomen in hun beleid.⁹³ Zowel in de wetenschappelijke literatuur als in de handhavingspraktijk krijgt deze benadering veel navolging.⁹⁴ Ook binnen het academische debat is *responsive regulation* een centrale theorie.⁹⁵ Nielsen en Parker beschrijven deze benadering als de 'leidende aanpak'.⁹⁶ *Responsive regulation* is uitgediept tot een grote inspiratiebron voor Nederlandse handhavingsorganisaties.⁹⁷

'Ayres and Braithwaite put a language, a rationale, and a frame around a particular set of practices that they had observed in everyday regulation, had hoped to expand and improve. In doing so, they invented a new theory and a new technique that was grounded enough in existing practice to not seem unrealistic, but was aspirational enough to be challenging.'⁹⁸

Een laatste reden waarom het interessant is om te onderzoeken of *responsive regulation* te herkennen is in de praktijk van de socialezekerheidswetgeving is dat onderzoekers de uitvoerbaarheid van de benadering bekritisieren.⁹⁹ Hoewel *responsive regulation* in de praktijk en in de wetenschap van grote invloed is, kent deze benadering ook een aantal belemmeringen in de uitvoering. Mascini en Van Wijk vinden in hun onderzoek dat de benadering beperkt toepasbaar is in de uitvoeringspraktijk.¹⁰⁰ Zij hebben onderzocht of bij de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit sprake is van *responsive regulation*. Volgens de onderzoekers stuit de toepasbaarheid van de benadering in de praktijk op grenzen. Ook Van de Bunt en collega's beargumenteren dat, hoewel de handhavingspiramide is opgenomen in beleidstheorieën, de piramide in de praktijk niet eenvoudig toepasbaar is.¹⁰¹

89. Reis 1984, p. 24.

90. Koolhaas 1990, p. 107.

91. Van Stokkom 2004, p. 22.

92. Baldwin & Black 2008, p. 62. Zie Wood e.a. (2010) voor een overzicht van implementaties van *responsive regulation*.

93. Mascini & Van Wijk 2009b, p. 11.

94. Van de Bunt e.a. 2007, p. 387.

95. Zie bijvoorbeeld de themanummers van Regulation and Governance (2012) en van het Tijdschrift voor Criminologie (2008). Zie ook Van de Bunt e.a. 2007, p. 387.

96. Nielsen & Parker 2009, p. 376.

97. Van de Bunt e.a. 2007, p. 390.

98. Parker 2013, p. 3.

99. Mascini 2013; Mascini & Van Wijk 2009a en 2009b; Nielsen & Parker 2009; Baldwin & Black 2008.

100. Mascini & Van Wijk 2009a. Zie ook Mascini & Van Wijk 2009b; Mascini & Van Wijk 2008.

101. Van de Bunt e.a. 2007, p. 397.

Dit leidt tot de vraag welke rol *responsive regulation* in de handhavingspraktijk van de sociale zekerheid speelt. Dit geeft een diepgaander beeld van de uitvoeringspraktijk dan alleen de beschrijving van de handhavingsstijlen. Van *responsive regulation* bestaan verschillende interpretaties en visies.¹⁰² Om deze benadering in de praktijk te kunnen toetsen, heb ik *responsive regulation* in de volgende subparagrafen teruggebracht tot de voor dit onderzoek relevante kenmerken. In de volgende paragrafen ga ik dieper in op drie aspecten van *responsive regulation*. Het eerste aspect is de handhavingspiramide. De paragraaf daarna gaat over de nalevingspiramide, die sommige onderzoekers en beleidsmakers aan de handhavingspiramide koppelen. Het derde aspect is een aantal elementen dat ten grondslag ligt aan de benadering aan de hand waarvan ik de praktijk ga analyseren.

2.5.1 *De handhavingspiramide*

In het boek *'To punish or persuade'* beschrijft Braithwaite een handhavingspiramide waarin de overredingsstijl en de bestraffende aanpak beide voorkomen.¹⁰³ In het boek *'Responsive Regulation'* is dit idee verder uitgewerkt.¹⁰⁴ Aan de basis van de piramide bevinden zich preventieve aspecten als voorlichting en instructie en hoger in de piramide bevinden zich repressieve aspecten als boetes en sancties.¹⁰⁵ Deze handhavingspiramide is bedoeld om het vraagstuk op te lossen wanneer gestraft en wanneer overlegd moet worden.¹⁰⁶ De piramide is gebaseerd op de *tit-for-tat* strategie.

Het idee is dat medewerkers bij de meeste cliënten een overredende handhavingsstijl toepassen en dat medewerkers slechts bij een kleine groep (die moeilijker tot naleving te bewegen is) de repressieve aspecten van hogerop in de piramide toepassen. Het startpunt is dat medewerkers beginnen aan de basis van de piramide.¹⁰⁷ In de brede basis van de piramide is sprake van vrijwillige naleving of naleving na overtuigd te zijn door de medewerker. Alleen met tegenzin en wanneer overleg faalt, escaleert de medewerker zijn handhavingsstijl naar een meer punitieve aanpak.¹⁰⁸ De medewerker kan pas escaleren naar een nog meer punitieve aanpak wanneer de bescheidenere vormen van straffen ook falen.¹⁰⁹ Op deze manier hebben cliënten die zich aan de wet houden geen last van de nega-

102. Zie bijvoorbeeld de themanummers van Regulation and Governance (2012) en van het Tijdschrift voor Criminologie (2008). Zie ook Braithwaite 2011. Ook zijn er veel 'afgeleide' vormen van *responsive regulation* bekend: bijvoorbeeld *smart regulation*, *really responsive regulation*, *risk based regulation* (zie bijvoorbeeld Baldwin & Black 2008).

103. Grabosky & Braithwaite 1986.

104. Ayres & Braithwaite 1992.

105. Ayres & Braithwaite 1992, p. 35.

106. Braithwaite 2008, p. 88; Braithwaite 2002 p. 29.

107. Braithwaite 2008, p. 89; Braithwaite 2002, p. 30.

108. Braithwaite 2002, p. 30.

109. Braithwaite 2008, p. 89; Braithwaite 2002, p. 30.

tieve effecten van de punitieve aanpak. Een voorbeeld van een handhavingspiramide is te zien in Figuur 2.1.

Figuur 2.1 Voorbeeld van een handhavingspiramide ¹¹⁰



Cruciaal aan de handhavingspiramide is dat het een dynamisch model is.¹¹¹ De medewerker kiest voor een handhavingsoptie hoger uit de piramide wanneer het de medewerker niet lukt om de cliënt over te halen tot naleving. Vaak is er dan een punt waarop de werkwijze van de medewerker begint te werken en de cliënt de regel gaat naleven.¹¹² *Responsive regulation* houdt in dat op dit punt de medewerker niet langer kiest voor handhavingsopties hoger uit de piramide maar dat de medewerker weer kiest voor handhavingsopties lager uit de piramide: 'The pyramid is firm yet forgiving in its demands for compliance.'¹¹³ Verbetering van het gedrag van de cliënten moet beloond worden, evenals dat het gedrag van cliënten die weigeren te verbeteren uiteindelijk bestraft wordt.¹¹⁴ 'Responsive regulation stoelt dus op een combinatie van vertrouwen en afschrikking, en sluit daarmee aan op de *common-sense* gedachte 'niet goedschiks, dan kwaadschiks'.¹¹⁵

110. Gebaseerd op Ayres & Braithwaite 1992.

111. Braithwaite 2008, p. 90; Braithwaite 2002, p. 30.

112. Braithwaite 2008, p. 90; Braithwaite 2002, p. 30-31.

113. Braithwaite 2008, p. 90; Braithwaite 2002, p. 31. Cliënten worden 'beloond' met minder harde handhaving (zie Nielsen & Parker 2009, p. 378; Braithwaite 2002, p. 31).

114. Braithwaite 2008, p. 90; Braithwaite 2002, p. 31.

115. Van Erp e.a. 2008, p. 91.

Zware sancties aan de top van de piramide zijn van belang voor de handhaving van regels.¹¹⁶ Ayres en Braithwaite spreken van *the benign big gun*.¹¹⁷ De top van de piramide dient ter afschrikking. Hierover wordt ook wel gesproken als de *'big stick'* waarmee medewerkers kunnen dreigen. De zwaarste straffen, aan de top van de piramide, zijn een 'stok achter de deur' om de meerderheid van goedwillende cliënten af te schrikken en te motiveren tot naleving.¹¹⁸ Ayres en Braithwaite stellen dat hoe hoger de piramide, hoe groter de mogelijkheid voor de medewerker om handhaven te beperken tot de basis van de piramide (vrijwillige naleving).¹¹⁹

Het idee van de handhavingspiramide is dat de inzet van zware handhavingsacties in de meeste gevallen niet nodig is.¹²⁰ Daarnaast geeft de handhavingspiramide de cliënt tijd en meerdere kansen om tot naleving te komen.¹²¹ Het teveel inzetten van zware handhavingsacties is inefficiënt en kan de legitimiteit verminderen doordat het cliënten met een goede wil en verantwoordelijkheidsgevoel om de wet na te leven ondermijnt.¹²² Een handhavingsstijl alleen gebaseerd op overreding zal uitgebuit worden door cliënten die gemotiveerd zijn door economische rationaliteit.¹²³ Het succesvolle toepassen van overreding hangt dus af van de hiërarchische opvolging van handhavingsopties en de hoogte van de piramide.

2.5.2 *De handhavingspiramide en naleving*

De *responsive regulation* benadering en de handhavingspiramide kunnen op verschillende wijzen geïnterpreteerd worden. Een belangrijk onderscheid dat gemaakt kan worden is het onderscheid in de 'ruime' interpretatie en de 'strikte' interpretatie.¹²⁴ Volgens de strikte interpretatie moet de handhaver in alle gevallen beginnen met een overredende aanpak en pas als blijkt dat dit niet leidt tot naleving, overgaan tot een bestraffende aanpak. De handhaver moet volgens deze strikte interpretatie ook beginnen met overreding als de handhaver denkt dat de cliënt niet mee wil werken. De ruime interpretatie stelt dat handhavers hun handhavingsaanpak moeten afstemmen op de motieven van de cliënten zonder rekening te houden dat er begonnen moet worden met een overredende aanpak.

116. Ayres & Braithwaite 1992, p. 40.

117. Ayres & Braithwaite 1992, p. 40. Een term gebruikt door Grabosky & Braithwaite (1986) en Braithwaite e.a. (1987) om handhavingsinstanties in te delen. Grabosky & Braithwaite (1986) vonden in hun onderzoek dat er een groep handhavende instanties was 'which walk softly while carrying a very big stick' (p. 224). Deze instanties hebben veel macht maar gebruiken deze nauwelijks. Zie voor meer informatie over dit onderzoek het kopje 'relationele afstand'.

118. Van Erp e.a. 2008, p. 91; Van de Bunt e.a. 2007, p. 389.

119. Ayres & Braithwaite 1992, p. 41.

120. De Bruijn & Ten Heuvelhof 2005, p. 36.

121. De Bruijn & Ten Heuvelhof 2005, p. 36.

122. Ayres & Braithwaite 1992, p. 19-20.

123. Ayres & Braithwaite 1992, p. 19-20.

124. Zie bijvoorbeeld Mascini & Van Wijk 2009b, p. 14-15.

Bij deze ruime interpretatie past de koppeling van de handhavingspiramide aan de 'nalevingspiramide'. Valerie Braithwaite koppelt haar motiverende houdingen (*motivational postures*) aan de handhavingspiramide. Zij onderscheidt vijf houdingen van burgers ten opzichte van de overheid en wetgeving: verbondenheid (*commitment*), overgave (*capitulation*), weerstand (*resistance*), onthechting (*disengagement*) en omzeiling (*game playing*).¹²⁵ Verbondenheid en overgave zijn houdingen met een positieve oriëntatie naar de autoriteit, terwijl weerstand, onthechting en omzeiling een negatieve oriëntatie naar de autoriteit hebben. Braithwaite koppelt deze houdingen aan verschillende treden in de handhavingspiramide.¹²⁶ De motiverende houdingen 'verbondenheid' en 'overgave' koppelt zij respectievelijk aan de basis van de piramide en daaropvolgende trede. Braithwaite stelt dat burgers met deze houdingen de regels naleven als ze weten wat ze moeten doen, ze rechtvaardig behandeld worden en weten dat er consequenties zijn als ze zich niet aan de regels houden. De derde trede in de piramide koppelt zij aan de motiverende houding 'weerstand'. De aanpak van de handhaver moet in dit geval strategisch zijn. De top van de piramide koppelt zij aan de motiverende houding 'onthechting'.¹²⁷ Zij beschrijft dat dit voor handhavers de moeilijkste houding is; de voorgaande strategieën zijn ineffectief en de zwaarste handhavingsoptie (de top van de piramide) blijft de enige mogelijkheid.

In Nederland wordt de handhavingspiramide in beleidsstukken vaak tegelijkertijd afgebeeld met een nalevingspiramide, zoals in Figuur 2.2. Gesteld wordt dat het nalevingsgedrag de vorm heeft van een piramide, met aan de basis van de piramide de mensen met een goedwillende houding die gaan voor het collectief belang.¹²⁸ Een kleinere groep heeft een 'een overtreding moet kunnen' houding en geeft minder om het collectieve belang. Een nog kleinere groep vertoont opportunistische en calculerend gedrag. De top van de piramide bestaat uit criminele organisaties en criminele individuen. De handhavingspiramide bestaat uit handhavingsopties die kunnen worden ingezet afgestemd op de houding en het gedrag van de burgers.¹²⁹ Burgers met een goedwillende houding moeten geïnformeerd en geadviseerd worden en nalevingsbijstand krijgen; burgers met de 'een overtreding moet kunnen' houding hebben meer intensieve controle nodig en zo nodig een boete; burgers met calculerend gedrag hebben scherp toezicht en intensieve sanctienering nodig; en de criminele top van de nalevingspiramide moet hard worden aangepakt met strafvervolgning.

125. Braithwaite 2003b, p. 18. Vertalingen overgenomen uit Bantema 2016, p. 33.

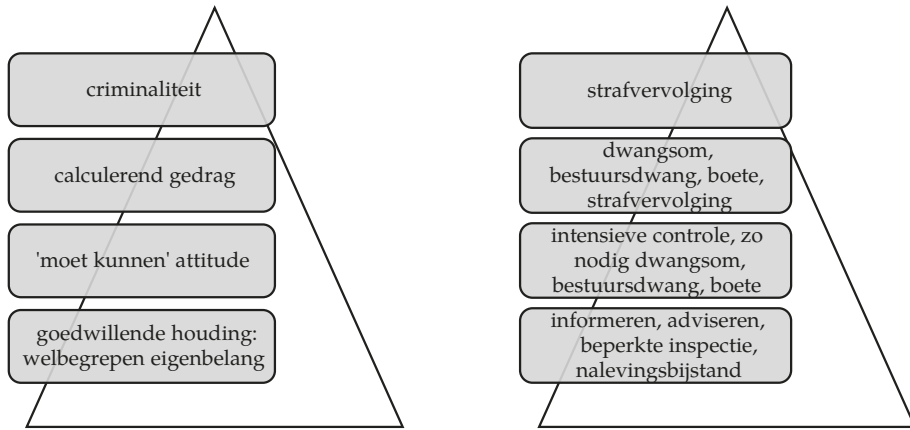
126. Braithwaite 2003a, p. 3.

127. De motiverende houding 'omzeiling' heeft Braithwaite niet opgenomen bij de koppeling met de handhavingspiramide.

128. De Ridder e.a. 2008, p. 24.

129. De Ridder e.a. 2008, p. 25-26.

Figuur 2.2 Voorbeeld van een nalevingspiramide (links) en een handhavingspiramide (rechts)¹³⁰



In plaats van te stellen dat begonnen moet worden met de overredende aanpak (de strikte interpretatie van de *responsive regulation* benadering), stelt deze brede interpretatie van de *responsive regulation* benadering dat de keuze voor de handhavingsaanpak afhankelijk is van de houding en het gedrag van de burger zonder daarbij onderaan de handhavingspiramide te moeten beginnen.

2.5.3 *Responsive regulation in de praktijk*

Eén van de belangrijkste kenmerken van de *responsive regulation* benadering is dat er sprake moet zijn van afstemming van het gedrag van de medewerker op de houding en het gedrag van de cliënt. Afstemming is het kiezen van handhavingsalternatieven, rekening houdend met het gedrag en de situatie van cliënten. Op basis van eerdere onderzoeken heb ik een aantal elementen gekozen waarop ik mij focus bij de analyse in hoeverre ik *responsive regulation* in de praktijk van de sociale zekerheid herken.¹³¹ Dit zijn veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de *responsive regulation* benadering.

Het eerste element waar ik mij op richt is de opbouw van de handhavingspiramide.¹³² De 'ideale' handhavingspiramide heeft meerdere handhavingsopties die verschillen in punitiviteit waardoor een opbouw mogelijk is, met in de top van de piramide een zware handhavingsoptie. Een medewerker moet beschikken over

130. De Ridder e.a. 2008, p. 25.

131. Parker 2013; Gunningham 2011; Mascini & Van Wijk 2009a; Nielsen & Parker 2009; Baldwin & Black 2008; Van de Bunt e.a. 2007; Waller 2007; Job & Honaker 2003; May & Wood 2003; Haines 1997.

132. Zie bijvoorbeeld Van de Bunt e.a. 2007.

verschillende handhavingsopties. Voor de effectiviteit van handhaving is het cruciaal dat handhavers over een 'rijk geschakeerd sanctiearsenaal' beschikken.¹³³ Daarnaast is de veronderstelling dat de handhavingspiramide beter functioneert wanneer de top van de piramide een *benign big gun* is.¹³⁴ De zware sancties in de top van de piramide worden gezien als 'onmisbaar voor de effectiviteit van lichtere sancties'.¹³⁵ De veronderstelling is dus dat de handhavingspiramide bestaat uit meerdere handhavingsmogelijkheden die elkaar opvolgen in punitiviteit en dat de top van de piramide bestaat uit een zware handhavingsmogelijkheid.

Het tweede element gaat over de vraag of medewerkers weten wanneer ze het beste kunnen overreden of bestraffen.¹³⁶ De overtuiging dat cliënten pas op een meer bestraffende manier moeten worden aangepakt als blijkt dat overreden niet werkt, veronderstelt dat het mogelijk is te bepalen wat de meest geschikte handhavingsoptie is. Mascini en Van Wijk en Mascini en Van Erp vragen zich in hun onderzoek af of het objectief te bepalen is wat de meest geschikte handhavingsoptie in een bepaalde situatie is.¹³⁷ De keuze voor overreden of bestraffen is afhankelijk van de situatie en houding van de cliënt. Hiervoor is het van belang dat medewerkers de motieven, houding en mogelijkheden tot regelnaleving van de cliënt objectief kunnen vaststellen.¹³⁸ Ook Denkers en Goslinga benadrukken het belang van kennis van het nalevingsgedrag van de cliënt bij *responsive regulation*:

'Met dergelijke kennis kan de handhaving de beschikbare capaciteit en het instrumentarium gericht gebruiken voor het stimuleren van naleving en het minimaliseren van overtredingen. Daarbij kan de handhaver kiezen voor de instrumenten die het meest effectief ingrijpen in de belangrijkste oorzaken van het gedrag.'¹³⁹

De tweede veronderstelling is dat medewerkers weten wanneer welke handhavingsoptie het beste toegepast kan worden.

Het derde element is het in de praktijk kunnen brengen van de gewenste handhavingsoptie.¹⁴⁰ Om in concrete situaties te kunnen kiezen tussen verschillende handhavingsopties moet er sprake zijn van discretionaire ruimte, flexibiliteit en contex-

133. Van de Bunt e.a. 2007, p. 389.

134. Ayres & Braithwaite 1992, p. 40-41.

135. Van de Bunt e.a. 2007, p. 389.

136. Mascini & Van Wijk (2009b) onderzoeken deze veronderstelling door de volgende vraag te stellen: Passen individuele controleurs en teams dezelfde handhavingsstijl toe op vergelijkbare gevallen, en zo niet, waarom niet? Zie ook Etienne 2012, p. 2.

137. Mascini & Van Erp 2011; Mascini & Van Wijk 2009a.

138. Mascini & Wijk 2009b; Van de Bunt e.a. 2007.

139. Denkers & Goslinga 2008, p. 149.

140. Mascini & Van Wijk (2009b) onderzoeken deze veronderstelling door de volgende vraag te stellen: Zijn controleurs in staat om in de praktijk de handhavingsstijl toe te passen die zij het meest geschikt achten? Zie ook Van de Bunt e.a. 2007.

tuele oordelen.¹⁴¹ Medewerkers moeten de mogelijkheid hebben om de meest geschikte handhavingsoptie toe te passen. Het is van belang dat de medewerker discretionaire ruimte heeft voor het afstemmen van de handavingskeuzes op de cliënt. De veronderstelling is dat medewerkers de door hun gewenste handavingsstijl in de praktijk ten uitvoer kunnen brengen.

Een ander element is of medewerkers de negatieve gevolgen ('perverse effecten') van hun acties in de hand hebben. Het gaat om de negatieve effecten die bij een bestraffende stijl aanwezig zijn.¹⁴² Het voordeel van de *responsive regulation* benadering zou zijn dat deze effecten achterwege blijven. Doordat in de *responsive regulation* benadering de overreding gecombineerd is met bestraffing kunnen de negatieve kenmerken van beide aanpakken door de andere worden opgevangen.¹⁴³ Mascini en Van Wijk hebben dit element onderzocht door te kijken of er een verschil is tussen de bedoeling van de medewerker en de ervaring van de cliënt.¹⁴⁴ De onderzoekers komen tot de conclusie dat dit verschilt en concluderen dat medewerkers hun bedoeling moeten kunnen overbrengen om de negatieve gevolgen te voorkomen.¹⁴⁵ In dit onderzoek is de veronderstelling dan ook geïnterpreteerd als 'medewerkers kunnen hun handavingsbedoeling overbrengen op de uitkeringsgerechtigde', zodat de negatieve onbedoelde gevolgen achterwege blijven.

Het laatste element is het doel dat medewerkers nastreven in hun werk. Vanuit *responsive regulation* wordt verondersteld dat medewerkers als doel hebben om naleving van de verplichtingen te bevorderen. Van de Bunt en collega's noemen de handavingspiramide van Ayres en Braithwaite idealistisch omdat ervan wordt uitgegaan dat medewerkers erop gericht zijn cliënten de regels na te laten leven.¹⁴⁶ Er zijn scenario's mogelijk waarbij de medewerker ervoor kiest om de meest effectieve handavingsstijl (vanuit *responsive regulation* gezien) niet toe te passen. Mogelijke redenen zijn de werkdruk, prestatie-eisen of het hebben van een eigen agenda.¹⁴⁷ De laatste veronderstelling is dat medewerkers hun werk uitvoeren met als doel naleving van de verplichtingen te bereiken.

Om te onderzoeken of de *responsive regulation* benadering te herkennen is in de praktijk van de sociale zekerheid in Nederland richt ik mij dus op de volgende vijf elementen: de opbouw van de piramide, het kiezen van de meest efficiënte handhavingsoptie, het in de praktijk brengen van de gewenste keuze, het kunnen over-

141. Mascini 2013, p. 53.

142. Mascini 2013, p. 48.

143. Braithwaite 2008.

144. Mascini & Van Wijk 2009a. Zie ook het onderzoek van Waller 2007, p. 81.

145. Mascini & Van Wijk 2009a, p. 34. Zie ook Mascini 2013, p. 50; Gunningham 2011, p. 204; Baldwin & Black 2008, p. 63.

146. Van de Bunt e.a. 2007.

147. Benda & Fenger 2012; Van de Bunt e.a. 2007, p. 396-397; Mascini 2004.

brengen van de handhavingsbedoeling en het doel van medewerkers. In dit onderzoek analyseer ik in welke mate *responsive regulation* in de handhavingspraktijk van de sociale zekerheid voorkomt. Oorspronkelijk is *responsive regulation* ontwikkeld op basis van onderzoek naar de regulering van bedrijven. Inmiddels is de *responsive regulation* benadering op meerdere uitvoeringsterreinen onderzocht en worden de principes van *responsive regulation* niet alleen toegepast op het handhaven van bedrijven, maar ook op het handhaven van individuele mensen. Braithwaite schrijft hierover in *'The essence of responsive regulation'* dat *responsive regulation* begon als een theorie over het reguleren van bedrijven, maar dat deze nu ook toegepast wordt op criminaliteit en een wijde variatie aan private en publieke toepassingen.¹⁴⁸

2.6 DE TWEE INVALSHOEKEN VAN DIT ONDERZOEK

Met dit onderzoek wil ik op twee manieren licht werpen op handhaving in de sociale zekerheid. De eerste invalshoek is door te kijken naar handhavingsstijlen van uitvoerende medewerkers. Aspecten die naar voren kunnen komen zijn verschillen tussen de onderzochte uitvoeringsinstanties en verschillen in handhavingsstijlen binnen uitvoeringsinstanties.

Uit onderzoek naar de uitvoering van de 'Fraudewet' vlak na de implementatie blijkt dat de uitvoering per gemeente verschilt en dat het UWV de wet uniformer toepast.¹⁴⁹ Sociale diensten hebben meer ruimte om zelf hun beleid te bepalen, bijvoorbeeld in afstemmingsverordeningen.¹⁵⁰ De regelgeving in de Participatiewet laat meer ruimte voor interpretatie dan de regelgeving van de Werkloosheidswet.¹⁵¹ Bij sociale diensten is er meer persoonlijk contact en is dit contact minder vaak digitaal. Door de minder directe controle door het management is er mogelijk meer vrijheid. Medewerkers van sociale diensten werken minder met systemen en zijn daardoor minder makkelijk te controleren. Het UWV staat voor een uniforme uitvoering en landelijke rechtsgelijkheid.¹⁵² Het UWV Werkbedrijf heeft geüniformeerd beleid over hoe medewerkers om moeten gaan met overtredingen van verplichtingen. UWV Werkbedrijven zijn grote uitvoeringsinstanties met veel uitkeringsgerechtigden en weinig persoonlijk contact. Daarnaast moeten UWV Werkbe-

148. Braithwaite 2011, p. 475-476.

149. Kamerstukken II 2013/2014, 17050, 474, p. 3 ('Rapport PWC Onderzoek uitvoering fraudewet'). Ook Benda & Fenger (2014, p. 42) beschrijven in hun onderzoek dat gemeenten verschillen en dat medewerkers van het UWV minder verschillen.

150. Artikel 8 van de Participatiewet stelt dat de gemeenteraad bij verordening regels opstelt met betrekking tot het verlagen van de bijstand (bedoeld in artikel 18, tweede lid) en de periode van de verlaging van de bijstand (bedoeld in artikel 18, vijfde en zesde lid); het verlenen van een individuele inkomensvoetstuk (als bedoeld in artikel 36); het verlenen van een individuele studietoelag (als bedoeld in artikel 36b); het verlagen van de bijstand, bedoeld in artikel 9a, twaalfde lid).

151. Benda & Fenger 2014, p. 42.

152. UWV Jaarverslag 2014, p. 8 en p. 13; UWV Jaarplan 2014, p. 13.

drijven voldoen aan prestatie indicatoren.¹⁵³ Veel contact gaat digitaal en alles moet worden bijgehouden in systemen (bijvoorbeeld de online werkmap). Op basis van deze kennis verwacht ik verschillen tussen de twee typen onderzochte uitvoeringsinstanties.

De tweede invalshoek om handhaving te onderzoeken is *responsive regulation*. Ik ga onderzoeken of ik in de handhavingspraktijk *responsive regulation* herken. De principes van de *responsive regulation* benadering zijn populair. Echter, de uitvoerbaarheid van de benadering staat ter discussie. Daarnaast is in Nederland strikte wetgeving ingevoerd (de 'Fraudewet') en hebben medewerkers weinig juridische discretionaire ruimte. De nadruk ligt op bestraffing en medewerkers hebben weinig ruimte om af te wijken van regels. Ik verwacht dat de veronderstellingen van de *responsive regulation* benadering in de uitvoeringspraktijk van de sociale zekerheid daarom maar beperkt aanwezig zullen zijn.

153. Prestatie indicatoren zijn afspraken van het ministerie met het UWV over de gewenste prestaties van het UWV.

3.1 INLEIDING

Om de handhavingspraktijk van de sociale zekerheid te onderzoeken, heb ik vijf casestudy's uitgevoerd. Elke casestudy betrof de handhaving van de verplichtingen van de socialezekerheidswetgeving binnen een uitvoeringsinstantie. Voor elke casestudy heb ik meerdere methoden van dataverzameling gebruikt. Hierbij lag steeds de focus op de interactie tussen de medewerker van de uitvoeringsinstantie en de uitkeringsgerechtigde. Dit onderzoek gaat over de uitvoering van de Participatiewet door de gemeenten en de uitvoering van de Werkloosheidswet door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).

In dit hoofdstuk ga ik eerst dieper in op de gekozen onderzoeksmethoden (paragraaf 2). In paragraaf 3 bespreek ik de selectie van de cases. In paragraaf 4 bespreek ik de observaties, in paragraaf 5 de interviews en in paragraaf 6 de analyse van de beleidsstukken en dossiers. Het hoofdstuk sluit ik af met een beschrijving van de wijze waarop de analyse van de verzamelde data is verlopen (paragraaf 7).

3.2 DE ONDERZOEKSMETHODEN

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag is gekozen voor een onderzoeks-aanpak met vijf casestudy's. Met casestudy's kunnen verschijnselen geobserveerd worden waarvoor diepgang nodig is. Het voordeel van casestudy's is dat gedetailleerde informatie verzameld kan worden over een langere periode. Daarnaast maken casestudy's het mogelijk dat sociale verschijnselen in hun context bestudeerd worden. Deze kwalitatieve manier van onderzoek is geschikt om gedragingen van individuen en groepen te bestuderen.¹

Bij elke casestudy heb ik participerende observaties uitgevoerd, interviews afgenomen bij verschillende medewerkers en dossiers en beleidsstukken geanalyseerd.

1. Van der Veen 1990, p. 233.

Participerende observatie is een vorm van sociologisch veldonderzoek die het mogelijk maakt om door intensieve en gevarieerde contacten met de onderzochten inzicht te krijgen in de wijze waarop zij hun werkzaamheden vormgeven.² Het gaat om het verzamelen en correct weergeven van het materiaal uit het veld om het vervolgens te plaatsen of te herconstrueren in een eigen theoretisch perspectief.³ Er wordt gesproken over participerende observatie als er sprake is van een sociale interactie tussen de onderzoeker en de respondenten ('informanten') in het 'leefmilieu van de informanten'.⁴ Bij participerende observatie maakt de onderzoeker deel uit van de dagelijkse situatie van de onderzochten. Ten Have spreekt over de onderzoeker als de 'deelnemende waarnemer'.⁵ De onderzoeker kan een complete participant zijn of een complete observant en alles hier tussenin. In dit onderzoek lag de nadruk op het observeren en is in beperkte mate actief geparticipeerd in de werkzaamheden van de medewerkers. De gegevens verkregen met de participerende observatie zijn aangevuld met informatie uit interviews en informatie uit beleidsstukken en dossiers.

3.3 SELECTIE CASES

In dit onderzoek zijn vijf casestudy's uitgevoerd. Drie casestudy's zijn uitgevoerd bij sociale diensten en twee casestudy's zijn uitgevoerd bij UWV Werkbedrijven. Alle onderzochte instanties zijn per e-mail benaderd om mee te doen aan dit onderzoek.⁶ Daarna werd een afspraak gemaakt om verder te praten over het onderzoek.⁷ Met de onderzochte instanties zijn afspraken gemaakt over de onderzoeksperiode.⁸ Om de kans op deelname aan het onderzoek te vergroten en om de onderzochte instanties en medewerkers te beschermen is afgesproken de uitvoeringsinstanties anoniem te verwerken in het onderzoek. De onderzochte instanties hebben in dit onderzoek een fictieve naam gekregen.

3.3.1 *Sociale diensten*

Bij de keuze voor de sociale diensten is op drie criteria geselecteerd: de locatie, de omvang van de instantie en de handhavingsreputatie (het 'profiel') van de instantie. Bij de locatie van de dienst is rekening gehouden met een spreiding over Nederland. Bij de omvang van de sociale dienst is rekening gehouden met de grootte van de instanties. Er is voor gekozen om zowel een kleine sociale dienst als

2. Wester 1995, p. 91.

3. Ten Have 1977, p. 10-11.

4. Braster 2000, p. 107.

5. Ten Have 1977, p. 13.

6. Een voorbeeld van een mail en een toestemmingsbrief zijn te vinden in Bijlage A.

7. Van de benaderde sociale diensten heeft één sociale dienst geen toestemming gegeven voor het onderzoek.

8. Een voorbeeld van deze afspraken is te vinden in Bijlage B.

twee grotere sociale diensten te onderzoeken.⁹ Hierbij is ook gekeken naar het percentage uitkeringsgerechtigden per instantie. Daarnaast is er bij de keuze voor sociale diensten rekening mee gehouden of sociale diensten bekend stonden als streng of juist niet streng. Op basis van gesprekken met mensen uit de praktijk en andere onderzoekers heb ik getracht sociale diensten te onderzoeken die verschillen in hun handhavingsaanpak. Zie voor een overzicht van de kenmerken Tabel 3.1.

Tabel 3.1 Kenmerken selectie casestudy's¹⁰

	Klarenzicht	Langebeek	Menterhaven
Locatie	Noord	Oost	Midden
Grootte van sociale dienst	< 50.000	100.000 – 500.000	100.000 – 500.000
Percentage van het totale huishoudens met een bijstandsuitkering t.o.v. totaal aantal huishoudens	7,0%	9,5%	4,8%
Werkloze beroepsbevolking per 1.000 inwoners (15-64 jaar)	8,1%	8,5%	6,3%
Handhavingsreputatie	'Zacht/ Gemiddeld'	'Hard'	'Gemiddeld'

De eerste casestudy is uitgevoerd bij een sociale dienst in het noorden van Nederland. Deze sociale dienst heeft in dit onderzoek de naam 'Klarenzicht' gekregen. Klarenzicht is een kleine sociale dienst. De casestudy heeft plaatsgevonden in september, oktober en november 2015. Bij de sociale dienst werkten de ambtenaren in meerdere teams. De voor dit onderzoek relevante teams zijn: team klantmanagers, team werkcoaches en team handhaving.

De tweede casestudy bij een sociale dienst is uitgevoerd in het oosten van Nederland. Deze sociale dienst wordt in dit onderzoek 'Langebeek' genoemd. De casestudy heeft plaatsgevonden in oktober en november 2016. Langebeek is opgedeeld in acht afdelingen, waarvan zes betrokken zijn bij het verstrekken van uitkeringen. Van de zes teams die te maken hebben met uitkeringsgerechtigden, is ervoor gekozen om vier teams te onderzoeken. Deze teams zijn allen in een andere fase betrokken bij de uitkeringsgerechtigde: van het aanvragen van een uitkering tot het

9. De grootste gemeenten van Nederland (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht) zijn hierbij buiten beschouwing gelaten doordat gesteld werd dat zij specifieke kenmerken hebben.

10. Gegevens van waarstaatjegemeente.nl over 2016. Eén sociale dienst is een samenwerkingsverband tussen meerdere gemeenten. Voor deze sociale dienst is steeds het gemiddelde (zoals bij de percentages) of het totaal (bij de grootte) berekend.

opleggen van een boete of maatregel: team bijstandsaanvraag, team inkomensvoorziening, team werkzoekende begeleiding en team handhaving.

De laatste casestudy bij een sociale dienst is uitgevoerd bij een sociale dienst in het midden van Nederland. Deze sociale dienst wordt in dit onderzoek aangeduid met 'Menterhaven'. De casestudy heeft plaatsgevonden in mei en juni 2017. Menterhaven bestaat uit meerdere teams waarbij de begeleiding van uitkeringsgerechtigden met een korte afstand tot de arbeidsmarkt uitbesteed werd. Van de acht teams, zijn team handhaving, team re-integratie, team inkomen en recht, en team uitbetalen en terugvorderen geanalyseerd. Ook is het Werkplein, dat verantwoordelijk was voor de re-integratie van uitkeringsgerechtigden met een korte afstand tot de arbeidsmarkt, meegenomen in het onderzoek.

3.3.2 *UWV Werkbedrijven*

Bij de selectie voor de Werkbedrijven is gekozen om UWV-vestigingen met pilots op het terrein van handhaving en vestigingen waar meer ruimte was voor het ontwikkelen van eigen beleid ('de proeftuinen') buiten beschouwing te laten. Uiteindelijk is gekozen voor een 'koploper' vestiging en een 'gewone' vestiging.¹¹ Een koplopervestiging is een vestiging waar nieuwe vormen van dienstverlening in relatie tot de implementatie eerst beproefd worden voordat ze op alle vestigingen in het land ingevoerd worden. De casestudy's bij het UWV zijn uitgevoerd bij twee verschillende UWV Werkbedrijven. Het onderzoek bij de eerste locatie, in dit onderzoek 'Werkbedrijf Arperdijk' genoemd, is in maart 2016 gestart. Alle medewerkers re-integratie van dit Werkbedrijf maakten onderdeel uit van het onderzoek. In de laatste fase van de onderzoeksperiode (april 2016) is ook onderzoek gedaan bij de afdeling handhaving (Lijndirectie Handhaving). De tweede UWV-locatie, in dit onderzoek 'Werkbedrijf Blakendam' genoemd, is onderzocht in de periode mei en juni 2016. Omdat de afdelingen handhaving vergelijkbaar waren, is ervoor gekozen het onderzoek te richten op het Werkbedrijf. Aan de afdeling handhaving is wel een bezoek gebracht.¹² Bij het tweede Werkbedrijf zijn twee teams (één met postcodes op het platteland en één met postcodes in de stad) onderzocht. Ook de afdeling Uitkeren is bezocht om een compleet beeld te krijgen.¹³

11. Het UWV heeft contactgegevens verstrekt. De 'koplopervestiging' had geen specifiek (of afwijkend) beleid op het terrein van handhaving.

12. Bij UWV Blakendam is de Lijndirectie Handhaving op een andere locatie gevestigd.

13. De afdeling Uitkeren is gevestigd in dezelfde plaats, maar is gehuisvest in een ander gebouw.

3.4 OBSERVATIES

Vijf uitvoeringsinstanties in de sociale zekerheid hebben mij toegang gegeven tot hun instantie om daar participierend te observeren, interviews af te nemen en beleidsstukken en dossiers te analyseren. De medewerkers van de onderzochte instantie werden vooraf schriftelijk op de hoogte gesteld van het onderzoek. In de aankondiging werd aangegeven dat ik de geheimhoudingsverklaring van de desbetreffende instantie getekend had en dat de medewerkers (en uitkeringsgerechtigden) niet met naam in het onderzoek zouden worden opgenomen.¹⁴

Ik heb gedurende enkele maanden actief deelgenomen aan de activiteiten binnen de uitvoeringsinstanties. De waarnemingen en gesprekken heb ik vastgelegd in verschillende soorten notities: observatie notities, theoretische notities en methodologische notities.¹⁵ In totaal ben ik voor een periode van elf maanden (in de periode september 2015 tot en met juni 2017) drie tot vijf dagen per week aanwezig geweest bij de onderzochte instanties. Door dagelijks aanwezig te zijn op de werkvloer, kon ik veel opsteken over de werkwijze van de medewerkers en werd contact leggen gemakkelijker. Ik ben zoveel mogelijk aanwezig geweest bij contact tussen medewerkers en uitkeringsgerechtigden; voornamelijk bij gesprekken met uitkeringsgerechtigden, maar ook bij voorlichtingen, *workshops* en *speeddates*. Ook ben ik mee geweest op huisbezoeken (voornamelijk bij sociale diensten) en aanwezig geweest bij waarnemingen (observaties door de medewerkers handhaving). Voorafgaand aan een gesprek of huisbezoek vroeg ik aan desbetreffende medewerker of ik aanwezig mocht zijn.¹⁶ De medewerker introduceerde mij daarna bij de uitkeringsgerechtigde en vroeg om toestemming voor mijn aanwezigheid.

3.4.1 'Medewerkers' en 'klanten'

Bij de uiteenzetting van de theoretische context wordt in de Nederlandse literatuur vaak gesproken over '(controle)functionarissen', 'toezichhouders' of over 'handhavers' aan de ene kant en 'nalever', 'normgeadresseerde', 'ondertoezichtstaande' of 'normadressaat' aan de andere kant.¹⁷ In dit onderzoek wordt de term 'handhaver' niet gebruikt omdat deze term op het terrein van sociale zekerheid associaties oproept met de 'handhavers' in het veld; de sociaal rechers (sociale diensten),

14. Een voorbeeld van dit bericht is te vinden in Bijlage C.

15. Gebaseerd op Schatzman & Strauss 1973, p. 99-107. Zie ook Ten Have 1977, p. 53.

16. Bij de handhavingsgesprekken bij sociale dienst Klarenzicht en bij sociale dienst Menterhaven waren standaard twee medewerkers aanwezig. Ik schoof dan als derde persoon aan. Bij sociale dienst Klarenzicht werden deze gesprekken standaard in een spreekkamer gevoerd. Bij sociale dienst Menterhaven werden deze gesprekken normaal aan de balie gevoerd maar vanwege mijn aanwezigheid vonden deze gesprekken plaats in een spreekkamer.

17. Zie bijvoorbeeld Aalders & Niemeijer 2001, p. 79; Coolsma & Wiering 2001, p. 13, p. 17 en p. 28; Van Snellenberg & Van de Peppel 2001, p. 66; Wiering 1999, p. 16-17.

de medewerkers handhaving (sociale diensten) of de inspecteurs handhaving (UWV). Dit zijn functies die te maken hebben met de opsporing en sanctionering van misbruik en fraude van de socialezekerheidswetgeving. Omdat handhaving in dit onderzoek breder wordt opgevat en ook preventie en voorlichting omvat, heb ik er voor gekozen de term 'handhaver' niet over te nemen. De uitvoerende medewerkers van de sociale diensten worden vaak aangeduid met de term 'ambtenaren' of 'consulenten'. Bij het Werkbedrijf werken 'adviseurs' en bij de andere bedrijfs-onderdelen hebben de medewerkers verschillende titels zoals 'handhavingsdeskundige' en 'handhavingsinspecteur'. Om tot een overkoepelende term te komen die de verschillende termen van beide instanties omvat, heb ik gekozen voor de term 'medewerker'.

Met betrekking tot degenen die de wet en regelgeving moeten naleven, heb ik in dit onderzoek gekozen voor de termen 'uitkeringsgerechtigde', 'klant' en 'cliënt'. Bij het bespreken van de cases en de praktijk schrijf ik over 'klanten' omdat dit aansluit bij de term die de medewerkers zelf gebruiken (andere termen die zij gebruiken zijn 'cliënten', 'werkzoekenden' en in sommige gevallen 'kandidaten' of 'deelnemers'). In de andere gevallen schrijf ik 'uitkeringsgerechtigden'. Als het niet specifiek gaat over de sociale zekerheid gebruik ik de term 'cliënt'.

3.5 INTERVIEWS

Naast het observeren heb ik ook verschillende medewerkers geïnterviewd. Hierbij is een onderscheid te maken tussen 'informele' interviews en 'formele' interviews. De informele interviews zijn ongeplande gesprekken tussen de onderzoeker en medewerkers.¹⁸ Deze gesprekken kunnen ontstaan door vragen van de onderzoeker maar ook spontaan op het initiatief van de medewerkers. Het gaat bijvoorbeeld om toelichtingen, meningen en achtergronden van de geobserveerde gebeurtenissen van die dag. De formele interviews zijn geplande interviews waarbij ik gebruik heb gemaakt van een lijst met gespreksonderwerpen. Ik heb medewerkers geselecteerd voor een ('formeel') interview op basis van hun functie en taken. Hierbij heb ik rekening gehouden met de verdeling in leeftijd, geslacht en werkervaring. Ook heb ik geprobeerd medewerkers met verschillende werkwijzen te interviewen, al heb ik ervoor gewaakt om medewerkers te interviewen die volgens collega's als 'uitersten' bestempeld werden. Rekening gehouden met deze kenmerken, heb ik vervolgens een willekeurige keuze gemaakt uit de medewerkers die pasten in dit plaatje.

Tijdens de interviews sprak ik met de medewerkers over de werkzaamheden, hun houding ten aanzien van uitkeringsgerechtigden en de visie op handhaving. De

18. Schatzman & Strauss 1973, p. 73-76. Zie ook Ten Have 1977, p. 63.

interviews zijn semigestructureerd. Ik maakte gebruik van een lijst met onderwerpen.¹⁹ De thema's in de vragenlijst zijn 'handhaving', 'uitkeringsgerechtigden en eigen houding', 'andere medewerkers', 'vrijheid', 'algemeen' en 'sociale dienst/UWV Werkbedrijf'. De specifieke vragen verschilden per functie, per instantie en per gesprek. De vragenlijst werd gedurende het onderzoek aangepast en aangevuld. De meeste vragen waren open vragen. Uitzondering hierop waren twee vragen waarin de medewerker een keuze moest maken: 'de regel of de uitkeringsgerechtigde' en 'uitkeringsgerechtigden gelijk behandelen of maatwerk'. De volgorde van de thema's en de vragen waren afhankelijk van het gesprek.

In totaal zijn 66 interviews afgenomen.²⁰ Bij de onderzochte sociale diensten zijn 41 interviews gehouden en bij de Werkbedrijven zijn 25 interviews gehouden. De interviews duurden gemiddeld een uur. Alle interviews zijn opgenomen met een *voicerecorder* en daarna getranscribeerd en geanonimiseerd. De citaten die in dit proefschrift zijn opgenomen, zijn omwille van de leesbaarheid in sommige gevallen enigszins geredigeerd. De keuze voor opname en het transcriberen van de interviews zorgt voor een feitelijke weergave van het gesprek tijdens de interviews. Nadeel van het opnemen van interviews kan zijn dat medewerkers zich minder op hun gemak voelden. Doordat er in veel gevallen al een vertrouwensband was, werd dit effect grotendeels weggenomen. Ook het stellen van inleidende vragen hielp om de medewerkers op hun gemak te stellen. Een overzicht van de kenmerken van de geïnterviewden is te zien in Tabel 3.2.

Tabel 3.2 Kenmerken geïnterviewden

	Totaal aantal	Aantal man- nen	Aantal vrou- wen	Gemiddelde leeftijd	Jongste - oudste
Sociale dienst Klarenzicht	14	9	5	47	30 - 59
Sociale dienst Langebeek	14	4	10	47	27 - 62
Sociale dienst Menterhaven	13	5	8	43	25 - 63
Werkbedrijf Arperdijk	12	6	6	49	31 - 61
Werkbedrijf Blakendam	13	4	9	51	29 - 65

Hoewel bij de onderzochte sociale diensten de verschillende functies andere benamingen en soms een iets andere invulling hebben, zijn de interviews bij de onderzochte sociale diensten in te delen in interviews met medewerkers re-integratie,

19. Zie Bijlage D voor een overzicht van de vragenlijsten voor medewerkers en voor managers.

20. Respondent 53 ontbreekt in dit onderzoek doordat hij het interview teruggetrokken heeft.

medewerkers inkomen, medewerkers handhaving (waaronder sociaal recheurs), managers (managers van verschillende teams) en eenheidsmanagers (managers van de sociale dienst).²¹ In totaal zijn dertien medewerkers re-integratie (respondenten 2, 3, 5, 10, 11, 50, 52, 54, 59, 61, 62, 63 en 64), acht medewerkers inkomen (respondenten 1, 4, 6, 7, 41, 42, 51 en 65), elf medewerkers handhaving (waaronder twee sociaal recheurs) (respondenten 8, 9, 43, 44, 46, 48, 49, 55, 56, 57 en 60), drie eenheidsmanagers (respondenten 14, 47 en 67) en zes managers (respondenten 12, 13, 40, 45, 58 en 66) geïnterviewd. Een overzicht van de geïnterviewde medewerkers van de sociale diensten is te vinden in Bijlage E.²²

Bij de onderzochte Werkbedrijven zijn in totaal twintig medewerkers re-integratie (respondenten 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 36 en 37) drie managers (respondenten 16, 30 en 39) en twee medewerkers kwaliteit (respondenten 24 en 38) geïnterviewd. Een overzicht van de geïnterviewde medewerkers van de UWV Werkbedrijven is te vinden in Bijlage F.

3.6 BELEIDSSTUKKEN EN DOSSIERS

Tijdens de casestudy's heb ik verschillende documenten verzameld: rondgestuurde e-mails, mededelingen, notulen, jaarverslagen, beleidsnotities, verordeningen, wetten, begrotingen, besluiten, voorlichtingsfilms, folders, brieven aan uitkeringsgerechtigden, organogrammen, werkprocessen, onderzoeksrapporten, aanvraagformulieren, informatiemappen, plan van aanpakken, beschikkingen aan uitkeringsgerechtigden en informatie van de website van de instantie. Ook heb ik handhavingdossiers ingezien en overzichten ontvangen van het aantal opgelegde boetes en maatregelen.

3.7 ANALYSE VAN DE GEGEVENS

De uitgewerkte geanonimiseerde interviews en notities heb ik met behulp van Atlas.ti geanalyseerd. Atlas.ti is een softwarepakket voor kwalitatieve analyse. Alle veldnotities en transcripties van de interviews zijn in dit programma gecodeerd (in totaal ruim 350 documenten). Coderen houdt in dat tekstfragmenten één of meerdere labels krijgen die gebruikt worden voor de analyse.²³ De codes zijn opgesteld

-
21. Om herleidbaarheid tot de persoon te voorkomen zijn de geïnterviewde sociaal recheurs in dit onderzoek ingedeeld als medewerkers handhaving.
 22. Bij sociale dienst Klarenzicht heb ik daarnaast ook met een aantal uitkeringsgerechtigden gesproken over hun ervaringen met de sociale dienst. Deze gesprekken zijn niet opgenomen. Wel zijn notities gemaakt van deze gesprekken. Vanaf de tweede casestudy is ervoor gekozen geen uitkeringsgerechtigden meer te interviewen. Voor de selectie van de uitkeringsgerechtigden was ik te afhankelijk van de instantie en doordat de interviews plaatsvonden bij de sociale dienst, was de kans op sociaal wenselijke antwoorden groot.
 23. Zie voor meer informatie over coderen Flick 2014, p. 373.

aan de hand van de theoretische concepten.²⁴ Dit wordt ook wel omschreven als de deductieve analyse.²⁵ Een lijst met gebruikte codes is te vinden in Bijlage G.

3.7.1 *De handhavingsstrategie van de onderzochte instanties*²⁶

De handhavingsstrategie van de drie sociale diensten en van de twee UWV Werkbedrijven heb ik onderzocht op basis van drie soorten informatie: documenten, handhavingscijfers en interviews. De eerste informatiebron bestaat uit (interne) documenten. Het gaat hierbij om de volgende bronnen: beleidsdocumenten, afstemmingsverordeningen en interne stukken zoals het Handboek Handhaving, uitvoeringsplannen handhaving, werkproces beschrijvingen en actieplannen.²⁷ Ook heb ik informatie gebruikt uit interne werkprocesbeschrijvingen, interne procedures, brieven aan uitkeringsgerechtigden en informatiefolders (bijvoorbeeld informatiemappen, flyers en informatie op de website).

De tweede bron van informatie bestaat uit door de instantie geregistreerde handhavingscijfers.²⁸ Sociale diensten registreren informatie over boetes en maatregelen op verschillende manieren. Sommige sociale diensten publiceren intern cijfers over bijvoorbeeld het aantal meldingen, het aantal opgelegde maatregelen en de opgelegde boetes. Ook staat in het jaarverslag vaak informatie over het aantal opgelegde boetes en maatregelen. Bij twee sociale diensten heb ik aanvullende informatie opgevraagd om de gegevens van de drie onderzochte sociale diensten vergelijkbaar te maken. De instanties houden ook de data over de boetes op verschillende manieren bij. De totale aantallen kunnen ook binnen instanties fluctueren doordat verschillende teams inzicht hebben in een specifiek deel van het bestand. De gebruikte cijfers voor dit onderzoek zijn dan ook een indicatie. De handhavingscijfers van de UWV Werkbedrijven zijn gegevens over het aantal opgelegde maatregelen en zijn een uittreksel van de systemen van de Werkbedrijven. Deze handha-

24. Yin 2014, p. 136.

25. Braster 2000, p. 112.

26. De onderzochte afdeling handhaving (Lijndirectie Handhaving) van UWV Arperdijk komt in de hoofdstukken over het beleid en de handhavingsstijlen (hoofdstuk 5, 6, en 7) niet voor omdat ik daar alleen uitvoerende medewerkers gesproken heb en ik daar geen managers geïnterviewd heb of beleidsstukken geanalyseerd heb.

27. Veel van deze bronnen die ik bijvoorbeeld in hoofdstuk 5 en hoofdstuk 6 aanhaal, zijn niet openbaar.

28. Sociale diensten registreren informatie over boetes en maatregelen op verschillende manieren. Sommige sociale diensten publiceren intern cijfers over bijvoorbeeld het aantal meldingen, het aantal opgelegde maatregelen en de opgelegde boetes. Ook staat in het jaarverslag vaak informatie over het aantal opgelegde boetes en maatregelen. Bij sommige onderzochte sociale diensten heb ik aanvullende informatie opgevraagd om de informatie van de drie onderzochte sociale diensten vergelijkbaar te maken. De instanties houden de gegevens over de boetes op verschillende manieren bij. De totale aantallen kunnen ook binnen instanties fluctueren doordat verschillende teams inzicht hebben op een specifiek deel van het bestand. De gebruikte aantallen voor dit onderzoek zijn dan ook een indicatie.

vingscijfers gaan over de hele vestiging. Bij Werkbedrijf Arperdijk werken medewerkers in één team en heb ik een selectie van dit team onderzocht. Bij Werkbedrijf Blakendam heb ik twee van de zes teams onderzocht maar beslaan de handavingscijfers wel alle teams.

Als derde bron heb ik gebruik gemaakt van informatie uit interviews. Bij de onderzochte sociale diensten heb ik gesproken met managers (die leiding geven aan een of meerdere teams) en eenheidsmanagers (die leiding geven aan het 'programma' of de 'eenheid').²⁹ Bij de onderzochte UWV Werkbedrijven heb ik per instantie gesproken met een aantal managers en medewerkers kwaliteit.

3.7.2 *Indeling van medewerkers naar type handavingsstijl*

Medewerkers met direct klantencontact heb ik op basis van hun antwoorden op vragen tijdens het interview, notities van observaties tijdens gesprekken van deze medewerkers met uitkeringsgerechtigden en overige notities (bijvoorbeeld de informele interviews of notities van gesprekken tussen medewerkers), ingedeeld op de twee dimensies die samen een handavingsstijl vormen. Bij de sociale diensten gaat het om medewerkers met verschillende functies: medewerkers re-integratie, medewerkers handhaving en medewerkers inkomen.³⁰ Alle medewerkers re-integratie van de UWV Werkbedrijven zijn ingedeeld naar handavingsstijlen.³¹

Met behulp van coderingen in Atlas.ti heb ik voor alle geïnterviewde medewerkers een selectie gemaakt van tekstfragmenten waarin informatie staat die gebruikt kan worden voor de inschaling op de dimensies.³² Deze informatie is per medewerker verwerkt in een schema. Ik heb 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 voor strikt en waarbij op de dimensie 'reactie op overtreding' een 1 staat voor overreding en een 10 voor bestraffing). Aan de hand van deze scores is de positie in het model van handavingsstijlen berekend. In de gevallen waarbij het niet overeenkwam wat de medewerker zei en wat de medewerker deed, heb ik ervoor gekozen om het daadwerkelijke gedrag van de medewerker mee te nemen in de analyse.

29. Bij sommige instanties heb ik ook gesproken met senior medewerkers, zij vormen de laag tussen management en medewerkers.

30. Bij sociale dienst Klarenzicht zijn respondenten 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 en 11 ingedeeld naar handavingsstijlen, bij sociale dienst Langebeek respondenten 41, 42, 43, 44, 48, 49, 50, 52 en 54 en bij sociale dienst Menterhaven respondenten 55, 56, 57, 59, 60, 61, 62, 63, 64 en 65. Respondenten 46, 51 en 63 zijn op basis van gebrek aan informatie over één van beide dimensies niet ingedeeld naar een handavingsstijl.

31. Alle medewerkers zijn ingedeeld naar een handavingsstijl. Het gaat bij Werkbedrijf Arperdijk om de respondenten 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25 en 26 en bij Werkbedrijf Blakendam om de respondenten 27, 28, 29, 31, 32, 33, 35, 34, 35, 36 en 37.

32. Zie voor een overzicht van de coderingen Bijlage G.

De manier van indelen is gecontroleerd door een tweede beoordelaar dezelfde medewerkers te laten scoren en daarna de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid te meten.³³ Bij de beoordeling van de sociale diensten kwamen de scores van mij en van de tweede beoordelaar in goede mate met elkaar overeen.³⁴ Bij de beoordeling van de UWV Werkbedrijven verschilden de scores van mij en van de tweede beoordelaar.³⁵ De scores kwamen in minder goede mate met elkaar overeen. De waarschijnlijke reden voor de verschillen in scores tussen mij en de tweede beoordelaar bij de UWV Werkbedrijven is dat het werkproces van de UWV Werkbedrijven gedetailleerder is, waardoor het moeilijker is afwijkingen waar te nemen en uitspraken van medewerkers in context te plaatsen zonder beduidende voorkennis te hebben over de werkprocessen. De nuances die uit de observaties en interviews naar voren komen, zijn daardoor misschien niet opgepakt door de tweede beoordelaar, die te weinig voorkennis van deze details had. Op basis van deze verschillen heb ik ervoor gekozen om voor dit onderzoek alleen mijn scores voor zowel medewerkers van de sociale diensten als medewerkers van de UWV Werkbedrijven mee te nemen in de verdere analyses.

Wijze van regeltoepassing

De wijze van regeltoepassing door de medewerker kan zowel flexibel als strikt zijn.³⁶ Onder flexibele toepassing van de regel valt het toestaan van uitzonderingen, het hebben van een eigen definitie van een overtreding, het kiezen voor de uitkeringsgerechtigde en het kiezen voor maatwerk. Onder strikte toepassing van de regel valt het toestaan van uitzonderingen die in de wet beschreven staan, het letterlijk interpreteren van de overtredingen die in de wet beschreven staan, het

-
33. De interbeoordelaarsbetrouwbaarheid heb ik in dit onderzoek gemeten met behulp van de *intra-class correlation coefficient* (ICC). Voor dit onderzoek heb ik gekozen voor het *two-way mixed model type absolute agreement*, berekend met SPSS (IBM SPSS Statistics for Windows, Version 25.0. Armonk, NY: IBM Corp). Zie voor meer informatie over ICC Shrout & Fleiss 1979. Cichetti (1994, p. 286) beschrijft dat wanneer de betrouwbaarheidsinterval van de *intraclass correlation coefficient* onder de 0,40 is, de significantie 'slecht' is, tussen 0,40 en 0,59 is de significantie 'redelijk', is de significantie tussen 0,60 en 0,74 dan is de significantie 'goed' en wanneer de significantie boven de 0,75 is, is de significantie 'excellent'.
34. Een goede waarde voor betrouwbaarheid is gevonden bij de beoordeling van de sociale diensten op de 'wijze van regeltoepassing'. De *single measures* ICC was 0,785 (met een 95% betrouwbaarheidsinterval van 0,588-0,893, $F_{8,001}=28$, $p<0,001$). Ook een goede waarde voor betrouwbaarheid is gevonden bij de beoordeling van de sociale diensten op de 'reactie op regelovertreding'. De *single measures* ICC was 0,797 (met een 95% betrouwbaarheidsinterval van 0,614-0,899, $F_{8,714}=28$, $p<0,001$).
35. Een slechte waarde voor betrouwbaarheid is gevonden bij de beoordeling van de UWV Werkbedrijven op de 'wijze van regeltoepassing'. De *single measures* ICC was 0,332 (met een 95% betrouwbaarheidsinterval van -0,120-0,699, $F_{1,975}=19$, $p=0,073$). Ook een slechte waarde voor betrouwbaarheid is gevonden bij de beoordeling van de UWV Werkbedrijven op de 'reactie op regelovertreding'. De *single measures* ICC was 0,288 (met een 95% betrouwbaarheidsinterval van -0,087-0,620, $F_{2,166}=28$, $p=0,050$).
36. De regels waar ik mij in dit onderzoek op focus zijn de 'geschreven' regels. Het gaat om de wet, het beleid en bijvoorbeeld de werkwijzen (werkprocessen).

kiezen voor de regel en het kiezen voor uniformiteit. Zie Tabel 3.3 voor een overzicht.

Tabel 3.3 Indeling dimensie ‘wijze van regeltoepassing’

Flexibel	Strikt
Toestaan van uitzonderingen	Beperkt toestaan van uitzonderingen
Eigen definitie van overtreding	Wat in de wet staat is een overtreding
Keuze voor uitkeringsgerechtigde	Keuze voor regel
Keuze voor maatwerk	Keuze voor uniformiteit

Het eerste aspect waaruit blijkt of medewerkers de regels flexibel of strikt toepassen is het *toestaan van uitzonderingen*. Een uitzondering kan zijn: een uitkeringsgerechtigde een vrijstelling geven van de inlichtingenplicht, geen maatregel opleggen terwijl er wel een overtreding is of het opleggen van een maatregel met verminderde verwijtbaarheid. Bij het toestaan van uitzonderingen zijn medewerkers gebonden aan regels. In de wet en in de procedures van de instantie staat vaak beschreven wat de uitzonderingsgronden zijn. Wanneer medewerkers zich strikt houden aan deze uitzonderingsgronden en verder geen uitzonderingen toestaan, kunnen deze medewerkers geclassificeerd worden als strikt. Maken medewerkers op eigen gronden uitzonderingen, interpreteren zij uitzonderingen breder dan wat beschreven is in de wet of in de procedure, dan kunnen deze medewerkers geclassificeerd worden als flexibel.

Het tweede aspect betreft de *definitie van een overtreding*. Medewerkers moeten per situatie beoordelen of er sprake is van een overtreding. Hierbij kunnen medewerkers de wettelijke omschrijving van een overtreding of verplichting letterlijk interpreteren en hanteren. Medewerkers passen de wet dan strikt toe. Medewerkers kunnen ook soepeler omgaan met de definitie van een overtreding. Medewerkers interpreteren de wettelijke beschrijving dan niet letterlijk.

Tijdens de interviews zijn aan de medewerkers twee keuzes (dilemma's) voorgelegd. De eerste is de *keuze tussen ‘de uitkeringsgerechtigde’ of ‘de regel’*.³⁷ De gedachte is dat medewerkers die voor de regel kiezen, zich strikter aan de regels houden dan medewerkers die de uitkeringsgerechtigde vooropstellen. De tweede keuze is de *keuze tussen ‘maatwerk’ of ‘iedereen gelijk behandelen’*. De gedachte is dat medewerkers die kiezen voor uniformiteit zich strikter houden aan de regels dan medewerkers die kiezen voor maatwerk.

37. In de interviews is de letterlijke keuze ‘de klant’ of ‘de regel’ omdat in de praktijk de gebruikelijke term voor uitkeringsgerechtigde ‘klant’ is.

Reactie op overtreding

De reactie van de medewerker op de overtreding van de uitkeringsgerechtigde kan zowel overredend als bestraffend zijn. Onder overreden valt: het geven van voorlichting over de verplichtingen, een vrijstelling geven voor de sollicitatieplicht, het geven van advies en het waarschuwen van de uitkeringsgerechtigde. Onder bestraffen valt: het versturen van een waarschuwingsbrief, het opleggen van een maatregel (een percentage van het uitkeringsbedrag voor een aantal maanden korten op de uitkering), het opleggen van een boete, het schorsen van een uitkering (de betaling van een uitkering stopzetten) en het beëindigen van een uitkering. Daarnaast zijn er nog twee opties aan de indeling van handhavingstijlen toegevoegd. In de praktijk bleken namelijk nog andere mogelijkheden te bestaan hoe medewerkers reageren op overtredingen. Afhankelijk van hoe de medewerker de opties inzet, kunnen de reacties getypeerd worden als overredend of als bestraffend. Het gaat om ‘onderhandelen’ en het ‘inzetten van projecten’. Beide komen voornamelijk voor bij sociale diensten. Zie voor een overzicht Tabel 3.4.

Tabel 3.4 Indeling dimensie ‘reactie op overtreding’

Overreden	Overreden of bestraffen	Bestrafpen
Voorlichten	Onderhandelen	Versturen waarschuwingsbrief
Vrijstellen sollicitatieplicht	Inzetten projecten	Opleggen maatregel
Adviseren		Opleggen boete
Waarschuwen/dreigen		Schorsen/beëindigen

De overredende reacties zijn het geven van voorlichting, het vrijstellen van de sollicitatieplicht, adviseren en waarschuwen of dreigen. Medewerkers kunnen bij het vermoeden van een overtreding of bij het constateren van een overtreding *voorlichting geven* over de verplichtingen. Deze uitleg kan gaan over wat voor informatie onder de inlichtingenplicht valt en ook wat voor activiteiten gezien worden als sollicitatieactiviteiten. Medewerkers kunnen de informatie zowel mondeling verstrekken als op papier of digitaal.

Een andere reactie op een overtreding is het *geven van een vrijstelling*.³⁸ Medewerkers kunnen uitkeringsgerechtigden voor een bepaalde periode vrijstelling geven van de sollicitatieplicht. De uitkeringsgerechtigde hoeft dan niet te solliciteren en de medewerkers hoeven in die periode niet te handhaven op de sollicitatieplicht.

38. Gesteld kan worden dat het feitelijk niet om ‘overreden’ gaat omdat de medewerker niet probeert het gedrag van de uitkeringsgerechtigde te veranderen zodat de uitkeringsgerechtigde de regels naleeft, maar dat de medewerker de regels verandert, waardoor het gedrag van de uitkeringsgerechtigde binnen de ‘regels’ valt. Het geven van een vrijstelling is onder overreding geplaatst omdat het een ‘niet-bestrafende’ reactie is.

Deze vrijstelling wordt in sommige gevallen achteraf gegeven als blijkt dat uitkeringsgerechtigden niet voldoende gesolliciteerd hebben.

Daarnaast kunnen medewerkers uitkeringsgerechtigden *advies geven* over hoe zij (beter) kunnen solliciteren. Dit advies is voornamelijk gericht om uitkeringsgerechtigden meer kansen te geven op werk. Verder kunnen medewerkers advies geven over hoe uitkeringsgerechtigden kunnen voldoen aan de sollicitatieplicht. Hierbij kunnen medewerkers bijvoorbeeld benadrukken wat allemaal 'telt' als sollicitatieactiviteit. Ook kunnen medewerkers adviseren dat uitkeringsgerechtigden beter hun sollicitatieactiviteiten kunnen spreiden om elke vier weken aan de sollicitatieplicht te voldoen.

Bij een mogelijke overtreding *waarschuwen* medewerkers de uitkeringsgerechtigden voor de gevolgen die dit kan hebben voor hun uitkering. Ook kunnen medewerkers *dreigen* met sancties. Het verschil met voorlichten is dat het specifiek gaat over de consequenties van overtredingen en dat de medewerker waarschuwt/dreigt dat hij of zij (of de instantie) in dit concrete geval bij herhaling overgaat tot sancties.

De bestraffende reacties op een overtreding zijn het versturen van een waarschuwingsbrief, het opleggen van een maatregel of boete en het schorsen of uitsluiten van een uitkering. Medewerkers kunnen een *waarschuwingsbrief versturen* wanneer uitkeringsgerechtigden niet voldoen aan verplichtingen (bijvoorbeeld het doorgeven van sollicitatieactiviteiten). Vaak kan alleen bij een eerste overtreding een waarschuwingsbrief verstuurd worden.

Medewerkers kunnen een *maatregel opleggen* wanneer uitkeringsgerechtigden zich niet houden aan de verplichtingen. Bijvoorbeeld bij het niet nakomen van de sollicitatieplicht. Wanneer sprake is van een overtreding van de inlichtingenplicht (en er is een benadelingsbedrag) dan dienen medewerkers een *boete op te leggen*. Zowel bij het opleggen van een maatregel als het opleggen van een boete heeft de medewerker de mogelijkheid om de hoogte van de sanctie af te stemmen op de mate van verwijtbaarheid. Dit houdt in dat bij het opleggen van een maatregel of boete gevarieerd kan worden in punitiviteit.³⁹

De meest punitieve reactie is het *schorsen of beëindigen van de uitkering*. Bij schorsen wordt de uitkering (tijdelijk) stopgezet. Indien de uitkeringsgerechtigde naar aan-

39. Indien deze variatie in punitiviteit gebaseerd is op de wet, is hier sprake van een strikte interpretatie van de wet. Neemt een medewerker echter vrijheid in het interpreteren van de wet en is de medewerker daardoor flexibel bij de bepaling van de maatregel- of boetheogte dan is er sprake van een flexibele interpretatie van de wet.

leiding van de schorsing geen contact opneemt met de uitvoeringsinstantie, wordt de uitkering beëindigd.

De reacties die zowel overredend als bestraffend kunnen zijn (afhankelijk van de situatie), zijn onderhandelen en het inzetten van projecten. Het *onderhandelen* gaat over afspraken die gemaakt worden met uitkeringsgerechtigden tijdens het fraudeonderzoek. Medewerkers hebben niet altijd genoeg bewijs om te stellen dat er sprake is van een overtreding van de inlichtingenplicht. Bij samenwoning wordt dan weleens onderhandeld dat de instantie geen verder onderzoek doet als de uitkeringsgerechtigde zich gaat inschrijven als samenwonend (dit kan gezien worden als overredend/niet-bestruffend). Bij andere fraudevermoedens wordt onderhandeld dat de uitkeringsgerechtigde zijn uitkering intrekt en dat de instantie dan stopt met het fraudeonderzoek of tijdens het fraudeonderzoek niet verder terug in de tijd gaat (dit kan gezien worden als een vorm van bestraffen).

Ook het *inzetten van projecten* kan zowel overredend als bestraffend zijn. Projecten zijn bedoeld voor een specifieke doelgroep. Bijvoorbeeld voor uitkeringsgerechtigden met een korte afstand tot de arbeidsmarkt of juist voor uitkeringsgerechtigden met een langere afstand tot de arbeidsmarkt. Medewerkers zetten projecten in om gemotiveerde uitkeringsgerechtigden te 'belonen'. Maar medewerkers zetten ook projecten in wanneer zij denken dat uitkeringsgerechtigden een 'dubbele agenda' hebben of wanneer zij uitkeringsgerechtigden ongemotiveerd vinden. Het inzetten van projecten is dan een vorm van bestraffen.

3.7.3 *Responsive regulation*

Ik heb geanalyseerd of de kenmerken van de *responsive regulation* benadering in de praktijk van de sociale zekerheid te herkennen zijn. Deze analyse van *responsive regulation* heb ik gebaseerd op de observaties en de interviews met verschillende medewerkers. Bij deze analyse heb ik ook de afdeling handhaving (Lijndirectie Handhaving) van UWV Arperdijk meegenomen.⁴⁰

3.8 KWALITEIT VAN HET ONDERZOEK

De kwaliteit van onderzoek wordt doorgaans bepaald aan de hand van een aantal factoren.⁴¹ In deze paragraaf bespreek ik de combinatie van onderzoeksmethoden, de respons, de validiteit en betrouwbaarheid en de representativiteit en generaliseerbaarheid.

40. Ik heb medewerkers van de afdeling handhaving alleen geobserveerd en niet geïnterviewd.

41. Zie bijvoorbeeld Yin 2014, p. 45-49; Webley 2010, p. 933-936; Braster 2000, p. 60-78; Wester 1995, p. 200-204.

De combinatie van onderzoeksmethoden

De casestudy's in dit onderzoek kunnen gezien worden als een 'paraplu' waaronder de verschillende vormen van dataverzameling gecombineerd worden: participerende observaties, interviews en dossieranalyse. Het gebruik van verschillende onderzoeksmethoden helpt bij het schetsen van een compleet beeld, waardoor de juiste conclusies getrokken kunnen worden.⁴² De methodologische assumptie is dat het combineren van onderzoeksmethoden leidt tot verbeterde instrumenten voor dataverzameling en het aanscherpen van bevindingen.⁴³ Deze vorm van onderzoek wordt ook wel 'multi-method' genoemd. *Multi-method* onderzoek is onderzoek dat gebruik maakt van meer dan één onderzoekstechniek of strategie bij het bestuderen van één of meerdere gerelateerde fenomenen.⁴⁴ Onderzoek dat meerdere tactieken voor het observeren en begrijpen gebruikt, is meer betrouwbaar dan een onderzoek met één tactiek wanneer de onderzoeken van vergelijkbare kwaliteit zijn.⁴⁵

Observeren heeft als nadeel dat als mensen weten dat ze geobserveerd worden, ze bewust of onbewust hun gedrag aanpassen.⁴⁶ Bij participerende observaties wordt dit effect enigszins weggenomen doordat de geobserveerden na een tijdje minder beïnvloed worden door de aanwezigheid van de onderzoeker. Doordat ik een vertrouwensband opbouwde met de medewerkers, leek ik minder nadrukkelijk aanwezig. Daarnaast waren de medewerkers gewend dat mensen (bijvoorbeeld nieuwe collega's) meekeken bij gesprekken.

Interviews zijn erg effectief voor het verzamelen van data over perspectieven en de onderliggende redenering die ten grondslag ligt aan de antwoorden.⁴⁷ Daarnaast geven ze een inzicht in de ervaringen van de geïnterviewden. Daarentegen geven de interviews geen goede data over het gedrag van de geïnterviewde. Geïnterviewden kunnen informatie vervormen, bijvoorbeeld door fouten in het geheugen, de wens om de interviewer te plezieren (sociale wenselijkheid) of omdat ze de behoefte voelen om antwoorden te geven maar het eigenlijk niet weten.⁴⁸

De bestudering van documenten, zoals in dit onderzoek bijvoorbeeld beleidsdocumenten, handavingshandboeken en werkprocessen, geeft kennis over de formele processen. Deze documenten moeten echter wel in context begrepen worden en kunnen niet gezien worden als de waarheid.⁴⁹

42. Webley 2010, p. 940.

43. Leeuw & Schmeets 2016, p. 150.

44. Nielsen 2010, p. 953.

45. Nielsen 2010, p. 953.

46. Webley 2010, p. 937.

47. Webley 2010, p. 937.

48. Leeuw & Schmeets 2016, p. 140.

49. Nielsen 2010, p. 954.

In dit onderzoek zijn zowel participerende observaties, interviews als dossiers geanalyseerd. Verschillende onderzoeksmethoden en daarmee verschillende soorten informatie worden met dezelfde begrippen en categorieën geanalyseerd.⁵⁰ De tekortkomingen van de afzonderlijke onderzoeksmethoden kunnen worden opgevangen door deze onderzoeksmethoden te combineren. Zo geven observaties informatie over het gedrag van medewerkers, wat in de interviews minder goed naar voren komt, en geven de interviews en de observaties de context waarbinnen de dossiers geanalyseerd moeten worden. Het combineren van deze onderzoeksmethoden is van meerwaarde voor het onderzoek ('triangulatie').⁵¹ Yin stelt dat het gebruik van verschillende bronnen van informatie 'de grote kracht' is van case-study onderzoek.⁵² Op deze manier wordt een zo compleet mogelijk beeld geschetst. De validiteit van het onderzoek wordt hierdoor vergroot.⁵³

Hoge respons

De bereidheid van uitvoeringsinstanties om mee te werken aan dit onderzoek was groot. Bij de selectie van de sociale diensten heeft één sociale dienst geweigerd om mee te doen. Bij de selectie van UWV Werkbedrijven zijn twee UWV Werkbedrijven benaderd en beide hebben ingestemd met het onderzoek. Ook de bereidheid van medewerkers om mee te werken aan het onderzoek was groot. Bijna alle medewerkers vonden het goed dat ik aanwezig was bij gesprekken met uitkeringsgerechtigden of bij werkoverleggen. Slechts één medewerker van Werkbedrijf Blakendam wilde niet dat ik aanwezig was bij de gesprekken die hij voerde. Eén uitkeringsgerechtigde stemde niet in met mijn aanwezigheid tijdens het gesprek.

Ook bij de selectie voor de interviews wilden bijna alle benaderde medewerkers meewerken. Bij het Werkbedrijf Arperdijk wilde één medewerker re-integratie niet geïnterviewd worden en één interview ging niet door vanwege ziekte van de medewerker. Eén geïnterviewde bij Werkbedrijf Blakendam heeft aangegeven dat een bepaalde passage niet gebruikt mocht worden voor het onderzoek en één geïnterviewde bij sociale dienst Langebeek (respondent 53) heeft na afloop van het interview zijn interview teruggetrokken. Dit interview heb ik niet meegenomen in de analyses.

Validiteit en betrouwbaarheid

Validiteit is een maatstaf voor de mate waarin de onderzoeker een accurate reflectie van een fenomeen geeft.⁵⁴ Het gaat erom dat de onderzoeker meet wat de

50. Wester 1995, p. 79.

51. Zie bijvoorbeeld Babbie 2010, p. 117. Zie ook Yin 2014, p. 118-120.

52. Yin 2014, p. 119.

53. Yin 2014, p. 121.

54. Kirk & Miller 1986, p. 41-59.

onderzoeker stelt te meten.⁵⁵ Betrouwbaarheid is een maatstaf voor de mate waarin de procedure van meting of het meetinstrument dezelfde data zou produceren als het op een ander moment wordt toegepast of door iemand anders.⁵⁶ De vraag is of een meetinstrument of observatietechniek dezelfde informatie opbrengt als het mogelijk is dit meerdere keren te meten.⁵⁷ Bij betrouwbaarheid moeten metingen onafhankelijk zijn van de onderzoeker, tijd en het meetinstrument.⁵⁸ Validiteit en betrouwbaarheid bepalen samen de mate waarin het onderzoek, als het door iemand anders wordt uitgevoerd of in iets andere condities, tot dezelfde data leidt (betrouwbaarheid) en of de resultaten die uit de data voortkomen een accurate reflectie zijn van het fenomeen dat onderzocht wordt (validiteit).⁵⁹

In veel kwalitatief onderzoek is de onderzoeker zelf het onderzoeksinstrument en ook degene die de data analyseert.⁶⁰ Het is aan de onderzoeker om een zo realistisch objectief mogelijk beeld te schetsen van de door de onderzoeker onderzochte werkelijkheid. Ten Have schrijft hierover het volgende:

‘De waarde van de onderzoeksresultaten kan in veldonderzoek niet uit een opsomming van de gevolge procedures worden afgeleid, maar is afhankelijk van de ontvankelijkheid en kritische analyses van de onderzoeker. Tegenover dit ‘nadeel’ staat als ‘voordeel’ dat de veldonderzoeker in intensiever, langduriger en gevarieerde contact is met de onderzochten. Hij zal daarom beter in staat zijn afzonderlijke gedragingen en uitspraken in de context van situaties en levenswijzen te plaatsen en te interpreteren.’⁶¹

De betrouwbaarheid kan vergroot worden door meerdere onderzoekers onafhankelijk van elkaar te laten coderen of categoriseren en te controleren of dit tot dezelfde uitkomsten leidt.⁶² De betrouwbaarheid van het model van handhavingstijlen is in dit onderzoek gemeten met de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid (onderzoekerstriangulatie).⁶³

De betrouwbaarheid van casestudyonderzoek wordt vergroot als de onderzoeker een casestudyprotocol heeft en een casestudydatabase.⁶⁴ Door dit protocol en de database kan het onderzoek door andere onderzoekers worden herhaald. Een protocol bestaat uit een overzicht van de casestudy (de achtergrondinformatie van de

55. Babbie 2010, p. 407.

56. Zie Kirk & Miller 1986, p. 21-32.

57. Babbie 2010, p. 408.

58. Braster 2000, p. 74.

59. Webley 2010, p. 935.

60. Webley 2010, p. 935.

61. Ten Have 1977, p. 13.

62. Babbie 2010, p. 409.

63. Patton 2002, p. 560. Zie ook Boeije 2005, p. 152. Zie voor meer informatie hierover paragraaf 3.7.2.

64. Yin 2014, p. 84 en p. 124.

casestudy; bijvoorbeeld een beschrijving van de doelen, de onderzoeksvragen en de hypothesen), de dataverzamelings-procedures (bijvoorbeeld het dataverzamelingsplan en de verwachte voorbereidingen voorafgaand aan het veldwerk), de dataverzamelvragen (bijvoorbeeld de operationalisatie van concepten) en de handleiding voor het verslag van de casestudy (bijvoorbeeld voor wie het geschreven wordt).⁶⁵ De database bestaat uit al het materiaal dat gebruikt is voor de analyses. De dataset in dit onderzoek bestaat uit veldnotities, uitgewerkte interviews en verzamelde dossiers. Daarnaast heb ik, om de controleerbaarheid van dit onderzoek te vergroten, in de hoofdstukken waarbij ik de praktijk beschrijf veel empirisch materiaal (interviewcitaten en notities van observaties) toegevoegd.

De validiteit is daarnaast gewaarborgd doordat mede-onderzoekers van de onderzoeksgroep Handhaving van Onderop de codes in Atlas.ti gecheckt hebben. Ook mijn interpretatie van de onderzoeksbevindingen zijn ter controle voorgelegd aan de mede-onderzoekers. Dit wordt ook wel *peer debriefing* genoemd.⁶⁶

Tot slot zijn de onderzoeksbevindingen voorgelegd aan de drie onderzochte sociale diensten, de twee onderzochte UWV Werkbedrijven en het Kenniscentrum van het UWV hoofdkantoor. Dit wordt ook wel de *member check* genoemd.⁶⁷ De betrokkenen hebben vier weken de tijd gekregen om het manuscript te controleren op feitelijke onjuistheden. Deze controle waarborgt de accuraatheid van de cases; de validiteit.⁶⁸ De kans op een foute weergave of een misinterpretatie wordt hierdoor verkleind. Alle betrokken instanties hebben gereageerd en herkenden zich in grote lijnen in de beschrijving van hun instantie. Een enkele keer herkende een instantie zich niet in een bepaalde typering of is de praktijk inmiddels veranderd. Wanneer hier sprake van is, is dit bij desbetreffende passage opgenomen in een voetnoot.⁶⁹ Verder zijn waar nodig details in het manuscript verhelderd of verder uitgewerkt.

Representativiteit en generaliseerbaarheid

Kwalitatieve onderzoekers zijn meestal niet op zoek naar statistische representativiteit van de door hun onderzochte mensen of situaties, maar deze *in-depth* onderzoeken zijn ontworpen om verder te gaan dan alleen het geven van een beschrijving, en op zoek te gaan naar de betekenis.⁷⁰

65. Yin 2014, p. 84-94.

66. Braster 2000, p. 65; Wester 1995, p. 201.

67. Braster 2000, p. 65; Wester 1995, p. 201.

68. Yin 2014, p. 199.

69. Het gaat om passages in de volgende (sub)paragrafen: 5.4.1, 5.4.2, 5.5, 8.2 en 8.4.

70. Webley 2010, p. 934.

'The findings will be representative in the sense of capturing the range of variation in a phenomenon, but not in the sense of allowing for the estimation of the distribution of the phenomenon in the population as a whole.'⁷¹

Casestudy-onderzoek is ontworpen om in detail te focussen op een specifieke situatie in plaats van op het voorzien in bevindingen die generaliseerbaar zijn naar andere situaties.⁷² Yin stelt dat casestudy's generaliseerbaar zijn naar theoretische uitspraken en niet naar populaties.⁷³ Het doel van een casestudy is het uitbreiden en generaliseren van theorieën (analytische generalisatie of inhoudelijke) en niet om waarschijnlijkheden te extrapoleren (statistische generalisatie).⁷⁴ Bij casestudy onderzoek gaat het niet om de 'steekproef-populatie' generalisatie maar om 'theoretische' generalisatie.⁷⁵

Een onderzoek is representatief als de 'steekproef' een goede afspiegeling is van de populatie. Bij kwalitatief onderzoek en in dit geval bij casestudy's, gaat deze vorm van representativiteit niet op. De cases zijn geen steekproeven en zijn veel te klein in aantal om te dienen als een adequate steekproef om een grotere populatie te representeren.⁷⁶ Hoewel de cases in dit onderzoek de populatie niet kunnen vertegenwoordigen, is bij de selectie van de cases wel belangrijk dat nagedacht wordt over de selectiecriteria. In dit onderzoek heb ik de cases geselecteerd op basis van een aantal aandachtspunten: de 'locatie' om een spreiding van de onderzochte instanties over Nederland te garanderen, de 'omvang' om handhaving zowel bij kleinere als bij grotere instanties te analyseren en de 'handhavingsreputatie' van de instantie om een verschillen in handhaving te kunnen analyseren.⁷⁷

De uitkomsten van onderzoek bevorderen de theorievorming en zijn toepasbaar in soortgelijke situaties mits de cases van het onderzoek doelgericht zijn gekozen.⁷⁸ 'De resultaten van kwalitatief onderzoek overstijgen dikwijls de unieke onderzoekssituatie.'⁷⁹ Theoretische inzichten en begrippen die in het onderzoek zijn ontwikkeld, kunnen in soortgelijke situaties worden toegepast om daar het fenomeen te beschrijven en te verklaren.⁸⁰ casestudy's gaan verder dan de situatie die specifiek in de case bestudeerd is: het onderzoek streeft naar generaliseerbare (analyti-

71. Webley 2010, p. 934.

72. Webley 2010, p. 940.

73. Yin 2014, p. 21.

74. Generalisatie wordt ook wel 'externe validiteit' genoemd.

75. Swanborn 2010, p. 66 en p. 146.

76. Yin 2014, p. 40.

77. Zie voor meer informatie paragraaf 3.3.

78. Boeije 2005, p. 155.

79. Boeije 2005, p. 155.

80. Boeije 2005, p. 155.

sche) bevindingen of *lessons learned*.⁸¹ In dit onderzoek generaliseer ik dan ook niet naar de uitvoeringsinstanties maar naar de onderzochte verschijnselen.

In dit onderzoek is een case een (deel van een) uitvoerende organisatie.⁸² Het onderzoek bestaat uit meerdere cases, wat het mogelijk maakt om de cases met elkaar te vergelijken. Hoe meer cases bestudeerd worden, hoe meer onafhankelijke informatie beschikbaar komt.⁸³ Braster stelt dat de generaliseerbaarheid van case-study's toeneemt als er meerdere onderzoekseenheden worden geanalyseerd.⁸⁴ Alle cases zijn op vergelijkbare wijze onderzocht.⁸⁵

Door deze selectie van de cases is getracht een zo breed mogelijke beeld van handhaving in de sociale zekerheid te verkrijgen. Ik heb zowel gekeken naar grotere als naar kleine uitvoeringsinstanties, naar strengere en minder strenge uitvoeringsinstanties en naar een spreiding in Nederland. Opgemerkt moet worden dat de case-study's die ik in dit onderzoek heb uitgevoerd, verspreid over een periode van 23 maanden (september 2015 tot september 2017) zijn uitgevoerd. Zowel de 'Fraudewet' als de Participatiewet zijn ingevoerd voorafgaand aan de onderzoeksperiode.⁸⁶ Hoewel de aanpassing van de mate van verwijtbaarheid in de 'Fraudewet' naar aanleiding van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) op 24 november 2014 pas per 1 januari 2017 formeel in werking treedt, heeft de Minister aangegeven dat gemeenten en UWV uitvoering moesten geven aan de uitspraak van de CRvB: 'Ik heb UWV, SVB en gemeenten daarom verzocht, zolang de wet- en regelgeving niet in overeenstemming is gebracht met de uitspraak van de CRvB, naar dit nieuwe boeteregime te handelen.'⁸⁷ Dit is de enige relevante verandering.⁸⁸ Wel kan gesteld worden dat de eerste onderzochte sociale dienst (september 2015 tot en met november 2015) minder tijd heeft gehad om uitvoering te geven aan de veranderingen voorafgaand aan de onderzoeksperiode dan de latere onderzochte sociale diensten (respectievelijk oktober tot en met november 2016 en mei

81. Yin 2014, p. 40.

82. Etienne (2018, p. 175) noemt de onderzoeken van Hutter (1997) en van Hawkins (1984) als voorbeelden van eerdere onderzoeken naar handhaving (regulering) met soortgelijke cases. Etienne stelt daarbij dat deze onderzoeken door andere onderzoekers gezien wordt als generaliseerbaar: 'they have constituted the ground work for a whole new field of study, 'regulation studies'.'

83. Swanborn 2010, p. 104.

84. Braster 2000, p. 73.

85. Zie voor meer informatie paragraaf 3.4.

86. De 'Fraudewet' is ingevoerd per 1 januari 2013, de Participatiewet is ingevoerd 1 januari 2015. Zie voor meer informatie hoofdstuk 4.

87. Brief van 16 december 2014, 2014-0000185932, p. 3.

88. Veranderingen in wetgeving op andere terreinen zijn de invoer van de kostendelersnorm per 1 januari 2015 (Participatiewet artikel 22a) en de invoer van de taaleis per 1 januari 2016 (Participatiewet artikel 18b).

tot en met juni 2017).⁸⁹ Hoewel de precieze context voor de onderzochte sociale diensten dus niet helemaal gelijk was, ben ik tijdens mijn onderzoek niet gestuit op aanwijzingen dat dit van invloed is geweest op de uitvoering van handhaving bij de onderzochte instanties. De onderzoeken bij de twee UWV Werkbedrijven hebben direct na elkaar plaatsgevonden (respectievelijk maart en april 2016 en mei en juni 2016), waardoor er geen veranderingen in de handhavingscontext zijn geweest.⁹⁰

De kwaliteit van dit onderzoek is gewaarborgd doordat verschillende onderzoeksmethoden gecombineerd zijn, de cases zorgvuldig geselecteerd zijn, de meetinstrumenten gecontroleerd zijn door andere onderzoekers en de resultaten besproken zijn met de onderzochte uitvoeringsinstanties. Voordat ik de resultaten van mijn onderzoek bespreek (in hoofdstuk 5 en hoofdstuk 6 de handhavingsstrategie van de onderzochte uitvoeringsinstanties, in hoofdstuk 7 de handhavingsstijlen van de medewerkers van de onderzochte uitvoeringsinstanties en in hoofdstuk 8 de resultaten met betrekking tot de *responsive regulation*) volgt eerst een hoofdstuk met achtergrondinformatie over de sociale zekerheid in Nederland.

89. Medewerkers van de eerste onderzochte sociale dienst gaven echter aan dat zij geen aanpassingen hoefden door te voeren naar aanleiding van de uitspraak van de CRvB omdat zij al handhaafden in lijn met deze uitspraak.

90. De meest recente verandering in de handhavingscontext is de mogelijkheid van het opleggen van een waarschuwing bij het niet doorgeven van de sollicitatieactiviteiten (per januari 2016), zie voor meer informatie hoofdstuk 4. Voor veranderingen op andere terreinen zie het Jaarverslag 2016 (UWV Jaarverslag 2016, p. 9-10).

4.1 INLEIDING

Om de praktijk van handhaving van de regels in de sociale zekerheid, die ik in de volgende hoofdstukken beschrijf, goed te kunnen interpreteren, geef ik in dit hoofdstuk uitleg over de sociale zekerheid in Nederland. Ik begin met een korte geschiedenis van het optreden van de overheid tegen fraude. Een vroege maatregel tegen het onterecht gebruik van de bijstand werd in 1970 opgenomen in de Bijstandswet en betrof de mogelijkheid om verleende bijstand te verhalen wanneer een bijstandsontvanger zijn of haar geld had weggegeven om in aanmerking te komen voor bijstand.¹ Toch zou het nog jaren duren voordat het thema van de handhaving in de sociale zekerheid definitief zijn plaats veroverde op de beleidsagenda van de politiek en de uitvoeringsorganisaties.² De Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering (Wet BMT) uit 1996 markeerde een duidelijke kentering in het denken over handhaving.³ Deze wet zorgde voor een eenvormig terugvorderings- en sanctiestelsel in de sociale zekerheid.⁴ Daarbij wordt uitgegaan van een handhavingplicht. Bij teveelbetalingen en bij overtreding van voorschriften moeten uitvoerende instanties overgaan tot terugvordering en het opleggen van een sanctie.

Wat de sancties betreft wordt een onderscheid gemaakt tussen boetes als reactie op overtreding van de informatieverplichting en maatregelen als reactie op overtreding van medewerkingsverplichtingen, zoals de plicht om passende arbeid te aanvaarden. Bij een maatregel gaat het om een tijdelijke of blijvende, geheel of gedeeltelijke beëindiging van het uitkeringsrecht. Dit wordt ook wel het 'korten op de uitkering' genoemd. Bij een boete gaat het om het opleggen van een op zichzelf staand bedrag. De hoogte ervan is gekoppeld aan het zogenoemde benadelingsbedrag, dat wil zeggen het bedrag dat de uitkeringsgerechtigde onterecht aan uitkering ontvangen heeft. Het wettelijk regime voorziet ook nog in de mogelijkheid om

-
1. Onderzoekscommissie toepassing ABW 1993, p. 45.
 2. Noordam 2003.
 3. Goudswaard e.a. 2014, p. 565.
 4. Vonk 2013, p. 228.

in plaats van een boete op te leggen een waarschuwing te geven, bijvoorbeeld als het niet tijdig nakomen van de inlichtingenverplichtingen nog niet heeft geleid tot het ten onrechte verstrekken van een uitkering. Het stelsel van verplichte terugvorderingen en sancties geldt in beginsel voor alle socialezekerheidswetten, hoewel er bij de bijstand na invoering van de Wet BMT al snel weer gekozen werd voor meer beleidsvrijheid voor de gemeenten.

Per 1 januari 2013 is de Wet Aanscherping Handhaving- en Sanctiebeleid SZW-wetgeving van kracht. Deze wet staat bekend als de 'Fraudewet'. De memorie van toelichting stelt dat er hogere straffen nodig zijn:⁵

[...] versteviging van het handhavingsbeleid is niet compleet zonder het sanctieregime aan te scherpen. Gezien de omvang en de hardnekkigheid van de problematiek voldoet het bestaande stelsel van punitieve sancties niet meer. Hogere straffen moeten mensen en bedrijven bevestigen dat eerlijkheid het langst duurt en hen ervan weerhouden om in de verleiding te komen de regels te overtreden. De regering wil de maatschappelijke norm dat misbruik een ernstige zaak is en streng bestraft moet worden, beter tot uitdrukking laten komen. Dit moet een duidelijk signaal afgeven dat de samenleving fraude niet accepteert en dat fraude niet mag lonen.

De 'Fraudewet' schrijft voor dat schending van de inlichtingenplicht bestraft wordt met een boete van maximaal 100% van het benadelingsbedrag en met een boete van 150% van dit bedrag bij recidive. Voorheen golden er veel lagere standaardpercentages. Wat de bijstand betreft herintroduceerde de 'Fraudewet' de terugvorderingsplicht die na de Wet BMT van 1996 weer was verwaterd in een vrije bevoegdheid voor de gemeente.⁶ Ook werd in de bijstand de bestuurlijke boete opnieuw ingevoerd en verplicht voorgeschreven. De regering heeft gekozen voor een lik-op-stuk beleid en bestuurlijke handhaving.⁷ Fraude met uitkeringen wordt dus harder aangepakt.⁸ De Minister en staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) benadrukten in een brief aan de Tweede Kamer, waarin geschreven wordt over de introductie van de 'Fraudewet', dat naleving van de regels op het terrein van sociale zekerheid van essentieel belang is.⁹ 'Fraude ondermijnt de geloofwaardigheid, houdbaarheid en het draagvlak van onze wet- en regelgeving. Daarom is een stevige aanpak van fraude nodig.'

5. Kamerstukken II 2011/2012 33207, 3 (MvT).

6. Zie ook Tollenaar 2013, p. 119; Vonk 2013, p. 235.

7. Kamerstukken II 2011/2012, 33 207, 3, p. 13 (MvT).

8. Kamerstukken II 2011/2012, 33 207, 3, p. 2 (MvT).

9. Kamerstukken II 2012/2013, 17050, 420, p. 1.

De invoering van de 'Fraudewet' heeft tot veel knelpunten geleid. Ik ga in paragraaf 2 verder in op de discussie rond de 'Fraudewet'. Daarna geef ik een overzicht van het socialezekerheidsstelsel in Nederland (paragraaf 3). In de laatste paragraaf (paragraaf 4) beschrijf ik de uitvoerende instanties, de verplichtingen die deze instanties handhaven en de medewerkers die bij deze instanties werken. Deze informatie vul ik aan met landelijke gegevens over boetes en maatregelen.

4.2 DE 'FRAUDEWET' TER DISCUSSIE

Het beleid voor de uitvoering van socialezekerheidswetten wordt vormgegeven door het ministerie van SZW. De toezichthouder op het terrein van het ministerie van SZW is de inspectie SZW. Sinds 2003 heeft de Inspectie SZW een eigen handhavingsprogramma. Het meest recente programma is het Meerjarenplan 2015-2018.¹⁰ In dit plan schrijft de Inspectie SZW dat vanuit de maatschappij en de politiek de roep klinkt voor een stevige aanpak voor het overtreden van verplichtingen van socialezekerheidswetten.¹¹ Voor de invoering van de 'Fraudewet' was sprake van beleidsruimte bij het opleggen van boetes.¹² Na invoering van de 'Fraudewet' waren gemeenten niet alleen meer *bevoegd* een maatregel (het korten van de uitkering) op te leggen, maar zijn ze *verplicht* een boete op te leggen bij een verwijtbare overtreding van de inlichtingenplicht.¹³

De verhoging van verplichte sancties door de Fraudewet heeft de nodige controverses opgeroepen. De Nationale ombudsman concludeert in het onderzoek 'Geen fraudeur, toch boete' dat de meeste personen die op grond van de 'Fraudewet' zwaar beboet worden, geen doelbewuste fraude plegen.¹⁴ De hoge boetes staan volgens de ombudsman niet in verhouding met de ernst van de overtredingen. De Raad van State, die advies gaf op het wetsvoorstel, heeft aangegeven dat het op basis van de fraudecijfers geen aanleiding zag voor harder straffen.¹⁵ Tollenaar stelt dat de verzorgingsstaat met de aanscherping van het handhavingsbeleid 'zijn tanden [laat] zien'.¹⁶ Vonk beschrijft in zijn artikel 'repressieve verzorgingsstaat' dat strenge verplichtingen en de roep om hardere sancties 'donkere ondertonen' heeft.¹⁷ Sanctionering is volgens hem een obsessie geworden: 'ook het per ongeluk schenden van de inlichtingenplicht moet worden beboet'.¹⁸ Bröring stelt dat boetes zodanig verhoogd zijn dat 'in vergelijking met het strafrecht, geconcludeerd moet

10. Inspectie SZW 2015.

11. Inspectie SZW 2015, p. 7.

12. Nationale ombudsman 2014, p. 22.

13. Tollenaar 2013, p. 127-128.

14. Nationale ombudsman 2014.

15. Kamerstukken II 2011/2012, 33 207, 4, p. 3.

16. Tollenaar 2013, p. 130.

17. Vonk 2014, p. 95.

18. Vonk 2014, p. 99.

worden dat het sanctiestelsel als geheel uit het lood is geslagen.¹⁹ Ook medewerkers die de 'Fraudewet' moeten uitvoeren hebben kritiek op de proportionaliteit van de boetes.²⁰

De hoogste bestuursrechter voor geschillen op het gebied van sociale verzekeringen en sociale voorzieningen, de Centrale Raad van Beroep (CRvB), heeft op 24 november 2014 een aantal uitspraken gedaan waarin de sanctiesystematiek van de 'Fraudewet' in strijd wordt verklaard met het recht.²¹ Volgens de CRvB moet de hoogte van de sanctie gekoppeld worden aan de mate van verwijtbaarheid ter zake van de overtreding van de informatieverplichting.²²

Alleen indien opzet kan worden aangetoond is er sprake van een zo zware verwijtbaarheid, dat deze in het kader van de evenredigheidstoets het opleggen van het maximumbedrag in beginsel zou kunnen rechtvaardigen. Is er geen sprake van opzet maar wel van grove schuld bij overtreders, dan is de verwijtbaarheid minder groot en is 75% van dat bedrag een passend uitgangspunt. Is er geen sprake van opzet en ook niet van grove schuld, dan is 50% van het benadelingsbedrag een passend uitgangspunt bij de afstemming op het aspect verwijtbaarheid van overtreders. In geval van recidive is nuancering op het aspect van de verwijtbaarheid evenzeer noodzakelijk. De dan verweten gedragingen zullen dan weer opnieuw op de aanwezigheid van opzet of grove schuld bij de overtreder moeten worden beoordeeld. Bij de afstemming op het aspect van verwijtbaarheid zal ten slotte moeten worden gezien of, en zo ja, op grond van een van de criteria genoemd in artikel 2a van het Boetebesluit socialezekerheidswetten of om een andere reden sprake is van verminderde verwijtbaarheid. Dan is de mate van verwijtbaarheid beperkt en 25% van het benadelingsbedrag een passend uitgangspunt bij de afstemming op het aspect verwijtbaarheid.

Naar aanleiding van de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 kondigt de Minister van SZW in een brief van 16 december 2014 aan dat de wet- en regelgeving in 2016 wordt aangepast.²³ In januari 2016 komt de minister met het wetsvoorstel tot wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling

19. Bröring 2017, p. 24.

20. Benda & Fenger 2014, p. 6; Kamerstukken II 2013/2014, 17050, 474, p. 21 ('Rapport PWC Onderzoek uitvoering fraudewet').

21. CRvB 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754. Zie ook eerste uitspraken CRvB n.a.v. deze uitspraak: CRvB 23 juni 2015 ECLI:NL:CRVB:2015:1879, CRvB 23 juni 2015, CRvB 23 juni 2015 ECLI:NL:CRVB:2015:1880, ECLI:NL:CRVB:2015:1801 en CRvB 23 juni 2015 ECLI:NL:CRVB:2015:1807.

22. ECLI:NL:CRVB:2014:3754

23. Brief van 16 december 2014, 2014-0000185932.

van de bestuurlijke boete.²⁴ Boetes moeten meer afgestemd worden op de individuele situatie van de betrokkene. Per 1 januari 2017 zijn de wijzigingen in werking getreden.

Een eerste wijziging is dat in het Boetebesluit socialezekerheidswetten is beschreven bij welke mate van verwijtbaarheid welk boetepercentage is vastgesteld. Indien de inlichtingenplicht opzettelijk is overtreden, wordt de bestuurlijke boete vastgesteld op 100% van het benadelingsbedrag.²⁵ Onder 'opzet' wordt verstaan het willens en wetens handelen of nalaten, wat ertoe heeft geleid dat ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan bijstand is ontvangen.²⁶ Een boete van 75% wordt opgelegd indien sprake is van 'grove schuld' ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenplicht.²⁷ Onder 'grove schuld' wordt verstaan een ernstige, aan opzet grenzende, mate van nalatigheid, waardoor tegen onrechte of tot een te hoog bedrag aan bijstand is ontvangen.²⁸ Of er sprake is van opzet of schuld moet door de uitvoeringsinstantie gesteld en bewezen worden.²⁹ Bij 'normale verwijtbaarheid' is een boete van 50% het uitgangspunt en bij 'verminderde verwijtbaarheid' wordt de boete verlaagd tot 25% van het benadelingsbedrag.³⁰ Bij 'normale verwijtbaarheid' is er geen opzet, maar is de overtreding wel verwijtbaar.³¹ Ook een kennelijke vergissing valt onder 'normale verwijtbaarheid'. Van 'verminderde verwijtbaarheid' is sprake als de overtreding niet volledig is aan te rekenen. Zie Tabel 4.1 voor een overzicht.

Tabel 4.1 **Overzicht kenmerken boete**

Mate van verwijtbaarheid	Percentage van het benadelingsbedrag	Maximale boete	Terugbetalings termijn
Opzet	100%	€82.000	24 maanden
Grove schuld	75%	€8.200	18 maanden
Normale verwijtbaarheid	50%	€5.467	12 maanden
Verminderde verwijtbaarheid	25%	€2.743	6 maanden

24. Wetsvoorstel tot wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete, Kamerstukken II, 2015/2016, 34396, 2.

25. Boetebesluit socialezekerheidswetten artikel 2 lid 2.

26. CRvB 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1801.

27. Boetebesluit socialezekerheidswetten artikel 2 lid 3.

28. CRvB 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:10.

29. Boetebesluit socialezekerheidswetten artikel 2 lid 9.

30. Boetebesluit socialezekerheidswetten artikel 2 lid 4 en lid 5.

31. Stimulanz & VNG KCHN 2016, p. 16-18. Zie ook CRvB 11 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4214 voor normale verwijtbaarheid. In artikel 2a lid 2 van Boetebesluit socialezekerheidswetten zijn criteria opgenomen die in ieder geval leiden tot verminderde verwijtbaarheid.

Een andere wijziging naar aanleiding van de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 heeft betrekking op het vaststellen van de maximale boete. Deze mag niet hoger zijn dan de strafrechtelijke boete die kan worden opgelegd wanneer de overtreding van de inlichtingenverplichting strafrechtelijk zou worden bestraft.³² Bij opzet is de maximale boete €82.000. De hoogte van de boete is bij 'grove schuld' €8.200, bij 'normale verwijtbaarheid' en 'verminderde verwijtbaarheid' wordt het maximale bedrag van €8.200 verrekend.³³ Een waarschuwing kan alleen opgelegd worden als er in een situatie geen benadelingsbedrag is.³⁴ Als in een situatie de aangiftegrens van €50.000 vermoedelijk wordt overschreden, moet een proces-verbaal worden opgemaakt en wordt de zaak niet bestuursrechtelijk maar strafrechtelijk afgehandeld.

In 2016 is de CRvB nog een stap verder gegaan door te bepalen dat bij de vaststelling van de maximale duur van het termijn eveneens rekening moet worden gehouden met de mate van de verschillende gradaties van verwijtbaarheid.³⁵ Bij 'opzet' geldt een maximale termijn van twee jaar, bij 'grove schuld' een termijn van achttien maanden, bij 'gewone verwijtbaarheid' een termijn van twaalf maanden en bij 'normale verminderde verwijtbaarheid' een termijn van zes maanden. Tijdens deze termijn wordt een persoon geacht te leven op het absolute minimum van de beslagvrije voet als gevolg van inning van de boete.³⁶ De beslagvrije voet is erop gericht dat mensen aanspraak kunnen blijven maken op ten minste 90% van de noodzakelijke middelen om te voorzien in de kosten van het bestaan.³⁷ Dit betekent dat de uitkeringsgerechtigde de beschikking zal houden over een inkomen ter hoogte van 90% van de toepasselijke bijstandsnorm.³⁸ Vanaf 1 januari 2017 geldt de beslagvrije voet ook voor de recidiveboete.³⁹

4.3 SOCIALEZEKERHEIDSTELSEL IN NEDERLAND

Het sociale zekerheidsstelsel is een complex systeem met rechten en plichten op basis van categorisering en juridische definities van de situatie van aanvragers.⁴⁰ In

32. Participatiewet artikel 18a lid 1; Kamerstukken II 2015-2016, 34 396, 3, p. 3 (MvT); Wetboek van Strafrecht artikel 23 lid 4.

33. Bij normale verwijtbaarheid: $50/75 \times €8.200$ (Boetebesluit socialezekerheidswetten artikel 2 lid 7a). Bij verminderde verwijtbaarheid: $25/75 \times €8.200$ (Boetebesluit socialezekerheidswetten artikel 2 lid 7b).

34. Participatiewet artikel 18a lid 4.

35. CRvB 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:8 t/m13. Stimulanz & VNG KCHN 2016, p. 15.

36. Hierbij wordt ervan uit gegaan dat het inkomen boven de beslagvrije voet (90% van het minimuminkomen) gebruikt wordt voor het betalen van de boete.

37. Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering artikel 475c t/m 475e.

38. CRvB 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:12.

39. Amendement Karabulut en Schouten. Kamerstukken II 2015/2016, 34396, 23 (Wijzigingen van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete).

40. Van der Veen 1990, p. 161.

2017 werden in Nederland 378.100 werkloosheidsuitkeringen, 441.700 bijstandsuitkeringen, 3.386.400 Algemene Ouderdomswetuitkeringen en 810.200 arbeidsongeschiktheidsuitkeringen verstrekt.⁴¹ Sociale zekerheid is meer dan alleen het verstrekken van uitkeringen. Vonk stelt dat sociale zekerheid een waarborgfunctie en een activeringsfunctie heeft.⁴² De waarborgfunctie houdt in dat sociale zekerheid minimumbescherming en bescherming tegen inkomstenderving geeft. De activeringsfunctie houdt in dat uitkeringsgerechtigden geactiveerd moeten worden om te re-integreren op de arbeidsmarkt.

Het sociale zekerheidsstelsel kan worden opgedeeld in sociale voorzieningen en sociale verzekeringen.⁴³ Een overzicht van deze indeling is te vinden in Figuur 4.1. Alle in Nederland wonende Nederlanders en met hen gelijkgestelde vreemdelingen hebben recht op sociale voorzieningen.⁴⁴ Deze sociale voorzieningen zijn onder te verdelen in algemene regelingen en specifieke regelingen. Specifieke regelingen die onder sociale voorzieningen vallen zijn onder andere de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong), de Inkomensvoorziening voor oudere werklozen (IOW) en het Kindgebonden Budget (Wet KB).

De Participatiewet is een algemene voorziening. Wanneer iemand niet in zijn of haar eigen levensonderhoud kan voorzien en niet (meer) in aanmerking komt voor een andere regeling, kan hij of zij een beroep doen op de Participatiewet.⁴⁵ Zowel een inkomenstoets als een vermogenstoets telt. Deze zijn streng en kennen slechts zeer beperkte vrijlatingen. In 2019 was het normbedrag voor de maximale bijstandsuitkering voor een alleenstaande €1.015,55 en voor gehuwden €1.465,07.⁴⁶ Een bijstandsuitkering op grond van de Participatiewet vormt het vangnet van de sociale zekerheid in Nederland voor mensen die niet het bestaan kunnen voorzien.

41. <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=37789ksz&D1=a&D2=194,207,220,233,246&HDR=T&STB=G1&VW=T> (voor het laatst geraadpleegd op 05-03-2019) Een overzicht van het aantal verstrekte uitkeringen van 2013-2017 is te vinden in Bijlage H. Gegevens over 2018 zijn nog niet gepubliceerd.

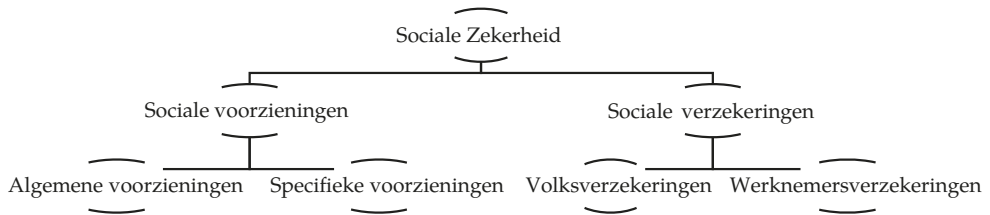
42. Vonk 2013, p. 3-4.

43. Vonk 2013, p. 19-26.

44. Participatiewet artikel 11 lid 1. Lid 2 stelt dat de hier te lande woonachtige vreemdeling gelijk wordt gesteld met de Nederlander (in de zin van artikel 8, onderdelen a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000, met uitzondering van de gevallen, bedoeld in artikel 24, tweede lid, van Richtlijn 2004/38/EG).

45. Per 1 januari 2015 heeft de Participatiewet de Wet Werk en Bijstand (WWB), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) vervangen.

46. Per 1 januari 2019. Zie voor meer informatie over de hoogte van een bijstandsuitkering Bijlage I.

Figuur 4.1 Socialezekerheidsstelsel ⁴⁷

De sociale verzekeringen zijn onder te verdelen in volksverzekeringen en werknemersverzekeringen. De volksverzekeringen zijn bestemd voor alle ingezetenen van Nederland.⁴⁸ Regelingen die hieronder vallen, zijn de Wet langdurige zorg (Wlz), de Algemene nabestaandenwet (Anw), de Algemene Ouderdomswet (AOW), de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) en de Zorgverzekeringswet (Zvw). Deze regelingen maken het mogelijk dat bepaalde groepen (zieken, ouders met jonge kinderen, nabestaanden en ouderen) financiële steun krijgen van de overheid. De volksverzekeringen worden gefinancierd uit premies van werkenden.

De werknemersverzekeringen zijn bestemd voor werknemers. Het gaat om personen met een publiek of privaatrechtelijke dienstbetrekking en allerlei categorieën die met hen worden gelijkgesteld. Het is de werkgever die premieplichtig is voor de werknemer. De werknemersverzekeringen zijn gericht op het opvangen van het verlies aan inkomen wanneer werknemers minder of niet meer kunnen werken. De Werkloosheidswet (WW) geeft een tijdelijke uitkering bij het volledig of gedeeltelijk verlies van arbeid. De werkloosheidsuitkering bestaat uit een basisuitkering van minimaal drie maanden. De eerste twee maanden bestaat de uitkering uit 75% van het dagloon en vanaf de derde maand uit 70% van het dagloon. De duur van een WW-uitkering is afhankelijk van het arbeidsverleden.⁴⁹ De andere werknemersverzekeringen zijn de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA; voorheen de Wet arbeidsongeschiktheidsregeling (WAO)) en de Ziektewet (ZW).

4.4 UITVOERENDE INSTANTIES

Dit onderzoek gaat over de uitvoering van de Participatiewet en de Werkloosheidswet door respectievelijk de gemeenten en door het Uitvoeringsinstituut

47. Gebaseerd op Vonk 2013, p. 25.

48. Een 'ingezetene' is volgens de Algemene Ouderdomswet artikel 2 'degene die in Nederland woont'.

49. De maximale duur van een WW-uitkering was 38 maanden. Vanaf 2016 wordt dit geleidelijk ingekort tot 24 maanden. Komt de WW-uitkering onder het sociaal minimum, dan kan een toeslag worden aangevraagd.

Werknemersverzekeringen (UWV).⁵⁰ De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van meerdere sociale voorzieningen; de Participatiewet, Wet IOAW (Inkomensvoorziening voor Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werknemers), Wet IOAZ (Inkomensvoorziening Oudere en Arbeidsongeschikte Zelfstandigen) en de Wmo 2015 (Wet maatschappelijke ondersteuning). Het college van burgemeester en wethouders is het officiële bestuursorgaan dat is belast met de uitvoering. In de praktijk wordt het werk gedaan door ambtelijke diensten. Die zijn per gemeente verschillend geregeld en komen onder verschillende benamingen. In dit onderzoek gebruik ik de term 'sociale diensten' als overkoepelend begrip om de uitvoeringsdiensten van de bijstand mee aan te duiden. In het kader van de Participatiewet heeft de gemeente naast het verstrekken van bijstandsuitkeringen tevens de taak om mensen te ondersteunen bij re-integratie. Aangezien gemeenten zelf financiële verantwoordelijkheid dragen voor het verstrekken van uitkeringen is het belang van handhaven voor gemeenten groot.⁵¹

Het UWV voert de werknemersverzekeringen ZW, Wet WIA, WAO en WW uit. Daarnaast voert het UWV andere arbeidsongeschiktheidsregelingen uit: Wet Wajong, de Toeslagenwet (TW) en IOW (Inkomensvoorziening Oudere Werklozen). Ook het UWV heeft een re-integratietaanpak; arbeidsbemiddeling van werklozen en arbeidsongeschikten vindt plaats door het UWV-werkbedrijf. Binnen het UWV is de afdeling handhaving (Lijndirectie Handhaving) verantwoordelijk voor het handhavingsbeleid.

De gemeenten en het UWV beschikken over verschillende handhavingsinstrumenten om misbruik en fraude te voorkomen, te controleren en te sanctioneren. De Inspectie SZW splitst handhaving door sociale diensten en het UWV op in handhaving tijdens het aanvraagproces (voor de poort) en handhaving gedurende het uitkeringsproces (na de poort).⁵² Daarnaast beschrijft de inspectie drie categorieën handhavingsactiviteiten; informeren (voorlichting), controleren (opsporing) en sanctioneren (afdoening).⁵³

Voorlichting begint voordat (mogelijke) uitkeringsgerechtigden zich hebben gemeld bij de desbetreffende instantie. Voorlichting over de voorwaarden van een uitkering kan voorkomen dat ten onrechte aanvragen worden ingediend.⁵⁴ Uitkeringsgerechtigden kunnen schriftelijk en mondeling voorgelicht worden over hun rechten en plichten met betrekking tot een uitkering. Mogelijke vormen van schrift-

50. Andere uitvoerende instanties binnen de sociale zekerheid zijn de Sociale Verzekeringsbank (regelingen: AOW, Anw en AKW), Belastingdienst/Toeslagen (regelingen: Wet KB, Wht, Wkpk en Wzt) en particuliere ziektekostenverzekeraars (regelingen: Zvw en Wlz).

51. Brakel 2011.

52. Inspectie SZW 2014.

53. Inspectie Werk en Inkomens 2008, p. 21-36.

54. Inspectie SZW 2014, p. 13.

telijke voorlichting zijn (persoonlijke) brieven, folders, een informatiemap, e-mails, artikelen in huis-aan-huis bladen, magazines of nieuwsbrieven.⁵⁵ Mondelinge voorlichting kan tijdens een persoonlijk gesprek, een groepsgesprek of een *workshop*. Voorlichting kan gaan over het kennen van de regels, het toezicht en de controles en over de gevolgen van regelovertreding.

Naast het geven van voorlichting is gegevenscontrole van belang. Zowel de Werkloosheidsuitkering en bijstand op grond van de Participatiewet worden aangevraagd bij het UWV.⁵⁶ Dit kan digitaal via *werk.nl*. De verdere aanvraag van een WW-uitkering gaat volledig digitaal. De precieze verdere procedure voor de aanvraag voor een uitkering van de Participatiewet verschilt per sociale dienst. De aanvraag wordt gecontroleerd door een medewerker. Bij sociale diensten worden vaak rekeningafschriften gecontroleerd. De instantie kan een risicomodel hanteren waarbij gelet wordt op fraudesignalen. Als er fraudevermoedens zijn, worden verdere controles uitgevoerd, zoals een huisbezoek. Bij een huisbezoek controleert de medewerker de leefsituatie van de uitkeringsaanvrager. Een huisbezoek kan worden aangekondigd, maar dat hoeft niet. De uitkeringsaanvrager wordt voordat de medewerkers de woning betreden gevraagd om toestemming voor het huisbezoek. Het weigeren van een huisbezoek kan gevolgen hebben voor de uitkering.

Ook na de aanvraagprocedure als een uitkering wordt ontvangen, kunnen controles van bankafschriften plaatsvinden of sollicitatieactiviteiten worden gecontroleerd. Een voorbeeld van een administratieve controle tijdens de uitkering is het vergelijken van bestanden. Hierbij worden bijvoorbeeld gegevens van het UWV vergeleken met gegevens van de Belastingdienst. Daarnaast kunnen aangekondigde of onaangekondigde huisbezoeken worden afgelegd. Controles kunnen worden uitgevoerd na een vermoeden van fraude (signaalgerichte controles) of naar aanleiding van risicoanalyses of risicoprofielen (risicogerichte controles). Ook zijn er themacontroles (controles waarbij gelet wordt op een bepaald onderwerp, bijvoorbeeld vakantiemeldingen, waterverbruik of alleenstaanden die een kind krijgen).

De laatste stap in het handavingsproces bestaat uit het opleggen van een sanctie. De verplichtingen bij het ontvangen van een uitkering zijn onder te verdelen in medewerkingsverplichtingen (of inspanningsplichten) en inlichtingenverplichtingen.⁵⁷ De medewerkingsverplichtingen, zoals de sollicitatieplicht, moeten uitkeringsgerechtigden nakomen om het recht op een uitkering te behouden. Inlichtingenverplichtingen, zoals het melden van inkomsten of samenwonen, betreffen ver-

55. Inspectie Werk en Inkomen 2008, p. 22.

56. Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen artikel 30c; Participatiewet artikel 41. De verdere aanvraag van de uitkering van de Participatiewet gaat via de gemeente.

57. Goudswaard e.a. 2014, p. 567; Vonk 2013, p. 234.

plichtingen waarbij uitkeringsgerechtigden spontaan of op verzoek gegevens moeten verstrekken. Bij het schenden van de medewerkingsplicht is er juridisch gezien sprake van 'misbruik' van de uitkering en wordt een maatregel opgelegd (een waarschuwing of tijdelijke verlaging van de uitkering). Bij het schenden van de inlichtingenplicht is er juridisch gezien sprake van 'fraude' en volgt een boete. Bij fraude wordt daarnaast het te veel ontvangen uitkeringsgeld (het 'benadelingsbedrag') teruggevorderd.

4.4.1 *Sociale diensten*

Nederland heeft 380 gemeenten.⁵⁸ Van deze gemeenten hebben er 107 een intergemeentelijk samenwerkingsverband met één of meer buurgemeenten.⁵⁹ In totaal zijn er 29 intergemeentelijke sociale diensten (variërend van een intergemeentelijke sociale dienst met twee samenwerkende gemeenten tot een dienst met negen samenwerkende gemeenten). Veel voorkomende benamingen van sociale diensten in Nederland zijn 'Sociale Dienst' (bijvoorbeeld Sociale Dienst Drechtsteden), 'Regionale Sociale Dienst' (bijvoorbeeld Regionale Sociale Dienst de Liemers), 'Werkplein' (bijvoorbeeld Werkplein Drentsche Aa), Intergemeentelijke Sociale Dienst (bijvoorbeeld ISD Kompas) en 'Werk en Inkomen' (bijvoorbeeld Werk en Inkomen Gemeente Amsterdam). Andere voorkomende namen zijn Intergemeentelijke Afdeling Sociale Zaken, Werkzaak, Orionis, OptimISD, het Plein, Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Dienst SOZAWE.

Programmatisch Handhaven (Hoogwaardig Handhaven), ontwikkeld door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, is een onderdeel van de gemeentelijke beleid- en uitvoeringscyclus. De kern van deze manier van handhaven bestaat uit vier elementen; het vergroten van de spontane nalevingsbereidheid door te focussen op vroegtijdig informeren, optimaliseren van de dienstverlening, controleren op maat en daadwerkelijk sanctioneren.⁶⁰ De eerste twee elementen worden door het ministerie beschreven als preventief, de laatste twee als repressief. Het doel is dat de gemeente een balans nastreeft van preventieve en repressieve elementen.⁶¹ De vier elementen moeten in samenhang worden toegepast en handhaving moet gezien worden als een onlosmakelijk onderdeel van de dienstverlening. Dit programma past bij filosofie van de *responsive regulation* benadering.

58. Per 1 januari 2018: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/classificaties/overig/gemeentelijke-indelingen-per-jaar/indeling%20per%20jaar/gemeentelijke-indeling-op-1-januari-2018> (voor het laatst geraadpleegd op 05-03-2019). Ten tijde van de uitvering van de case-studies telde Nederland 390 gemeenten (per 1 januari 2016: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/01/aantal-gemeenten-in-2016-daalt-naar-390> (voor het laatst geraadpleegd op 05-03-2019)).

59. <https://www.divosa.nl/onderwerpen/intergemeentelijke-samenwerking> (voor het laatst geraadpleegd op 05-03-2019).

60. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2005, p. 57-58.

61. <https://www.naleving.net/kerntaken/> (geraadpleegd op 8 mei 2018).

De Inspectie SZW is belast met het toezicht op de wijze waarop de colleges van burgemeester en wethouders gezamenlijk bijdragen aan het behalen van de doelen op het terrein van werk en inkomen.⁶² Het is wettelijk vastgesteld dat gemeenten jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moeten opstellen.⁶³ Sociale diensten ontvangen jaarlijks van de overheid een bedrag om in het toekennen van algemene bijstand te kunnen voorzien.⁶⁴ Dit wordt ook wel het 'bijstandsbudget' of 'BUIG' genoemd. De Participatiewet kent een budgetteringssystematiek. De berekening van het budget staat in het Besluit Participatiewet.⁶⁵ In 2016 hadden acht op de tien gemeenten een tekort op het bijstandsbudget.⁶⁶ Gemeenten met een tekort kunnen aanspraak maken op de vangnetregeling.⁶⁷ Aan deze vangnetregeling zijn eisen verbonden. Een van deze eisen is bijvoorbeeld dat het tekort groter moet zijn dan 5%.⁶⁸ Deze eisen staan ook in het Besluit Participatiewet.⁶⁹

Verplichtingen jegens de gemeente

De plichten van een uitkeringsgerechtigde met een Participatiewet uitkering zijn onder andere de sollicitatieplicht en de inlichtingenplicht. De aanvraag voor een bijstandsuitkering moeten ingediend worden bij de gemeente waar de aanvrager woont of in de gemeente waar hun gemeente een samenwerkingsverband mee heeft. Uitkeringsgerechtigden onder de 27 jaar ('jongeren' genoemd) hebben een zoekperiode van vier weken voorafgaand aan de aanvraag van de uitkering.⁷⁰ In deze periode kunnen zij nog geen bijstandsuitkering aanvragen en moeten zij actief op zoek naar werk en/of scholing.

Verplichtingen arbeidsinschakeling

De arbeidsverplichtingen jegens de gemeente zijn verdeeld in zogenoemde geüniformeerde en niet-geüniformeerde verplichtingen. Bij geüniformeerde arbeidsverplichtingen moeten de gemeenten een maatregel opleggen bij overtreding.⁷¹

62. Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen artikel 37 lid 3.

63. Gemeentewet hoofdstuk XIII paragraaf 1 en paragraaf 2. De regelgeving is vastgesteld in het 'Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten'. Het gaat om de begroting met het programmaplanning, de meerjarenraming en de jaarstukken bestaande uit het jaarverslag (met daarin de programmaverantwoording) en de jaarrekening. Een 'programma' is een samenhangend geheel van activiteiten (artikel 8.2). 'Werk en Inkomen' is een voorbeeld van een programma.

64. Participatiewet artikel 69.

65. Besluit Participatiewet Paragraaf 2.

66. <https://www.divosa.nl/nieuws/gemeentelijke-tekorten-bijstandsbudget-stijgen-verder> (voor het laatst geraadpleegd op 05-03-2019).

67. Participatiewet artikel 74.

68. Besluit Participatiewet artikel 10a.

69. Laatstelijk gewijzigd bij besluit van 3 oktober 2017, Stb 2017, 363.

70. Participatiewet artikel 41.

71. Participatiewet artikel 18 lid 5.

Geüniformeerde verplichtingen⁷²

Het college verlaagt in ieder geval de bijstand ter zake van het niet nakomen door de belanghebbende van de volgende verplichtingen:

- (a) het aanvaarden of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid;
- (b) inschrijving bij een uitzendbureau;
- (c) naar vermogen verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid alvorens te verhuizen naar een andere gemeente;
- (d) bereid zijn om te reizen over een afstand met een totale reisduur van drie uur per dag indien dat noodzakelijk is voor algemeen geaccepteerde arbeid;
- (e) bereid zijn om te verhuizen indien het college is gebleken dat er geen andere mogelijkheid is voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid, en de belanghebbende een arbeidsovereenkomst met een duur van ten minste een jaar en een netto beloning die ten minste gelijk is aan de voor de belanghebbende geldende bijstandsnorm, kan aangaan;
- (f) het verkrijgen en behouden van kennis en vaardigheden noodzakelijk voor het naar vermogen verkrijgen, aanvaarden of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid;
- (g) het naar vermogen verkrijgen, aanvaarden of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid niet belemmeren door kleding, gebrek aan persoonlijke verzorging of gedrag en;
- (h) gebruik maken van door het college aangeboden voorzieningen.

Bij schending van deze verplichtingen, schrijft de wet dwingend voor dat de gemeente de bijstand met 100% verlaagt over een periode van ten minste één maand en ten hoogste drie maanden.⁷³ Gemeenten moeten deze periode nader specificeren in hun afstemmingsverordening.⁷⁴ Bij recidive kan de sanctieperiode verder oplopen

Naast deze wettelijk gespecificeerde verplichtingen die de Participatiewet voorschrijft, kan een gemeente andere verplichtingen (de niet-geüniformeerde verplichtingen) vastleggen in een verordening. De gemeenteraad stelt bij verordening regels op voor bijvoorbeeld het verlagen van de bijstand in het kader van de inlichtingenplicht (Participatiewet artikel 18), voor re-integratievoorzieningen en voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van bijstand alsmede van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet.⁷⁵

72. Participatiewet artikel 18 lid 4.

73. Participatiewet artikel 18 lid 5.

74. Participatiewet artikel 8 lid 1.

75. Participatiewet artikel 7; Participatiewet artikel 8a; Participatiewet artikel 8b.

De sollicitatieplicht houdt in dat uitkeringsgerechtigden verplicht zijn te solliciteren naar werk. Een uitkeringsgerechtigde is verplicht naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen, deze te aanvaarden en te behouden.⁷⁶ De precieze invulling van deze plicht kunnen sociale diensten bij verordening vaststellen (in de afstemmingsverordening Participatiewet), beschrijven in interne werkprocessen of overlaten aan de medewerkers die het Plan van Aanpak opstellen.⁷⁷ Uitvoeringsinstanties hebben ruimte om bijvoorbeeld vast te stellen hoe vaak uitkeringsgerechtigden minimaal moeten solliciteren om te voldoen aan de sollicitatieplicht.

Over het aantal maatregelen dat sociale diensten opleggen in het kader van de arbeidsverplichtingen (onder andere de sollicitatieplicht) zijn geen landelijke gegevens bekend. Sociale diensten houden alleen een interne registratie bij.

Inlichtingenplicht

De inlichtingenplicht is de verplichting tot het verstrekken van inlichtingen. Dit zijn feiten die van invloed kunnen zijn op het recht of de hoogte van de uitkering.

Inlichtingenplicht⁷⁸

De belanghebbende doet aan het college op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op zijn arbeidsinschakeling of het recht op bijstand. Deze verplichting geldt niet indien die feiten en omstandigheden door het college kunnen worden vastgesteld op grond van bij wettelijk voorschrift als authentiek aangemerkte gegevens of kunnen worden verkregen uit bij ministeriële regeling aan te wijzen administraties.

Een mogelijke schending van deze verplichting wordt binnen sociale diensten onderzocht, vaak door een team handhaving. Bij een overtreding van de inlichtingenplicht moet een boete worden opgelegd. De berekening van de bestuurlijke boete is opgenomen in het Boetebesluit socialezekerheidswetten.⁷⁹

Bij sociale diensten wordt een uitkering 'opgeschort' wanneer een uitkeringsgerechtigde twee keer niet is verschenen op een uitnodiging van de uitkeringsinstantie voor een gesprek waarbij de uitkeringsgerechtigde gevraagd werd bewijsstuk-

76. Participatiewet artikel 9.

77. Participatiewet artikel 44a. Een Plan van Aanpak moet opgesteld worden en kan gezien worden als een contract dat de uitwerking bevat van de ondersteuning en de verplichtingen gericht op de arbeidsinschakeling en de gevolgen van het niet naleven van die verplichtingen.

78. Participatiewet artikel 17.

79. Boetebesluit socialezekerheidswetten artikel 2.

ken mee te nemen.⁸⁰ De wet geeft de gemeente namelijk de bevoegdheid de bijstandsuitkering maximaal acht weken op te schorten bij overtreding van de informatieplicht. Het gaat daarbij om situaties waarin in het geval de belanghebbende kan worden verweten dat hij of zij de voor de verlening van bijstand van belang zijnde gegevens of de gevorderde bewijsstukken niet, niet tijdig of onvolledig heeft verstrekt. Opschorting is ook mogelijk als de belanghebbende anderszins onvoldoende medewerking verleent. Dus ook bij schending van de medewerkingsplicht kan opschorting aan de orde zijn. Opschorting is bedoeld als drukmiddel om het geconstateerde verzuim alsnog te herstellen binnen een daarvoor gestelde termijn. Wordt de tekortkoming niet tijdig hersteld, dan kan de gemeente besluiten de bijstandsuitkering te beëindigen. Daarnaast kan tot beëindigen van de uitkering worden overgaan wanneer het recht op uitkering niet is vast te stellen of wanneer uit onderzoek blijkt dat er geen recht (meer) is op een uitkering.⁸¹

Landelijke gegevens

Over de boetes die zijn opgelegd door de gemeenten zijn landelijke gegevens bekend. In het laatste kwartaal van 2016 zijn 3.200 bestuurlijke boetes opgelegd voor overtredingen van de inlichtingenplicht. Dit zijn 1.500 boetes van een hoogte van 100% van het fraudebedrag, 200 recidiveboetes (een boete van 150% van het fraudebedrag) en 1.400 boetes met verminderde verwijtbaarheid. Zie Tabel 4.2. In het tweede halfjaar van 2016 is 90 keer aangifte gedaan bij justitie wegens fraude.⁸²

Tabel 4.2 **Aantal bestuurlijke boetes wegens overtreding inlichtingenplicht 2016**
(x1000)⁸³

	2016-4	2016-3
Verminderde verwijtbaarheid	1,4	1,2
100% fraudebedrag	1,5	1,1
150% fraudebedrag (recidive)	0,2	0,2
Totaal	3,2	2,9

80. Participatiewet artikel 54 lid 1.

81. Participatiewet artikel 53a lid 6.

82. Op basis van nieuwe instroom. In het 3^e kwartaal is 50 keer aangifte gedaan (<https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2017/05/bijstandsdebiteuren-en-fraudestatistiek-3e-kw-2016> (voor het laatst geraadpleegd op 05-03-2019) en in het 4^e kwartaal 40 keer (<https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2017/17/bijstandsdebiteuren-en-fraudestatistiek-4e-kw-2016> voor het laatst geraadpleegd op 05-03-2019).

83. Aantal bestuurlijke boetes wegens overtreding inlichtingenplicht op basis van nieuwe instroom (per kwartaal). Gegevens van bijstandsdebiteuren en fraudestatistiek: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2017/17/bijstandsdebiteuren-en-fraudestatistiek-4e-kw-2016> (voor het laatst geraadpleegd op 05-03-2019) en <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2017/05/bijstandsdebiteuren-en-fraudestatistiek-3e-kw-2016> (voor het laatst geraadpleegd op 05-03-2019).

Vanaf 1 januari 2017 worden de boetes geregistreerd naar de mate van verwijtbaarheid. In het eerste kwartaal van 2017 zijn 2.200 boetes opgelegd, waarvan de meeste (1.500) met normale verwijtbaarheid, 500 met verminderde verwijtbaarheid, 100 met grove schuld en 100 met aantoonbare opzet. Zie Tabel 4.3. In het eerste halfjaar van 2017 is 100 keer aangifte gedaan bij justitie wegens fraude.⁸⁴

Tabel 4.3 Aantal bestuurlijke boetes wegens overtreding inlichtingenplicht 2017 (x1000)⁸⁵

	2018-1	2017-4	2017-3	2017-2	2017-1
Verminderde verwijtbaarheid	0,7	0,7	0,6	0,6	0,5
Normale verwijtbaarheid	2,3	2,4	2,1	2,6	1,5
Grove schuld	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1
Aantoonbare opzet	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Totaal	3,2	3,4	3,0	3,5	2,2

Uit een onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in opdracht van het ministerie van SZW vlak na de invoering van de 'Fraudewet' blijkt dat niet alle gemeenten boetes opleggen.⁸⁶ Uit het onderzoek komt naar voren dat gemeenten wegens 'verminderde verwijtbaarheid' of vanwege individuele redenen besluiten om soms geen boete op te leggen.⁸⁷ Ook blijkt dat gemeenten coulance tonen als er sprake is van een eerste overtreding van de inlichtingenplicht of wanneer er geen benadelingsbedrag is. Gemeenten maken gebruik van hun beleidsvrijheid en bepalen per geval of een boete opgelegd moet worden.

84. Op basis van nieuwe instroom. In het eerste kwartaal van 2017 is 40 keer aangifte gedaan (<https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2017/31/bijstandsdebiteuren-en-fraudestatistiek-1ste-kw-2017>), in het tweede kwartaal van 2017 60 keer (<https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2017/45/bijstandsdebiteuren-en-fraudestatistiek-2e-kw-2017>), in het derde kwartaal 60 keer (<https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2018/05/bijstandsdebiteuren-en-fraudestatistiek-3e-kw-2017>) en in het vierde kwartaal 30 keer (<https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2018/16/bijstandsdebiteuren-en-fraudestatistiek-4e-kw-2017>) (alle websites voor het laatst geraadpleegd op 05-03-2019).

85. Aantal bestuurlijke boetes wegens overtreding inlichtingenplicht op basis van nieuwe instroom (per kwartaal). Gegevens van bijstandsdebiteuren en fraudestatistiek. Vanaf 1 januari 2017 worden deze gegevens genoteerd naar mate van verwijtbaarheid: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2017/31/bijstandsdebiteuren-en-fraudestatistiek-1ste-kw-2017>, <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2017/45/bijstandsdebiteuren-en-fraudestatistiek-2e-kw-2017>, <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2018/05/bijstandsdebiteuren-en-fraudestatistiek-3e-kw-2017>, <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2018/16/bijstandsdebiteuren-en-fraudestatistiek-4e-kw-2017> en <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2018/33/bijstandsdebiteuren-en-fraudestatistiek-1ste-kw-2018> (alle websites voor het laatst geraadpleegd op 05-03-2019).

86. Bosch & Weidum 2014.

87. Bosch & Weidum 2014, p. 10-11.

Medewerkers van sociale diensten

Bij sociale diensten werken medewerkers met verschillende functies. De meest voorkomende functies zijn medewerker aanvraag, medewerker inkomen, medewerker re-integratie, medewerker administratie, medewerker handhaving, medewerker debiteuren en medewerker kwaliteit. Andere functies zijn sociaal rechercheur, senior medewerker, manager of eenheidsmanager. Medewerkers *aanvraag* zijn betrokken bij de aanvraagprocedure van een uitkering en beoordelen of iemand recht heeft op een bijstandsuitkering. Medewerkers *inkomen* gaan over de rechtmatigheid van een uitkering en zijn verantwoordelijk voor het tijdig en juist verstrekken van de bijstandsuitkeringen. Medewerkers *re-integratie* gaan over de doelmatigheid van een uitkering. Zij moeten uitkeringsgerechtigden laten uitstromen naar regulier werk of participatie. Medewerkers re-integratie begeleiden en motiveren uitkeringsgerechtigden. Ook kan de medewerker re-integratie maatregelen opleggen voor overtredingen van de arbeidsverplichtingen. Medewerkers *administratie* doen bij de meeste sociale diensten ondersteunende werkzaamheden voor bijvoorbeeld medewerkers re-integratie of medewerkers inkomen. Bij sommige sociale diensten zijn medewerkers administratie verantwoordelijk voor de registratie van uitkeringsgerechtigden. Medewerkers *handhaving* beoordelen de fraudesignalen en zijn verantwoordelijk voor de handhavingsonderzoeken. Zij gaan op huisbezoek, kunnen een buurtonderzoek doen en voeren hoor-wederhoor gesprekken met van fraude verdachte uitkeringsgerechtigden. Bij sommige sociale diensten zijn deze medewerkers ook verantwoordelijk voor de boetebeoordeling. *Sociaal rechercheurs* zijn buitengewoon opsporingsambtenaren.⁸⁸ De sociale recherche is gespecialiseerd in het opsporen van fraudezaken en mag hierbij gebruik maken van wettelijke opsporingsmethoden (bijvoorbeeld een buurtonderzoek of het horen van getuigen).⁸⁹ Medewerkers *debiteuren* gaan over het financiële gedeelte van de uitkering. Ook zijn zij verantwoordelijk voor de terugvordering van te veel betaalde uitkering en bij een deel van de sociale diensten doen medewerkers debiteuren de boetebeoordeling. Medewerkers *kwaliteit* beoordelen intern de kwaliteit van rapporten en beschikkingen. *Senior* medewerkers zijn medewerkers die vaak als expert op hun vakgebied gelden en staan tussen andere medewerkers en het management in. *Managers* leiden een of meerdere teams. *Eenheidsmanagers* zijn op hun beurt manager van de managers.

Sociale diensten en samenwerkingsverbanden

Gemeenten en het UWV werken samen in arbeidsmarktregio's. De indeling van de 35 arbeidsmarktregio's is bepaald door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het UWV en het ministerie van SZW en is bedoeld voor de dienstverlening

88. Wetboek van Strafvordering artikel 142; Vonk 2013, p. 227.

89. Voor hun bijzondere opsporingsbevoegdheden staan ze onder aansturing van de plaatselijke officier van justitie: <http://www.socialerecherche.nl/home/index.html> (geraadpleegd op 4 april 2016). Vonk 2013, p. 227.

aan werkgevers en werknemers. De Programmaraad ondersteunt de arbeidsmarkt-regio's en is een bestuurlijk overleg van Divosa, VNG, UWV en Cedris.⁹⁰ Divosa is de vereniging gemeentelijke managers op gebied van participatie, werk en inkomen. VNG is de koepelorganisatie van alle gemeenten en 'ondersteunt gemeenten bij het vertalen van nationaal beleid naar gemeentelijke beleid, bij kennisdeling over de uitvoeringspraktijk en behartigt de belangen van alle gemeenten bij diverse partijen.'⁹¹ Cedris is een brancheorganisatie van de sociale-werkvoorzieningsbedrijven.

Voor het vergroten en delen van kennis over handhaving bestaan meerdere initiatieven: VNG Kenniscentrum Handhaving en Naleving (VNG KCHN)⁹², programma Handhaving en Gedrag van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV)⁹³ en Kennisplatform Werk en Inkomen (KWI). Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI) bevordert de samenwerking tussen overheidsorganisaties en richt zich voornamelijk op het op een snelle en veilige manier delen van gegevens over burgers en bedrijven. BKWI werkt voornamelijk voor het UWV, SVB en gemeenten. Via Suwinet kunnen aangesloten instanties gegevens van burgers digitaal met elkaar delen.

4.4.2 *Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen*

Het UWV is een zelfstandig bestuursorgaan dat in opdracht van het ministerie van SZW voor de landelijke uitvoering van werknemersverzekeringen zorgt.⁹⁴ Het UWV is in 2002 ontstaan door een fusie van de uitvoeringsinstellingen Cadans (de bedrijfsvereniging voor de gezondheidszorg (BVG) en de bedrijfsvereniging detailhandel en ambachten (DETAM)), Gemeentelijke Administratie Kantoor (GAK), Gemeenschappelijk Uitvoeringsorgaan (GUO), Sociaal Fonds Bouwnijverheid (SFB) en Uitvoeringsorganisatie Sociale Zekerheid Overheidspersoneel (USZO) en opdrachtgever Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (Lisv).⁹⁵ In 2009 zijn het UWV en het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI, voormalig arbeidsbureau) gefuseerd.

Het UWV heeft vier kerntaken: (1) het stimuleren van mensen om aan het werk te blijven of nieuw werk te vinden (werk), (2) het beoordelen van ziekte en arbeids-

90. Programmaraad 2016, p. 4.

91. <https://vng.nl/de-vng-kerntaken> (voor het laatst geraadpleegd op 05-03-2019).

92. Voorheen RCF Kenniscentrum Handhaving.

93. Voorheen het Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving (ERR) van het ministerie van Justitie.

94. <https://www.uwv.nl/overuwv/wat-is-uwv/organisatie/detail/raad-van-bestuur> (voor het laatst geraadpleegd op 05-03-2019).

95. <https://www.uwv.nl/overuwv/wat-is-uwv/organisatie/detail/historie-structuur-huisvesting-medewerkers> (voor het laatst geraadpleegd op 05-03-2019).

ongeschiktheid als grondslag voor re-integratie en het benutten van participatiemogelijkheden (indicatiestelling), (3) het tijdig en correct verzorgen van uitkeringen als werken niet of niet direct mogelijk is (uitkeren) en (4) ervoor zorgen dat mensen slechts één keer gegevens over werk en uitkering aan de overheid hoeven te geven (gegevensbeheer).⁹⁶

De Inspectie SZW is belast met het toezicht op de doeltreffendheid van de uitvoering van de aan het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen en de Sociale verzekeringsbank opgedragen taken.⁹⁷ Het UWV heeft een Raad van Bestuur die de missie, ambitie en strategie vaststelt en verantwoording aflegt over de prestaties van het UWV.⁹⁸ Het UWV heeft in 2016 18.435 medewerkers in dienst, waarvan 16.449 met een vast contract en 1.801 met een tijdelijk contract.⁹⁹ Het aantal fte's in 2016 is 15.993. Het UWV heeft in 2016 40 vestigingen in Nederland.¹⁰⁰ Het UWV bestaat uit Divisies, Lijndirecties en Stafdirecties.¹⁰¹ Voor dit onderzoek zijn de Divisies Werkbedrijf en Uitkeren (andere Divisies zijn Klant & Service, Sociaal Medische Zaken en Gegevensdiensten) en de Lijndirectie Handhaving (de andere Lijndirectie is Bezwaar en Beroep) interessant. In dit onderzoek ligt bij het UWV de focus op de uitvoering van de Werkloosheidswet en de rol van handhaving van regels hierbij. De Divisie Werkbedrijf is verantwoordelijk voor re-integratie en arbeidsbemiddeling.¹⁰² De Divisie Uitkeren zorgt voor het verstrekken van uitkeringen en is verantwoordelijk voor de inkomende geldstroom (invorderingen van boetes, rentevorderingen, onterecht uitbetaalde uitkeringen).¹⁰³ De Lijndirectie Handhaving doet onderzoek naar de naleving van de regels door uitkeringsgerechtigden. Medewerkers doen onder andere dossieronderzoek, vergelijken bestanden en spreken met uitkeringsgerechtigden wanneer mogelijk sprake is van fraude.¹⁰⁴

96. <https://www.uwv.nl/overuwv/wat-is-uwv/organisatie/detail/kerntaken> (voor het laatst geraadpleegd op 05-03-2019).

97. Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen artikel 37 lid 1.

98. Het UWV hoofdkantoor is gevestigd in Amsterdam Sloterdijk.

99. UWV Jaarverslag 2016, p. 47. Gegevens van december 2016. 'Overige medewerkers' (NAR/wachtgeld) in december 2016 is 188.

100. Besluit werkgebieden UWV 2016, Bijlage 1. De werkgebieden van één UWV-vestiging beslaat meerdere gemeenten. De naam van de UWV-vestiging komt vaak overeen met een van deze gemeenten of beschrijft het gebied (bijvoorbeeld Noord Twente, Zuidoost-Drenthe, Midden Holland).

101. Organogram in Bijlage J.

102. <https://www.uwv.nl/overuwv/wat-is-uwv/organisatie/detail/onderdelen/werkbedrijf> (voor het laatst geraadpleegd op 05-03-2019).

103. <https://www.uwv.nl/overuwv/wat-is-uwv/organisatie/detail/onderdelen/uitkeren> (voor het laatst geraadpleegd op 05-03-2019).

104. <https://www.uwv.nl/overuwv/wat-is-uwv/organisatie/detail/onderdelen/handhaving> (voor het laatst geraadpleegd op 05-03-2019).

Recht op een werkloosheidsuitkering bestaat als de aanvrager verzekerd is op grond van de WW, een verlies heeft van minimaal vijf uren van werk per week, direct beschikbaar is voor betaald werk en in de laatste 36 weken minstens 26 weken heeft gewerkt. Om het recht op werkloosheidsuitkering te gelde te kunnen maken mag de aanvrager geen schuld hebben aan zijn of haar werkloosheid.¹⁰⁵ Wordt een WW-uitkering toegekend, dan start de verdere dienstverlening van het UWV.

Verplichtingen bij het UWV

De verplichtingen van een uitkeringsgerechtigde met een WW-uitkering zijn onder andere de sollicitatieplicht en de inlichtingenplicht. De sollicitatieplicht wordt gecontroleerd door medewerkers van het Werkbedrijf.¹⁰⁶ De inlichtingenplicht wordt gecontroleerd door handhavingsdeskundigen en inspecteurs handhaving van de Lijndirectie Handhaving.¹⁰⁷ Medewerkers van het Werkbedrijf kunnen ook constateren dat uitkeringsgerechtigden zich niet houden aan de inlichtingenplicht en zij moeten dit dan doorgeven aan de Lijndirectie Handhaving.

Het aanvragen van een WW-uitkering kan online met DigiD.¹⁰⁸ Bij de (digitale) aanvraag van een uitkering krijgen de uitkeringsgerechtigden informatie over de rechten en plichten die bij de uitkering horen. Het UWV vraagt om de laatste loonstrook, het laatste arbeidscontract en het rekeningnummer waar de uitkering op gestort kan worden.¹⁰⁹ Vraagt iemand een WW-uitkering later aan dan één week na de laatste werkdag, dan krijgt de aanvrager tijdelijk een lagere uitkering. Vanaf het moment dat iemand weet dat hij of zij geheel of gedeeltelijk werkloos wordt en een uitkering aan wil gaan vragen, heeft diegene de plicht direct te beginnen met het zoeken van werk.¹¹⁰ Zodra de uitkering is aangevraagd krijgt de aanvrager informatie over het zoeken van een nieuwe baan en over het gebruik van de Werk-

105. <http://www.uwv.nl/particulieren/werkloos/ik-word-werkloos/detail/kan-ik-een-ww-uitkering-krijgen> (voor het laatst geraadpleegd op 05-03-2019).

106. <http://www.uwv.nl/particulieren/overige-onderwerpen/uwv-controleert/detail/op-welke-manieren-controleert-uwv/controle-tijdens-uw-afpraak-bij-uwv> (voor het laatst geraadpleegd op 05-03-2019).

107. De Divisie Handhaving is in dit onderzoek ook onderzocht, maar wordt in de hoofdstukken 5, 6 en 7 buiten beschouwing gelaten omdat over de sociale diensten en de UWV Werkbedrijven meer gedetailleerd onderzocht zijn.

108. DigiD staat voor 'digitale identiteit'. Met een DigiD is het mogelijk om in te loggen op websites van de overheid en in de zorg.

109. <http://www.uwv.nl/particulieren/werkloos/ik-word-werkloos/detail/hoe-vraag-ik-een-ww-uitkering-aan> (voor het laatst geraadpleegd op 05-03-2019).

110. <http://www.uwv.nl/particulieren/werkloos/ik-word-werkloos/detail/plichten-als-ik-werkloos-word-en-ww-aanvraag/begin-meteen-met-werk-zoeken> (voor het laatst geraadpleegd op 05-03-2019).

map.¹¹¹ Het UWV beslist binnen vier weken na de eerste dag van werkloosheid over de aanvraag. De uitkeringsgerechtigde ontvangt hierover een brief (de ‘toekenningbeslissing’). In deze brief staan ook de plichten beschreven. Nadat de uitkeringsgerechtigde aan het eind van elke maand een inkomstenopgave heeft ingevuld, zal de uitkering uitbetaald worden.

In de eerste drie maanden biedt het UWV (uitsluitend) onlinedienstverlening aan alle uitkeringsgerechtigden. Vervolgens hanteert het UWV vaste contactmomenten met uitkeringsgerechtigden. Een uitkeringsgerechtigde heeft geen vast contactpersoon en medewerkers hebben geen eigen klantenbestand (vaak ‘caseload’ genoemd). Een uitkeringsgerechtigde heeft in de vierde maand, zevende maand en tiende maand na de eerste WW-dag het respectievelijk eerste, tweede en derde evaluatiegesprek met een medewerker re-integratie. Het eerste evaluatiegesprek wordt met iedere uitkeringsgerechtigde op de vestiging gevoerd. Het tweede en derde evaluatiegesprek kan ook telefonisch of digitaal afgehandeld worden. Het doel van het evaluatiemoment is volgens het UWV ‘het complimenteren, enthousiasmeren en stimuleren van klanten’, ‘het leveren van maatwerk aan de werkzoevende’ en ‘de uitstroom naar werk bevorderen en de controle uitvoeren op naleving van de sollicitatieverplichting’.¹¹²

In het jaarplan beschrijft het UWV de aanpak voor het activeren van uitkeringsgerechtigden.¹¹³ In dit kader zijn er drie ‘methoden’: Activeren en Controleren geeft Effect (ACE), Activeren Breder Zoekgedrag (ABZ) en Passend Werkaanbod (PAWA). ACE houdt in dat de instantie in de eerste drie maanden de dienstverlening intensiever inzet op preventief handhaven en activeren van de uitkeringsgerechtigde. Elke vestiging heeft de mogelijkheid om voor een doelgroep naar keuze in de eerste drie maanden extra activiteiten te organiseren zoals een *speeddate* of introductiebijeenkomst (voorlichtingsbijeenkomst).¹¹⁴

Het Activeren Breder Zoekgedrag gesprek vindt plaats vanaf de zevende maand. Alle maatschappelijk geaccepteerde arbeid wordt dan als passend beschouwd.¹¹⁵

111. <http://www.uwv.nl/particulieren/werkloos/na-ww-aanvraag/detail/beslissing-over-mijn-aanvraag> (voor het laatst geraadpleegd op 05-03-2019). De Werkmap is een persoonlijke pagina op werk.nl (toegankelijk met DigiD). De uitkeringsgerechtigde kan hier een cv maken om mee te solliciteren op werk.nl, vacatures ontvangen, vacatures zoeken en trainingen, Webinars volgen, vragen stellen aan medewerkers en sollicitatieactiviteiten doorgeven.

112. Beschrijving werkproces UWV Werkbedrijf.

113. UWV Jaarplan 2016, p. 25.

114. Jaarplan kwaliteit 2016 (intern document).

115. Met ‘algemeen geaccepteerde arbeid’ wordt arbeid bedoeld die algemeen maatschappelijk aanvaard is (Kamerstukken II 2002/2002 28870, 3 (MvT)). Werkzaamheden die niet algemeen geaccepteerd zijn, zoals prostitutie, worden hiermee uitgesloten. Ook worden werkzaamheden uitgesloten die ingaan tegen de integriteit van de persoon, zoals werkzaamheden die gewetensbezwaren oproepen.

Dit is in overeenstemming met de in 2014 aangescherpte regelgeving over het begrip passende arbeid.¹¹⁶ Vanaf 2015 wordt de handhaving op breder zoekgedrag vanaf de zesde maand geïntensiveerd. In het gesprek in de zevende maand worden afspraken gemaakt met uitkeringsgerechtigden over de reikwijdte van hun zoekgedrag en in overleg met de uitkeringsgerechtigde wordt bepaald op welke concrete vacatures de uitkeringsgerechtigde in ieder geval gaat solliciteren. In de tiende maand wordt gecontroleerd of de uitkeringsgerechtigde dit ook daadwerkelijk gedaan heeft. Indien het UWV vaststelt dat de uitkeringsgerechtigde onvoldoende actie heeft ondernomen, wordt een maatregel opgelegd.

Het UWV kan na twaalf maanden werkloosheid een passend werkaanbod (PAWA) doen. De uitkeringsgerechtigde is verplicht het werk te accepteren als de werkgever hem of haar wil aannemen. De uitkeringsgerechtigde krijgt twee vacatures aangeboden, de sollicitatiegesprekken worden gearrangeerd en het UWV vraagt achteraf zowel bij de uitkeringsgerechtigde als de werkgever hoe het gesprek is verlopen. Als de uitkeringsgerechtigde niet is aangenomen vanwege verwijtbaar gedrag, dan volgt een maatregel.

Sollicitatieplicht Divisie Werkbedrijf

Iedere werkzoekende met een WW uitkering heeft de verplichting om zich in te spannen om zo snel mogelijk weer werk te vinden, hier aangeduid als de sollicitatieplicht.¹¹⁷ De wet schrijft voor dat uitkeringsgerechtigden in voldoende mate moeten trachten passende arbeid te verkrijgen.¹¹⁸ Het UWV specificeert dit in de verplichting om ten minste elke vier weken vier concrete en verifieerbare sollicitatieactiviteiten te verrichten.¹¹⁹ Deze sollicitatieactiviteiten moeten tijdig door de uitkeringsgerechtigde in de digitale Werkmap genoteerd worden.¹²⁰ Het geüniformeerde werkproces van het UWV is dat medewerkers tijdens het zogeheten evaluatiegesprek de sollicitatieactiviteiten controleren.¹²¹ Hiertoe is een 'maatregelenmatrix' opgesteld; een hulpmiddel voor het vaststellen van en handhaven op (mogelijk) verwijtbaar gedrag. De matrix geeft aan wat medewerkers moeten doen bij de

116. Besluit passende arbeid WW en ZW.

117. Besluit sollicitatieplicht werknemers WW en IOW 2012.

118. Werkloosheidswet artikel 24 lid 1b 1.

119. Besluit sollicitatieplicht werknemers WW en IOW 2012.

120. Sollicitatieactiviteiten zijn: solliciteren op een vacature, een open sollicitatie sturen, een sollicitatiegesprek voeren bij een werkgever, cv plaatsen op een vacaturewebsite, inschrijven bij een uitzendbureau, bellen met een werkgever voor werk, langsgaan bij een werkgever voor werk, solliciteren via een uitzendbureau of website, een assessment of test doen voor een functie, een netwerkgesprek voeren en een *workshop* volgen over 'werk zoeken' (<http://www.uwv.nl/particulieren/werkloos/uw-rechten-en-plichten/detail/plichten-met-ww-uitkering/solliciteer-actief-naar-passend-werk/wat-geldt-als-sollicitatie> (voor het laatst geraadpleegd op 05-03-2019)).

121. <http://www.uwv.nl/particulieren/overige-onderwerpen/uwv-controleert/detail/op-welke-manieren-controleert-uwv/controle-tijdens-uw-afspraak-bij-uwv> (voor het laatst geraadpleegd op 05-03-2019).

meeste in de praktijk voorkomende situaties. De maatregelen die het UWV op kan leggen zijn terug te vinden in het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten. De hoogte van de maatregelen is uitgewerkt in de Beleidsregel maatregelen UWV.

Het doorgeven van de sollicitatieactiviteiten is een administratieve verplichting en de verantwoordingsplicht is gebaseerd op overtreding van de informatieplicht (het gaat om het 'tijdig aanleveren van informatie'). Blijkt dat een uitkeringsgerechtigde gesolliciteerd heeft maar dit nog niet heeft doorgegeven, dan ontvangt de uitkeringsgerechtigde een extra kans om deze sollicitatieactiviteiten alsnog door te geven (een hersteltermijn).¹²² Geeft de uitkeringsgerechtigde de ontbrekende sollicitatieactiviteiten door en is het de eerste keer dat de uitkeringsgerechtigde te laat is, dan ontvangt de uitkeringsgerechtigde een waarschuwing (een notitie in het dossier en een formele brief met deze beslissing).¹²³ In oudere versies van de maatregelenmatrix bestond de optie voor het opleggen van een waarschuwing niet.¹²⁴ Het UWV legde eerder in het kader van het 'lik-op-stuk' beleid geen waarschuwing op, maar een maatregel.¹²⁵ Begin 2016 is besloten om het niet tijdig doorgeven van sollicitatieactiviteiten niet langer aan te merken als een overtreding van de controlevoorschriften maar als een overtreding van de verplichting om tijdig informatie te verstrekken.¹²⁶ Volgens het UWV is het de bedoeling van de wetgever om in dit soort gevallen te volstaan met een waarschuwing.

Is het niet de eerste keer dat een uitkeringsgerechtigde te laat is met het doorgeven van sollicitatieactiviteiten, dan volgt een maatregel voor het 'niet tijdig doorgeven van informatie': de uitkering wordt voor één maand met 5% verlaagd.¹²⁷ Is er sprake van recidive, dan wordt de uitkering verlaagd met 10% voor één maand.¹²⁸

122. Maatregelenmatrix (januari 2016): De klant krijgt na constatering een redelijke termijn om gevraagde informatie alsnog aan te leveren ten behoeve beoordeling van de verrichte sollicitatieactiviteiten.

123. Op grond van artikel 27 lid 7 WW kan het UWV afzien van het opleggen van een maatregel en volstaan met het geven van een schriftelijke waarschuwing ter zake van het niet tijdig nakomen van de verplichting, tenzij het niet nakomen plaatsvindt binnen een periode van twee jaar (te rekenen vanaf de datum waarop eerder aan de werknemer een zodanige waarschuwing is gegeven).

124. Deze optie bestaat sinds 19 januari 2016.

125. Document 'beoordelen klantreactie bij mogelijk verwijtbaar gedrag' (2012).

126. FAQ Maatregelenmatrix WW. Het UWV heeft besloten om bij het niet tijdig doorgeven van de sollicitatieactiviteiten de voorwaarde van veertien kalenderdagen (Werkloosheidswet artikel 27 lid 7) niet te hanteren.

127. Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten artikel 3.

128. Hoe dit recidivepercentage tot stand is gekomen is niet helder. Dit recidivepercentage komt namelijk neer op een verdubbeling van het oorspronkelijke percentage. In het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten artikel 8 staat dat bij recidive de maatregel wordt verhoogd met 50%. In dat geval zou de recidivemaatregel 7,5% moeten bedragen. Het zou echter kunnen dat de Beleidsregel Maatregelen UWV is toegepast, deze stelt dat het percentage van 5% verdubbeld wordt (artikel 5) bij verhoogde verwijtbaarheid.

Heeft een uitkeringsgerechtigde niet (voldoende) gesolliciteerd of geeft de uitkeringsgerechtigde in de herstelperiode de ontbrekende sollicitatieactiviteiten niet door, dan volgt een maatregel voor het niet trachten te verkrijgen van passende arbeid. De uitkering wordt voor vier maanden verlaagd met 25%.¹²⁹ Is er sprake van recidive dan wordt de uitkering 50% voor vier maanden.¹³⁰

Landelijke gegevens

Bij het presenteren van de jaarcijfers maakt het UWV een onderscheid tussen afdoeningen van overtredingen van de inlichtingenplicht en afdoeningen van overtredingen van de inspanningsplicht. De sollicitatieplicht valt onder de inspanningsplicht. In 2016 heeft het UWV 102.400 overtredingen van de inspanningsplicht geconstateerd. Voor deze overtredingen is 64.500 keer een maatregel opgelegd en 37.700 keer een waarschuwing opgelegd. Bij 3.200 overtredingen is geen maatregel of waarschuwing opgelegd. Zie voor een overzicht Tabel 4.4.

Tabel 4.4 Afdoening overtredingen inspanningsplicht UWV¹³¹

	2017	2016	2015	2014	2013
Aantal geconstateerde overtredingen	102.500	102.400	136.400	153.100	125.000
Opgelegde maatregelen	60.800	64.500	86.100	97.400	90.300
Opgelegde waarschuwingen	38.300	34.700	45.900	51.500	31.200
Geen maatregel/waarschuwing	3.400	3.200	4.400	4.200	3.500

In 2016 heeft het UWV 14.300 maatregelen opgelegd voor uitkeringsgerechtigden die onvoldoende hun best deden om passende arbeid te verkrijgen. Onder overtredingen van de controlevoorschriften (8.600 maatregelen in 2016) valt onder andere het niet verschijnen op verzoek van het UWV op een aangewezen plaats en tijd (bijvoorbeeld het niet komen op een gesprek met een medewerker) of het niet verlenen van inzage in informatie die betekenis kan hebben voor het recht op uitkering.¹³² Zie Tabel 4.5 voor een overzicht.

129. Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten artikel 6.

130. Voor de totstandkoming van dit recidivepercentage geldt hetzelfde als bij het recidivepercentage van het niet doorgeven van sollicitatieactiviteiten. Op basis van het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten artikel 8 zou het recidivepercentage 37,5% moeten bedragen. Het zou ook hier kunnen dat de Beleidsregel Maatregelen UWV is toegepast waardoor het percentage op basis van artikel 7 wordt verdubbeld.

131. UWV Jaarverslag 2017, p. 45; UWV Jaarverslag 2016, p. 19-20; UWV Jaarverslag 2015, p. 19; UWV Jaarverslag 2014, p. 19.

132. Uitkeringsreglement WW 2015 artikel 4.

Tabel 4.5 Afdoening overtredingen inspanningsplicht UWV – opgelegde maatregelen¹³³

	2017	2016	2015	2014	2013
Opgelegde maatregelen	60.800	64.500	86.100	97.400	90.300
Waarvan maatregelen WW	55.800	59.700	86.100	91.200	84.000
WW-klienten die zich niet inschreven als werkzoekende of hun inschrijving niet tijdig verlengden	1.000	9.600	19.200	23.400	26.500
WW-klienten die verwijtbaar werkloos waren	6.100	5.500	6.500	9.200	10.800
WW-klienten die te laat hun WW-uitkering aanvraagden	21.200	14.600	10.000	10.500	8.700
WW-klienten die onvoldoende hun best deden om passende arbeid te verkrijgen	12.400	14.300	23.200	23.900	9.900
Overtredingen van de controlevoorschriften	8.300	8.600	10.900	13.700	13.400
Overige	6.800	7.100	11.300	10.500	14.700
Waarvan maatregelen overige wetten	5.000	4.800	5.000	6.200	6.300

Inlichtingenplicht Lijndirectie Handhaving

De inlichtingenplicht is de verplichting tot het verstrekken van inlichtingen. Dit zijn feiten die van invloed kunnen zijn op het recht of de hoogte van de uitkering.

De inlichtingenplicht¹³⁴

De werknemer is verplicht aan het UWV op zijn verzoek of onverwijld uit eigen beweging alle feiten en omstandigheden mede te delen, waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op het recht op uitkering, het geldend maken van het recht op uitkering, de hoogte of de duur van de uitkering, of op het bedrag van de uitkering dat aan de werknemer wordt betaald. Deze verplichting geldt niet, voor zover een recht op uitkering niet geldend kan worden gemaakt als gevolg van een blijvend gehele weigering. Deze verplichting geldt evenmin indien die feiten en omstandigheden door het UWV kunnen worden vastgesteld op grond van bij wettelijk voorschrift als authentiek aangemerkte gegevens of kunnen worden verkregen uit bij ministeriële regeling aan te wijzen administraties.

Het UWV stelt dat de informatie volledig en juist moet zijn en dat deze op tijd (binnen een week nadat dit bekend had kunnen zijn) doorgegeven moet worden.¹³⁵

133. UWV Jaarverslag 2017, p. 45; UWV Jaarverslag 2016, p. 19-20; UWV Jaarverslag 2015, p. 19; UWV Jaarverslag 2014, p. 18-19.

134. Werkloosheidswet artikel 25.

135. <https://www.uwv.nl/particulieren/overige-onderwerpen/boetes-bij-overtreden-informatie-plicht> (voor het laatst geraadpleegd op 05-03-2019).

De meest voorkomende wijzigingen zijn volgens het UWV veranderingen in werk of inkomsten, gezondheid en veranderingen in leefsituatie. De inlichtingenplicht geldt vanaf het aanvragen van een uitkering bij het UWV. De berekening van de bestuurlijke boete is opgenomen in het Boetebesluit socialezekerheidswetten.¹³⁶ Op de website van het UWV schrijft het UWV dat deze boete kan oplopen tot 100%.¹³⁷

De boete kan oplopen tot 100% van het bedrag dat u ten onrechte heeft ontvangen. Bij het bepalen van de hoogte van de boete kijken we naar de situatie en de omstandigheden van de overtreding. Als u bijvoorbeeld een wijziging te laat heeft doorgegeven, maar wel vóórdat wij dit hebben opgemerkt, kan het zijn dat wij een lagere boete geven.

Het UWV kan de betaling van een uitkering opschorten of schorsen. Dit kan op grond van duidelijke aanwijzingen of gegronde vermoedens dat het recht op uitkering niet meer bestaat, het recht op een lagere uitkering bestaat of dat de uitkeringsgerechtigde bepaalde verplichtingen niet is nagekomen.¹³⁸ Het UWV gaat over tot het schorsen van een uitkering als een uitkeringsgerechtigde niet op het hoor-wederhoorgesprek verschijnt nadat de uitkeringsgerechtigde niet op een evaluatiegesprek is verschenen en op geen enkele manier contact heeft met het UWV. Neemt de uitkeringsgerechtigde naar aanleiding van het schorsen van de uitkering geen contact op met het UWV Werkbedrijf, dan wordt de uitkering beëindigd.

Landelijke gegevens

In 2016 heeft het UWV 24.700 overtredingen van de inlichtingenplicht afgedaan. Hiervan is 70% afgedaan met een boete, 21% met een waarschuwing en 9% is afgedaan zonder boete of waarschuwing. In Tabel 4.6 is een overzicht van de afdoeningen van overtredingen van de inlichtingenplicht te vinden. In 2016 zijn 100 proces-verbaal opgemaakt. Een proces-verbaal wordt opgemaakt als het (verwachte) benadelingsbedrag hoger is dan de aangiftegrens van €50.000. In deze gevallen vindt strafrechtelijke vervolging plaats door het Openbaar Ministerie.

136. Boetebesluit socialezekerheidswetten artikel 2.

137. <https://www.uwv.nl/particulieren/overige-onderwerpen/boetes-bij-overtreden-informatie-plicht/detail/hoogte-van-de-boete> (voor het laatst geraadpleegd op 05-03-2019).

138. Werkloosheidswet artikel 30 lid 2. Het betreft hier de verplichtingen in artikel 24, 25 of 26.

Tabel 4.6 Afdoening overtredingen inlichtingenplicht UWV¹³⁹

	2017		2016		2015		2014		2013	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Opgelegde boetes	12.700	53	17.200	70	32.300	75	50.000	76	37.900	81
Opgelegde waarschuwingen	8.600	36	5.100	21	7.400	17	9.200	14	5.300	11
Geen boete/waarschuwing opgelegd	2.600	11	2.300	9	3.500	8	6.000	9	3.400	7
Processen-verbaal door Openbaar Ministerie	100	0	100	0	100	0	300	1	300	1
Aantal overtredingen (totaal)	24.000		24.700		43.300		65.500		46.900	

In 2017 heeft het UWV voor €7,6 miljoen aan boetes opgelegd (in 2016 voor €9,7; in 2015 voor €15,6; in 2014 voor €55,3 en in 2013 voor €23,3).¹⁴⁰ De stijging van €23,3 miljoen (2013) naar €55,3 miljoen (2014) verklaart het UWV door de intensivering van de handhavingsactiviteiten en het strengere nieuwe sanctiebeleid.¹⁴¹ De verlaging van €55,3 miljoen (2014) naar €15,6 miljoen (2015) verklaart het UWV door de versoepeling van het sanctiebeleid als gevolg van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep.¹⁴² Daarnaast vergelijkt het UWV sinds de invoering van de nieuwe inkomstenverrekening per 1 juli 2015 de opgegeven inkomsten met eigen gegevens in de polis administratie waardoor het bedrag aan terugvorderingen afneemt in 2015 en 2016.¹⁴³

Medewerkers van het UWV

Bij het UWV Werkbedrijf werken medewerkers met verschillende functies. De meest voorkomende functies zijn basisdienstverlening, intensieve dienstverlening en werkgeversservice. Medewerkers *basisdienstverlening* begeleiden uitkeringsgerechtigden met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Medewerkers *intensieve dienstverlening* begeleiden uitkeringsgerechtigden met een lange afstand tot de arbeidsmarkt. Beide typen medewerkers hebben zowel digitaal als *face-to-face* contact met uitkeringsgerechtigden. Medewerkers *werkgeversservice* onderhouden contact met werkgevers en koppelen deze werkgevers aan werkzoekenden. In dit onderzoek staan de medewerkers basisdienstverlening centraal (in dit onderzoek medewerkers re-integratie genoemd).

139. UWV jaarverslag 2017, p. 43; UWV Jaarverslag 2016, p. 31; UWV Jaarverslag 2015, p. 19; UWV Jaarverslag 2014, p. 19.

140. UWV jaarverslag 2017, p. 43; UWV Jaarverslag 2016, p. 31; UWV Jaarverslag 2015, p. 19; UWV Jaarverslag 2014, p. 19.

141. UWV Jaarverslag 2015, p. 19.

142. In augustus 2014 is het UWV begonnen om bij het opleggen van boetes rekening te houden met de mate waarin de overtreding de overtreder verweten kan worden.

143. UWV Jaarverslag 2015, p. 19.

Bij de Lijndirectie Handhaving werken inspecteurs en handhavingsdeskundigen die de inlichtingenplicht controleren. Deze medewerkers ontvangen fraudesignalen, bijvoorbeeld intern (via medewerkers van de Divisie Uitkeren of van de Divisie Werkbedrijf) extern (tipmeldingen) of via bestandsvergelijkingen of themacontroles. De medewerker *handhaving* beoordeelt of een fraudesignaal onderzoekwaardig is, waarna hij of zij het dossier aanvult en doorgeeft aan de inspecteur. De *inspecteur* doet vervolgens onderzoek en gaat bijvoorbeeld op huisbezoek, verhoort de van fraude verdachte uitkeringsgerechtigde en doet waarnemingen (observaties). De inspecteur schrijft een rapport en de handhavingsdeskundige oordeelt aan de hand van dit rapport over de (eventuele) terugvordering en (eventuele) boete.

5.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk kijk ik naar de handhavingsstrategie van de drie onderzochte sociale diensten. Sociale dienst Klarenzicht is een relatief kleine uitvoeringsinstantie in het noorden van Nederland, sociale dienst Langebeek is een relatief grote uitvoeringsinstantie in het oosten van Nederland en sociale dienst Menterhaven is ook een relatief grote uitvoeringsinstantie gesitueerd in het midden van Nederland. In dit hoofdstuk staan de keuzes die deze uitvoeringsinstanties maken met betrekking tot handhaving centraal. Hierbij ligt de nadruk op de aanvraagprocedure; het beleid en de aansturing door het management; en de maatregelen en boetes.

De manier waarop de aanvraagprocedure is ingericht laat zien welke keuzes de sociale dienst heeft gemaakt als het gaat om de handhavingsprioriteiten: worden alle nieuwe uitkeringsgerechtigden gecontroleerd of richt de sociale dienst de controle alleen op een specifieke doelgroep (risicoprofielen)? Ook laat de beschrijving van de aanvraagprocedure zien welke handhavingsinstrumenten de instantie inzet en welke rol voorlichting hierin speelt.

De wijze waarop de uitvoering binnen de handhavingsinstantie wordt gecontroleerd is van invloed op de uitvoering van regels.¹ Bij het beleid en de aansturing van medewerkers komt naar voren of binnen een instantie ruimte is voor eigen beslissingen van medewerkers. Bij sociale diensten kan de mate van vrijheid die managers aan medewerkers geven verschillen. Daarnaast kan de nadruk die instanties leggen op bestraffing verschillen. Ook de keuze voor de hoogte ('zwaarte') van maatregelen en boetepercentages van sociale diensten (de handhavingsinstrumenten) en de focus die de uitvoeringsinstanties leggen op maatregelen en boetes kan anders zijn.² Het aantal opgelegde maatregelen geeft een impressie van de manier waarop de uitvoeringsinstantie reageert op (mogelijke) overtredin-

1. Havinga 2008, p. 189.

2. Zie voor een overzicht van de verplichtingen hoofdstuk 4.

gen. Het aantal opgelegde boetes en de opgelegde boetepercentages geven een indicatie van hoe streng een instantie optreedt bij fraude.

In dit hoofdstuk beschrijf ik per uitvoeringsinstantie de aanvraagprocedure, het beleid en de aansturing van medewerkers, de opgelegde maatregelen en de opgelegde boetes (paragraaf 2, 3 en 4). Ik sluit het hoofdstuk af met een algemene schets van de handhavingsstrategie van de instanties (paragraaf 5).

5.2 SOCIALE DIENST KLARENZICHT

5.2.1 *De aanvraagprocedure*

Sociale dienst Klarenzicht kent veel belang toe aan de periode voorafgaand aan het verstrekken van de uitkering. In de programmabegroting staat dat ‘iedere klant bij de poort streng gecontroleerd wordt op rechtmatigheid.’³ Eenheidsmanager Harma (respondent 14) stelt dat uitkeringsgerechtigden ‘niet op hun mooie blauwe ogen vertrouwd moeten worden’ en dat medewerkers gebruik moeten maken van de systemen (bijvoorbeeld Suwinet) om te kijken of iets verborgen wordt. Preventie en samenwerking worden in het jaarplan genoemd als gewenste manieren om vorm te geven aan het sociaal domein.⁴

De nadruk op preventie blijkt onder andere uit de functie van de poortwachter. Klarenzicht werkt met een poortwachter die de uitkeringsaanvraag van tevoren beoordeelt. Mocht duidelijk zijn dat de uitkeringsgerechtigde geen recht heeft op bijstand (bijvoorbeeld doordat de uitkeringsgerechtigde recht heeft op WW) of dat zaken ontbreken waardoor de aanvraag onduidelijk is, dan zal de poortwachter de uitkeringsgerechtigde bellen om het uit te leggen of om aanvullende informatie te vragen. Nadat de poortwachter de aanvraag goedgekeurd heeft, ontvangt de uitkeringsgerechtigde een uitnodiging voor de aanvraagprocedure.

Arno (respondent 12, manager): Ik vind het niet meer dan billijk dat je klanten heel snel belt. Ik vind het heel prettig als ik iets aanvraag dat de volgende dag iemand belt van ‘je hebt wel aangevraagd, maar ik zie nu al dat er geen recht is, volgens mij moet je daar en daar zijn.’ [...] Wanneer je dit vertelt bij andere gemeenten dan zeggen de juristen daar ‘dat mag niet, want er is officieel een aanvraag, dus je moet daar formeel op beschikken.’ Dan doe ik het heel eenvoudig. Als de klant een beschikking wil, dan krijgt de klant een beschikking.

Tijdens de aanvraagprocedure krijgt een uitkeringsgerechtigde op verschillende manieren informatie over de verplichtingen. Nieuwe uitkeringsgerechtigden zien

3. Programmabegroting Klarenzicht 2015.

4. Jaarplan Klarenzicht 2015.

voorafgaand aan het aanvraaggesprek een voorlichtingsfilm, krijgen tijdens het aanvraaggesprek mondelinge voorlichting van zowel de medewerker re-integratie als de medewerker inkomen en ontvangen na afloop een map met informatie.⁵ Medewerkers krijgen de ruimte om uitgebreide en op de uitkeringsgerechtigde toegesneden voorlichting te geven. Beide type medewerkers (re-integratie en inkomen) zijn bij toekenning van de uitkering contactpersonen van de uitkeringsgerechtigde.⁶ De voorlichting en de gesprekken vinden plaats in één ochtend. Tijdens deze ochtend krijgen uitkeringsgerechtigden ook een rondleiding door het klantgedeelte van de sociale dienst.

Ellen (respondent 13, manager): Wij hebben natuurlijk niet voor niets aan het begin van ons hele proces, voordat iemand hier ook maar een cent ontvangen heeft, een zeer duidelijke film voor al onze klanten met heel duidelijk de rechten en plichten. Een klant heeft recht op een uitkering, maar heeft ook de plicht om mee te werken aan de integratie. Ik denk dat wij daar duidelijk in zijn.

Ook tijdens de aanvraagprocedure van 'jongeren' (in het vervolg 'jongvolwassenen') richt de sociale dienst zich op preventie. Klarenzicht spreekt voorafgaand aan de zoekperiode elke jongvolwassene die een uitkering aanvraagt. Daarnaast kijken de jongvolwassenen een voorlichtingsfilm over de verplichtingen die bij een uitkering horen. Daarna hebben ze individueel een gesprek met een jongerencoach. Tijdens dit gesprek wordt de situatie van de jongvolwassene kort besproken en wordt hij of zij op de hoogte gebracht van de verplichtingen waarmee deze tijdens de zoekperiode te maken heeft. De gedachte is dat jongvolwassene vaak niet weten wat ze in de zoekperiode moeten doen. Ook wordt gekeken of er belemmeringen zijn voor het aanvragen van de uitkering. Na vier weken ontvangen de jongvolwassenen een uitnodiging en start de aanvraagprocedure. In sommige gevallen kiest de sociale dienst om de zoekperiode over te slaan en af te wijken van de voorschriften.⁷ Bijvoorbeeld bij Wajong aanvragen of bij zwangere vrouwen. Hiermee laat Klarenzicht zien dat de wet niet altijd strikt gevolgd wordt.

5.2.2 *Beleid en de aansturing van medewerkers*

Bij sociale dienst Klarenzicht ligt de focus op de uitkeringsgerechtigde. De instantie stelt als doel alle uitkeringsgerechtigden in beeld te hebben wat betreft hun arbeidsmarktpositie en ontwikkelingspotentieel.⁸ Medewerkers zijn benaderbaar voor uitkeringsgerechtigden en overleggen onderling veel. Verder blijkt ook uit de

5. Deze twee gesprekken vinden na elkaar plaats en duren beide ongeveer 45 minuten.

6. Medewerkers re-integratie zijn onder werktijd de hele dag telefonisch bereikbaar voor uitkeringsgerechtigden. Jongerencoaches gebruiken onder andere WhatsApp voor contact met 'jongeren'.

7. Participatiewet artikel 41 lid 4.

8. Programmabegroting Klarenzicht 2015.

fysieke, open inrichting van de sociale dienst dat de uitkeringsgerechtigde welkom is bij de sociale dienst.⁹ Het ‘kennen van klanten’ is volgens Klarenzicht een voorwaarde om goede dienstverlening te kunnen leveren. De medewerkers kennen een groot deel van hun klantenbestand en dit wordt gestimuleerd door het management. Manager Arno vertelt dat hij bij wijze van spreken ‘medewerker Pietje midden in de nacht wakker kan maken om vragen over die en die klant te beantwoorden.’ Dienstverlening wordt door Klarenzicht niet alleen omschreven als het binnen bepaalde termijnen voldoen aan de regelgeving, maar dienstverlening wordt vooral gezien als het juiste doen voor de uitkeringsgerechtigde.

Arno: Weten wat de klant snapt en wat de klant niet snapt. De klant kan ook zijn beperkingen hebben. Ik kan de klant een hersteltermijn sturen, want zo staat het in de beschikking. Maar als ik denk dat de klant dat niet gaat begrijpen, dan kan ik wel zeggen dat ik formeel aan de regel-tjes heb voldaan en dat de klant niet heeft gereageerd. Als je weet wat voor een klant het is, dan is het misschien wel handig om eens te bellen. Heb je het begrepen en weet je dat je morgen wat bij mij moet inleveren? Daar gaat het mij om. Dus een goed beeld hebben van die klant, dan ga je ook een goede dienstverlening leveren. En dan hoeft het van mij nog niet eens juridisch allemaal te kloppen. Ik vind het belangrijker dat je daar oog voor hebt.

In het jaarplan is beschreven dat de dienstverlening klantgericht is, dat de sociale dienst een veilige basis is voor kwetsbare mensen en dat de sociale dienst mensgericht en doelgericht handelt.¹⁰ De drie uitgangspunten in de programmabegroting zijn: ‘iedereen doet mee’, ‘de burger is stuurman’ en de ‘burger staat centraal’.¹¹ Arno omschrijft Klarenzicht als een professionele en klantgerichte organisatie.

Arno: Mijn basisuitgangspunt is dat ik vind dat wij er hier voor de klant zijn en onze processen en handelwijze moeten daarop afgestemd zijn. Het kan niet zo zijn dat de klant te kort komt of dat het langer duurt, omdat wij dat nou eenmaal zo georganiseerd hebben. Als het anders moet om een klant sneller of beter van dienst te zijn, dan moeten we dat zo organiseren. Ik vind dat je uitgangspunt voor de medewerkers moet zijn: ‘Durf een klant van jezelf te zijn’

Ellen: Uiteindelijk gaat het erom dat burgers op eigen kracht gewoon verder kunnen. Bij sommige burgers kan dat op heel korte termijn. Zij hebben maar een kleine ondersteuning of weinig tijd van je nodig. Sommige gezinnen hebben veel problemen en die zitten van generatie op generatie al in een uitkeringssituatie. Dan moet je ook bedenken dat je daar ook gewoon tijd en aandacht en energie in moet stoppen. Daar heb je een hele lange adem voor nodig.

9. Uitkeringsgerechtigden kunnen langskomen als ze vragen hebben aan medewerkers. Verder kunnen uitkeringsgerechtigden gebruik maken van een computer, telefoon of kopieerapparaat. Ook hangen er vacatures en komen uitkeringsgerechtigden langs om koffie te drinken.

10. Jaarplan Klarenzicht 2015; Jaarplan Klarenzicht 2016.

11. Programmabegroting Klarenzicht 2015.

Sociale dienst Klarensicht is een instantie waarbij de regels niet strikt geïnterpreteerd worden. De uitkeringsgerechtigde kan centraal staan doordat de sociale dienst medewerkers ruimte geeft om flexibel om te gaan met regelgeving. Ook noemt Klarensicht in het jaarplan dat de nadruk op kwaliteit en resultaat ligt.¹² De sociale dienst beoogt dat medewerkers zelf innovatieve oplossingen verzinnen en daartoe worden geïnspireerd.¹³ Manager Ellen geeft een voorbeeld van creativiteit en het gebruik maken van ruimte:

Heel veel is vastgelegd. Maar wij houden van maatwerk. We hebben een maatwerkoplossing. De medewerker re-integratie mag gewoon geld inzetten op het moment dat hij denkt dat het nodig is. Een paar maanden geleden komt er een medewerker re-integratie bij mij binnen gelopen en die zegt: ik moet even wat met je overleggen. Hij komt niet wat vragen, hij komt even wat overleggen, daar houd ik dan van. Het gaat over een klant van hem, een alleenstaande vader. Hij bracht 's ochtends het kindje met de auto naar de opvang, dan reed hij door naar zijn traject. Dat was een traject van een half jaar, en daarna zou hij een baan krijgen. De winter kwam eraan, en zijn auto moest opgeknapt worden. Er moesten vier nieuwe banden om, de auto moest een APK beurt, en daar kwamen wel wat kosten bij. Die meneer had offertes aangevraagd bij verschillende garages en ik geloof dat de goedkoopste ongeveer €800 was. Dus zegt die medewerker re-integratie tegen mij 'ik weet dat het niet mag maar ik voel er wel veel voor om dit toch maar te betalen.' Eigenlijk alle seinen stonden op groen. Ik denk, we geven iemand wel een nieuwe fiets om van A naar B te komen en we zullen dan niet die auto vergoeden. Dan kan je bedenken dat als we deze meneer zijn auto laten repareren dat er straks twintig mensen op de stoep staan die ook allemaal vier nieuwe bandjes willen. We hebben het erover gehad en uiteindelijk hebben we besloten dat we het gewoon doen. En hoezo mag het niet? Wie zegt nou dat dat niet mag? Dat zit toch ergens in ons hoofd, dat dat niet mag. Maar waar staat dat? En wat levert dit op? Nou dan denk ik van €800 investering, die meneer maakt zijn traject af en die is straks uit de uitkering. Dan is €800 natuurlijk niks. Dus ik zei ook nog als dat nou een waardevolle garage is, die van die €800, doe dan maar die duurdere garage van €1.200. Dat zijn wel hele leuke dingen, en die ruimte is er gewoon. Zelf nadenken, creatief zijn en dan is er niemand die zegt 'het mag niet'.

Het management geeft uitvoerende medewerkers ruimte om zelf afwegingen en keuzes te maken. In het jaarplan stelt de sociale dienst dat creativiteit van medewerkers gestimuleerd en gemotiveerd moeten worden en dat resultaat belangrijker is dan de letter van de wet.¹⁴ Arno, die eerder heeft gewerkt in de uitvoering en als beleidsmedewerker, beschrijft dat hij bij het invullen van een vacature oplet of een potentiële nieuwe medewerker niet te rigide is en te veel op de wet gericht is. Ellen geeft aan dat medewerkers heel veel ruimte hebben binnen de kaders. Ze zegt dat ze slimme mensen heeft aangenomen die ze ook behandelt als slimme mensen.

12. Jaarplan Klarensicht 2016.

13. Jaarplan Klarensicht 2016.

14. Jaarplan Klarensicht 2016; Jaarplan Klarensicht 2015.

Arno: Ik zeg wel tegen medewerkers 'ik heb liever dat je af en toe gierend uit de bocht vliegt, maar dat je een goed gemotiveerd verhaal hebt.' Blijkt achteraf dat het juridisch niet mag, maar ik vind de gedachtegang hartstikke goed en het doel was uitstekend, dan doe je het bij mij niet fout. Ik vind het erger als je altijd keurig binnen de lijntjes kleurt. Als je altijd binnen de lijntjes kleurt, dan denk ik dat je er soms meer voor de klant uit had kunnen halen, maar dat je dat gewoon niet gedaan hebt.

In het jaarplan is de visie omschreven als het gebruik maken van de verantwoordelijkheid en het vakmanschap van medewerkers.¹⁵ In het jaarplan wordt verder gesproken over creatieve, initiatiefrijke medewerkers die verantwoordelijk zijn en hun afspraken nakomen. Ellen, die eerder werkte in de commerciële arbeidsbemiddeling, omschrijft dat de organisatie drie kerncompetenties heeft: klantgericht, resultaatgericht en samenwerken.

Ellen: We gaan uit van wat de burger nodig heeft, in plaats van wat goed is voor ons als sociale dienst. We gaan uit van de vraag en kijken welke oplossingen iemand zelf bedenkt, en waar wij bij kunnen ondersteunen. Resultaatgericht vinden we ook superbelangrijk, want we werken met beperkte budgetten. Het is niet ons eigen geld, het is overheidsgeld. Daar moet je zeer zorgvuldig mee om gaan. En ik zeg altijd 'ik vind het prima als je €1.000 uitgeeft, maar ik wil wel weten wat het oplevert.' Als je er voor het gemak even vanuit gaat dat een gemiddelde uitkering, zeg €1.200, €1.300 in de maand is en je geeft €1.000 uit en de klant is na een maand uit de uitkering, dan hebben wij het terugverdiend. Al onze medewerkers moeten op die manier na kunnen denken.

De 'Fraudewet' wordt bij sociale dienst Klarensicht ervaren als ingrijpend. Arno benadrukt dat hij het een ramp vindt zoals het nu bedacht is. Hij heeft er moeite mee dat vanuit Den Haag iets bedacht wordt waar de gemiddelde burger volgens hem de dupe van is. Hij vindt dat Den Haag het aan lokale partijen over moet laten hoe de praktische invulling van de 'Fraudewet' eruitziet. De 'Fraudewet' wordt dan ook niet altijd ten uitvoer gebracht. Ellen geeft een voorbeeld:

Op een gegeven moment stond in de wet dat je op basis van kleding maatregelen mocht opleggen als klanten niet gepast gekleed waren. Daar hadden we toch zo'n mooi voorbeeld van. Een jongere die we in de *workshop* hadden gezegd 'als je op sollicitatiegesprek gaat, zorg dat je netjes gekleed bent en dat je kleren schoon zijn.' En dan komt die jongen na dat gesprek hier, ja je gelooft het niet, in een gebloemde korte broek. Die medewerker re-integratie die flipte bijna en zegt: 'wat heb je nou aan?' Zegt die jongen: 'mijn spijkerbroek was vies en ook niet meer helemaal heel, dus toen dacht ik, ik doe een nette korte broek aan.' Nou ja, wil jij daarop handhaven? Ik niet hoor.

15. Jaarplan Klarensicht 2015.

De managers kennen het jaarplan en gebruiken in de interviews regelmatig de termen die in het jaarplan voorkomen. Klarenzicht stelt in het jaarplan dat het een lerende organisatie is waar gedaan wordt wat werkt. Ellen, die acht jaar werkzaam is als manager, geeft aan dat haar medewerkers fouten mogen maken en dat ze haar medewerkers stimuleert om deze fouten te delen zodat anderen de fout niet meer maken.

De managers benadrukken dat medewerkers moeten nadenken waarom uitkeringsgerechtigden verplichtingen niet nakomen. Maatregelen worden dan ook niet altijd opgelegd ook al is daar formeel wel aanleiding voor. In de rapportage wordt beschreven dat een maatregel altijd een instrument blijft en geen doel op zichzelf is.¹⁶ Ellen beschrijft dat het maatwerk is en dat een maatregel wel gedragsverandering op moet leveren.

Ellen: Soms zijn we streng. En soms zijn we ook heel lief. En soms zijn we een tijdje heel lief. En dan denken we dat werkt niet, en dan worden we heel streng. En dan werkt dat niet, en dan zoeken we een middenweg. Dus we zijn altijd aan het zoeken. Altijd maatwerk. Ik zeg altijd, zoek even waar het knopje zit bij je klant. Je moet het juiste knopje indrukken. Soms moet je iemand heel veel vertrouwen geven en heel erg over het bolletje aaien. En soms moet je iemand een ontzettende schop onder zijn kont geven.

5.2.3 *Maatregelen*

Klarenzicht splitst de niet geüniformeerde verplichtingen op in lichte overtredingen (voor deze overtredingen bedraagt de maatregel 10% van de bijstandsnorm gedurende een maand) en in zware overtredingen (voor deze overtredingen bedraagt de maatregel 50% of 100% van de bijstandsnorm gedurende een maand).¹⁷ Zie voor een overzicht Tabel 5.1. Bij recidive bij zware overtredingen heeft de sociale dienst gekozen voor een verdubbeling van de *duur* van de maatregel. Bij lichtere overtredingen geldt een verdubbeling van de *hoogte* van de maatregel. Bij recidive moet sprake zijn van 'eenzelfde verwijtbare gedraging'; dezelfde verplichting moet worden geschonden. Schendt een uitkeringsgerechtigde een andere verplichting dan wordt deze aangemerkt als eerste schending van een verplichting. Door deze specifieke omschrijving van recidive, worden alleen uitkeringsgerechtigden harder gestraft die precies dezelfde overtreding nogmaals begaan.

16. Rapportage Klarenzicht 2015-1. Deze rapportage is een intern rapport dat per tertaal opgesteld wordt.

17. Afstemmingsverordening Klarenzicht.

Tabel 5.1 Niet geüniformeerde verplichtingen sociale dienst Klarenzicht

Lichte overtredingen	
10%	Niet tijdig laten registreren als werkzoekende of deze registratie niet tijdig verlengen
Recidive	Verdubbeling van de hoogte van de maatregel
Zware overtredingen	
50%	Niet of onvoldoende meewerken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak; Betrokkene jonger dan 27 jaar komt de verplichtingen met betrekking tot de zoekperiode onvoldoende na; De tegenprestatie die door het college is opgedragen niet of onvoldoende (naar vermogen) verrichten.
100%	Niet naar vermogen proberen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen voor zover dit niet voortvloeit uit een gedraging als bedoeld in artikel 18 lid 4 van de Participatiewet
Recidive	Verdubbeling van de duur van de maatregel

Bij de geüniformeerde verplichtingen maakt de sociale dienst ook een onderscheid tussen lichte en zware overtredingen, zie Tabel 5.2.¹⁸ Voor lichte overtredingen (Participatiewet artikel 18 lid 4 b, f en g) bedraagt de maatregel 100% van de bijstandsnorm gedurende een maand. Voor zware overtredingen (Participatiewet artikel 18 lid 4 a, c, d, e en h) bedraagt de maatregel 100% van de bijstandsnorm gedurende twee maanden. Als 'bijzondere omstandigheden' dit rechtvaardigen kan de maatregel bij lichte overtredingen verrekend worden over twee maanden en bij zware overtredingen over drie maanden (uitgezonderd bij een overtreding van artikel 18 lid 4a). Bij recidive van een geüniformeerde verplichting bedraagt de maatregel 100% van de bijstandsnorm gedurende twee maanden.

Tabel 5.2 Geüniformeerde verplichtingen sociale dienst Klarenzicht

Lichte overtredingen	
Eerste keer ¹⁹	100% voor één maand
Recidive	100% voor twee maanden
Zware overtredingen	
Eerste keer ²⁰	100% voor twee maanden
Recidive	100% voor twee maanden

Bij Klarenzicht wordt het horen van de uitkeringsgerechtigde voorgeschreven in de afstemmingsverordening omdat dit 'de zorgvuldigheid van het besluit ten

18. Afstemmingsverordening Klarenzicht.

19. Als 'bijzondere omstandigheden' dit rechtvaardigen kan de maatregel verrekend worden over twee maanden (beide maanden 50%).

20. Als 'bijzondere omstandigheden' dit rechtvaardigen kan de maatregel worden verrekend over drie maanden (uitgezonderd een overtreding van artikel 18 lid 4a).

goede zal komen.²¹ De uitkeringsgerechtigde wordt, voordat een maatregel wordt opgelegd, in de gelegenheid gesteld zijn of haar opvatting (ook wel 'zienswijze' genoemd) naar voren te brengen.

Brief 'onderzoek maatregel'

Wij zijn van plan u een maatregel op te leggen omdat u niet heeft voldaan aan de verplichting zoals vermeld in artikel 9 lid 1 sub b van de Participatiewet. Dit is de verplichting tot het gebruik maken van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling. Dit betekent dat u een maand met 50% gekort wordt op uw uitkering.

Wij stellen u in de gelegenheid hierop te reageren. U kunt uw brief met daarin uw eigen verhaal/de reden(en) dat u niet bent verschenen sturen naar [...].

Als wij uiterlijk op [datum] geen schriftelijke reactie van u hebben ontvangen, gaan wij ervan uit dat u van uw hoorrecht geen gebruik wilt maken.

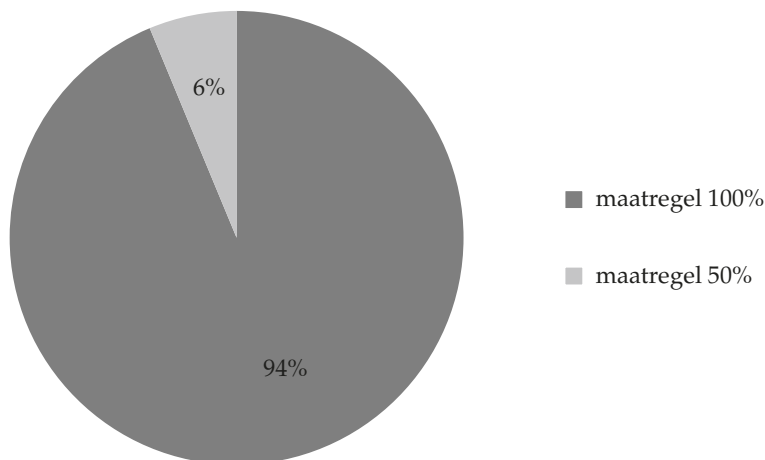
Op grond van 'bijzondere omstandigheden' kan het college besluiten een maatregel voor een overtreding van de geüniformeerde verplichtingen 'op een lager niveau, voor een kortere duur of op nul vast te stellen.'²² Ook is in de verordening van sociale dienst Klarensicht de 'afwijkingsbevoegdheid' opgenomen: 'het college kan ten gunste van belanghebbenden afwijken van de bepalingen van deze verordening.'²³ Op deze wijze creëert Klarensicht ruimte om flexibel om te gaan met de regels.

In 2015 zijn bij Klarensicht ongeveer 30 maatregelen opgelegd. Figuur 5.1 geeft de verdeling van het aantal opgelegde maatregelen weer. In bijna alle gevallen (94%) is een maatregel van 100% van de bijstandsnorm opgelegd. In 6% van de gevallen is een maatregel van 50% van de bijstandsnorm opgelegd. De maatregel 100% van de bijstandsnorm wordt in 93% van de gevallen opgelegd voor twee maanden (dit betreft maatregelen voor geen/onvoldoende gebruik maken van de voorziening, niet aanvaarden/behouden van algemeen geaccepteerde arbeid, onvoldoende trachten arbeid te verkrijgen, onvoldoende gebruikmaken voorziening) en in 7% van de gevallen voor één maand (onvoldoende nakomen verplichting tot arbeidsinschakeling, tekortschietend besef <3 maanden).

21. Afstemmingsverordening Klarensicht.

22. Afstemmingsverordening Klarensicht.

23. Afstemmingsverordening Klarensicht.

Figuur 5.1 **Maatregelen sociale dienst Klarenzicht**

Sociale dienst Klarenzicht verstrekke in 2015 meer dan 1.500 bijstandsuitkeringen.²⁴ Bij benadering kan gesteld worden 2% van de uitkeringsgerechtigden een maatregel heeft opgelegd gekregen in 2015.²⁵

Waarschuwingen

Klarenzicht beschrijft in de verordening dat het mogelijk is om bij een eerste maatregelwaardige gedraging een waarschuwing op te leggen in plaats van een maatregel.²⁶ Deze waarschuwing telt wel mee voor recidive. Bij Klarenzicht kan een waarschuwing opgelegd worden als de uitkeringsgerechtigde voor het eerst een verplichting schendt, bij herhaling zal de uitkeringsgerechtigde gekort worden op de uitkering. Door deze optie op te nemen in de verordening creëert de sociale dienst voor medewerkers een manier om minder bestraffend te reageren wanneer uitkeringsgerechtigden verplichtingen schenden.

24. CBS Statline 'Bijstandsuitkeringen; uitkeringsgrondslag, regio's'. Geraadpleegd op 07-11-2017. Aantal bijstandsuitkeringen gemeten in december 2015. Een uitkering aan een (echt)paar wordt geteld als één uitkering aan twee personen.

25. Het daadwerkelijke percentage uitkeringsgerechtigden dat een maatregel heeft ontvangen zal in werkelijkheid waarschijnlijk lager liggen doordat gerekend is met het aantal uitkeringsgerechtigden op een specifiek moment (december 2015) en niet met het totale aantal uitkeringsgerechtigden over 2015 (deze gegevens waren niet beschikbaar).

26. Afstemmingsverordening Klarenzicht.

5.2.4 *Boetes*

Bij sociale dienst Klarenzicht bestaat team handhaving uit twee medewerkers handhaving (waarvan één sociaal rechercheur) en drie medewerkers inkomen die betrokken zijn bij de boetebeoordeling. Voordat de boete door team handhaving opgelegd wordt, wordt de uitkeringsgerechtigde uitgenodigd voor een gesprek waarin de uitkeringsgerechtigde toe kan lichten waarom de inlichtingenplicht geschonden is. Bij de uitnodigingsbrief voor dit gesprek wordt het rapport – waarin staat hoe de uitkeringsgerechtigde zich niet aan de inlichtingenplicht heeft gehouden en wanneer dit was – meegestuurd. De toon van de brief is welwillend.

Brief ‘uw uitkering en niet nakomen inlichtingenplicht’

Bent u het niet eens met wat er in dit rapport staat? Vertel ons dit bij het gesprek. Misschien hebt u ook bewijzen dat de situatie anders is dan wij denken. Neem deze bewijzen mee naar het gesprek! Wij zijn van plan u een boete te geven. Misschien kunnen wij de boete verlagen als blijkt dat daar een goede reden voor is. Tijdens het gesprek stellen wij u vragen over de situatie. U bent niet verplicht om deze vragen te beantwoorden.

Uitkeringsgerechtigden zijn niet verplicht om aanwezig te zijn bij dit gesprek. In 2015 heeft sociale dienst Klarenzicht ongeveer 100 fraudeonderzoeken afgerond.²⁷ Dit houdt in dat (gesteld dat elk onderzoek is uitgevoerd naar een andere uitkeringsgerechtigde) 6% van de uitkeringsgerechtigden te maken heeft gehad met een fraudeonderzoek.²⁸ Intern geldt de norm dat uitkeringsgerechtigden standaard een boete van 50% krijgen van het onterecht betaalde bedrag aan uitkering. Komen uitkeringsgerechtigden niet naar het hoor-wederhoor gesprek dan wordt een boete van 100% opgelegd. Het wel of niet aanwezig zijn bij een hoor-wederhoor gesprek kan dus grote gevolgen hebben. De interne norm is verder dat iemand die zwart werkt een boete krijgt van 100%.

De sociale dienst heeft in 2015 ruim 60 boetes opgelegd. Dit houdt in dat (gesteld dat elke boete is opgelegd aan een andere uitkeringsgerechtigde) 4% van de uitkeringsgerechtigden in 2015 een boete heeft gekregen.²⁹ Van de opgelegde boetes is 60% een boete met volledige verwijtbaarheid (100%) en 36% is een boete met

27. Gegevens uit de rapportage Klarenzicht 2015-1, 2015-2 en 2015-3.

28. CBS Statline ‘Bijstandsuitkeringen; uitkeringsgrondslag, regio’s’. Geraadpleegd op 07-11-2017. Aantal bijstandsuitkeringen gemeten in december 2015. Een uitkering aan een (echt)paar wordt geteld als één uitkering aan twee personen.

29. Ook hier geldt de opmerking dat het daadwerkelijke percentage uitkeringsgerechtigden dat een boete opgelegd heeft gekregen in werkelijkheid waarschijnlijk lager ligt doordat gerekend is met het aantal uitkeringsgerechtigden op een specifiek moment.

gedeeltelijke verwijtbaarheid (alle percentages onder de 100%). Vijf procent van de gevallen is een recidiveboete. Bij alle recidiveboetes is gerekend met volledige verwijtbaarheid. Daarnaast zijn in 2015 ongeveer 25 waarschuwingen opgelegd.

De boetepercentages worden door Klarensicht alleen gemonitord in de categorieën ‘volledig’ en ‘gedeeltelijk’ verwijtbaar. Tijdens de onderzoeksperiode is een dossieranalyse gemaakt van 37 onderzoeksrapporten van zaken waarin een boete is opgelegd.³⁰ Uit deze analyse blijkt dat niet alleen de categorieën 25%, 50%, 75% en 100% gebruikt worden bij de boetebeoordeling maar dat ook boetes van 0%, 5%, 10% worden opgelegd. In iets minder dan de helft van de gevallen is een boete van 100% opgelegd. In een kwart van de gevallen is een boete van 25% of lager opgelegd. In deze laatste gevallen wordt vaak beargumenteerd dat sprake is van verminderde verwijtbaarheid door ‘in de persoon gelegen omstandigheden’ of door ‘in de organisatie gelegen factoren’ of door een combinatie van beide.³¹ In Tabel 5.3 een overzicht van de percentages van de opgelegde boetes.

Tabel 5.3 Boetepercentages sociale dienst Klarensicht

Mate van verwijtbaarheid	Categorie	Percentage
Boetepercentage < 25%		14%
Boetepercentage 25%	‘verminderde verwijtbaarheid’	11%
Boetepercentage 50%	‘normale verwijtbaarheid’	19%
Boetepercentage 75%	‘grove schuld’	3%
Boetepercentage 100%	‘opzet’	46%
Recidive		8%

De sociale dienst houdt niet alleen rekening met de situatie van de uitkeringsgerechtigde, maar ook met de manier waarop de sociale dienst gehandeld (of niet gehandeld) heeft. Zijn intern fouten gemaakt, had de fraude bijvoorbeeld eerder ontdekt kunnen worden, dan wordt dit meegewogen in de beslissing. De boete zal hierdoor lager zijn.

Arno: Ik denk dat wij soepel zijn vergeleken met andere gemeenten. Dat is voor ons een bewuste keuze. Ik sta hier sterk achter en het is de algemene lijn. Dat past ook wel een beetje in hoe wij zijn. Oog hebben voor de klant, voor de situatie en van daaruit de keuzes maken. Daar

30. Dit is het totale aantal opgelegde boetes in een periode van acht maanden in 2015. In deze periode is in 46% van de gevallen een boete opgelegd van 100% (volledige verwijtbaarheid), in 47% van de gevallen een boete onder de 100% (gedeeltelijke verwijtbaarheid) en in 8% van de gevallen een recidiveboete.

31. In de brief aan de uitkeringsgerechtigde staat bijvoorbeeld: ‘Er zijn bijzondere omstandigheden om u een lagere boete te geven, namelijk: in de persoon gelegen factoren. Het is u daarom maar gedeeltelijk te verwijten dat u zich niet aan de inlichtingenplicht hebt gehouden.’

vind ik dit ook bij passen. Wel streng zijn als de klant moedwillig verkeerde keuzes maakt. Maar je moet ook naar jezelf kijken. Als je zelf niet duidelijk bent geweest of je hebt zelf ergens een steek laten vallen, dan moet je dat ook gewoon eerlijk in je rapportage durven vermelden.

5.3 SOCIALE DIENST LANGEBEEK

5.3.1 *De aanvraagprocedure*

Bij de sociale dienst Langebeek speelt voorlichting geen prominente rol tijdens de aanvraagprocedure. Tussen medewerkers en uitkeringsgerechtigden is er weinig contact. Uitkeringsgerechtigden moeten zich fysiek melden bij Langebeek. Ze krijgen een kort gesprek met een medewerker aanvraag waarin de situatie wordt besproken en het aanvraagformulier wordt uitgereikt. Uitkeringsgerechtigden krijgen twee weken de tijd om de aanvraag compleet te maken en het aanvraagformulier en bewijsstukken in te leveren. Na afloop van het gesprek krijgen uitkeringsgerechtigden een informatieformulier en de 'verklaring inlichtingenplicht'. De voorlichting die er is, is streng van toon. Nieuwe uitkeringsgerechtigden moeten een 'contract' tekenen dat zij op de hoogte zijn van de inlichtingenplicht.³²

Verklaring inlichtingenplicht

De ondergetekende zegt toe dat hij/zij:

- ervan op de hoogte is dat juiste en volledige informatie aan de afdeling inkomen moet worden verstrekt over de persoonlijke situatie, waaronder met betrekking tot inkomen en vermogen (het gaat hier onder andere om: inkomsten, onkostenvergoeding werkaanvaarding, geboorte kind, verhuizing, inwonende meerderjarige kinderen, medebewoners, verblijf buiten de gemeente, scheiding/verlating, samenwoning, huwelijk, etc. Onder vermogen wordt onder andere verstaan: erfenis, bank- en spaarrekening en bezit van een eigen woning, grond, effecten, caravan, auto, boot) en die van eventuele partner en inwonende minderjarige kinderen. Wanneer onjuiste of onvolledige informatie wordt verstrekt, is dat fraude. Bij twijfel of iets moet worden doorgegeven, geldt: altijd doorgeven! [...]
- beseft dat verstrekte gegevens die van belang zijn om het recht op uitkering vast te stellen regelmatig wordt gecontroleerd. De afdeling Inkomen krijgt daarbij hulp van landelijke organisaties zoals het Inlichtingenbureau en het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI). [...]

32. Ook deelnemers aan een traject waarbij zij intensief begeleid worden naar werk moeten een contract (overeenkomst) tekenen voordat zij kunnen beginnen met dit traject. In dit contract staat onder andere dat zij minimaal vier keer per maand solliciteren, dat zij meewerken aan het opstellen en uitvoeren van een trajectplan en dat zij alles nalaten wat arbeidsinschakeling belemmert.

- weet dat er nader onderzoek volgt als de verstrekte informatie niet overeenkomt met de bij de gemeente bekende gegevens. Zo nodig wordt de Sociale Recherche ingeschakeld. [...] Meldingen van vermoedelijke fraude (anonieme tips) worden altijd gecontroleerd.
- zich ervan bewust is dat tegen misbruik streng wordt opgetreden. Bij het niet nakomen van de verplichtingen kan de uitkering worden geblokkeerd, verlaagd, teruggevorderd, beëindigd en wordt aangifte gedaan bij de Officier van Justitie.

Het voorlichtingsmateriaal bestaat uit twee pagina's met een opsomming van de arbeidsverplichtingen en de inlichtingenplicht. Naar alle uitkeringsgerechtigden wordt door team handhaving een administratief onderzoek gedaan. Wanneer een uitkering wordt toegekend, wordt de uitkeringsgerechtigde doorgestuurd naar een medewerker die bepaalt hoe het traject van de uitkeringsgerechtigde eruit gaat zien. Bij Langebeek hebben uitkeringsgerechtigden geen vast contactpersoon, tenzij ze meedoen aan een traject. Manager Leoni (respondent 45) beschrijft dat Langebeek vooral contact heeft met nieuwe instroom en met mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. De sociale dienst heeft zelden contact met mensen met een lange afstand tot de arbeidsmarkt.

5.3.2 *Beleid en de aansturing van medewerkers*

Bij Langebeek ligt de nadruk op uitstroom.³³ Benadrukt wordt dat uitkeringsgerechtigden zo kort mogelijk een uitkering moeten krijgen. Manager Natasja stelt dat er minder uitgegeven moet worden en dat daar de meest wilde dingen voor verzonnen worden. Leoni beschrijft dat de boodschap 'uitstroom is één' is en dat het over het tekort terugdringen gaat in plaats van over duurzame uitstroom. Ze vindt het goed dat de sociale dienst als een tijdelijke voorziening gezien wordt. Een sociale dienst moet volgens haar samen met de uitkeringsgerechtigde alles in het werk stellen om deze tijdelijkheid te organiseren.

Henri (respondent 47, eenheidsmanager): De opdracht die we nu hebben vanuit het college is de opdracht 'zorg dat je bestand kleiner wordt.' Dat is het belangrijkste. Andere doelen zoals klanttevredenheid of dat mensen vrijwilligerswerk gaan doen, die komen er nu een beetje aan. De hoofdupdracht waar de wethouder iedere keer met mij over in gesprek gaat, is hoe maken we het bestand kleiner? En als ik daar naar kijk dan doen wij het heel goed.

Langebeek is een grote uitvoeringsinstantie waar managers niet rechtstreeks medewerkers aansturen. Er wordt gewerkt met senior functies. Natasja geeft aan geen

33. Met 'uitstroom' wordt bedoeld het beëindigen van uitkeringen. Bijvoorbeeld omdat uitkeringsgerechtigden uitstromen naar werk, een opleiding of dat uitkeringsgerechtigden uitstromen door handhavingsactiviteiten.

werkoverleg te hebben met haar medewerkers, alleen met senior medewerkers. De senior medewerkers hebben op hun beurt weer werkoverleg met medewerkers. Managers zijn niet volledig op de hoogte van de (handhavings)visie in het jaarplan. Tijdens het interview met Natasja, die 30 jaar bij de sociale dienst werkt, waarvan zeven jaar bij team handhaving, wordt dit geïllustreerd.

Onderzoeker: Wat is hier de handhavingsvisie?

Natasja: De visie? We zullen vast een visie hebben! Staat dat niet in het jaarplan?

Onderzoeker: Er staat wel iets in het jaarplan.

Natasja: Ja, hè? Ja, ik denk toch de rechtmatige verstrekking van de bijstand. Dat dat ons hoofddoel is.

[...]

Onderzoeker: In het communicatieplan wordt bijvoorbeeld gesproken over 'de juiste overtuiging en houding van medewerkers'. Waar moet ik daarbij aan denken?

Natasja: Dat is dat plan uit 2010 - 2014, hè? [...] Dat zou ik na moeten lezen om dat uit te leggen.

De manager handhaving verwacht van medewerkers handhaving dat ze een 'gezonde dosis argwaan hebben', dat ze juridisch sterk onderlegd zijn, gedreven zijn, analytisch vermogen hebben en rechtvaardigheidsgevoel hebben. Zowel de manager handhaving als de senior handhaving omschrijven medewerkers handhaving als een 'bepaald slag mensen'.

Marga (respondent 46, senior): Wij zoeken altijd mensen die verder gaan, daar waar een ander ophoudt met vragen, ophoudt met zoeken. Dat houdt in, dat mensen bepaalde competenties moeten hebben. Maar die competenties hebben ze in alles. Die hebben ze niet alleen in het uitvoeren van hun werk. Die hebben ze als mens. Dus dat maakt dat het soms een wat lastige groep is. In de zin van dat ze allemaal ontzettend goed gebekt zijn; altijd een eigen mening hebben. Over het algemeen ook denken ze de wijsheid in pacht te hebben en zijn ze moeilijk te overtuigen.

Van medewerkers inkomen wordt verwacht dat zij een administratieve achtergrond hebben, dat zij over een stuk levenservaring beschikken en dat zij openstaan voor uitkeringsgerechtigden. Medewerkers moeten zich volgens senior medewerker inkomen Willem (respondent 41) kunnen inleven in de uitkeringsgerechtigde. Hij verwacht dat zijn medewerkers alle relevante informatie die zij horen van uitkeringsgerechtigden noteren. Hij beschrijft ook dat alle medewerkers de insteek hebben 'het maakt niet uit hoe groot het bedrag is, als het niet wordt opgegeven dan ben je aan de beurt.'

Willem: Stel je komt morgen bij ons in dienst en mevrouw 'x' die heeft een heel zielig verhaal. Ze zit bij jou in de spreekkamer. Haar kind is erbij en is heel ziek. Mevrouw zegt op gegeven moment 'sorry, maar ik moet het toch doorgeven dat ik wat heb bijverdiend. Ik heb vorige

week en die week daarvoor €25 in de huishouding verdiend.’ Wat doe jij dan? Menigeen viel door de mand. ‘Ik zou het dit keer door de vingers zien’, zeiden er heel veel. Ik zeg ‘als je dat blijft doen, kom je op gegeven moment zelf in de problemen want er zal een moment komen dat handhaving bijvoorbeeld ook ontdekt dat die mevrouw in die periode gewerkt heeft en dan zegt die mevrouw ‘ik heb dat met die en die besproken, en het was goed.’ Dus als ze het tegen jou zegt, dan maak je daar een notitie van en dan komt ervan wat ervan komt maar laat je niet verleiden. Dat zijn eigenlijk de basisprincipes bij handhaven. Het kan nog zo klein zijn maar als jij het idee hebt dat het een aanwijzing kan zijn voor iets waar we mee verder zou kunnen, dan moet je dat doorgeven. Zo integer moet je zijn.

Een medewerker re-integratie moet volgens Leoni goed op de hoogte zijn van wet- en regelgeving en goede gesprekstechnieken hebben. Ze omschrijft een goede medewerker re-integratie als ‘iemand die veel mensen uit laat stromen.’ De vrijheid van medewerkers is bij Langebeek beperkt. Leoni beschrijft dat medewerkers wel vrijheid hebben in hoe zij hun gesprekken aangaan maar ze beschrijft ook dat bepaalde zaken altijd gemeld moeten worden. Medewerkers hebben volgens haar geen ruimte als uitkeringsgerechtigden niet op gesprek komen of zich niet houden aan afspraken. Dit moet altijd gemeld worden. Wel hebben medewerkers re-integratie volgens haar ruimte om te onderhandelen met uitkeringsgerechtigden.

Leoni: ‘Als jij dat morgen inlevert, dan hebben we het er niet meer over. Anders heb je overmorgen de sanctie-aankondiging.’ Dat is niet een variant die in de wet staat. Maar medewerkers willen slagen in wat ze doen. Dat is ook de kracht in dat gesprek. Dat je voelt, bij deze klant kan ik dat zo doen. Medewerkers hebben diverse onderhandelingsstechnieken waarbij ze dat gebruiken.

Ook eenheidsmanager Henri beschrijft dat de vrijheid van medewerkers beperkt is. Hij vindt de Participatiewet strak maar de sociale dienst moet deze volgens hem wel uitvoeren. In het Handboek Handhaving stelt de sociale dienst dat de aanpak van het fraudeonderzoek resultaatgericht, zorgvuldig, professioneel en doelmatig moet zijn.³⁴ De manager handhaving beschrijft dat medewerkers vrijheid hebben in de wijze waarop ze hun onderzoek aanpakken. Hierbij moeten medewerkers volgens haar in ogenschouw houden dat ze niet ‘gaan schieten met een kanon op een mug.’

Willem beschrijft Langebeek als een uitvoeringsinstantie die klaar staat voor de uitkeringsgerechtigde en de uitkeringsgerechtigde erop attendeert wat wel en wat niet kan. Volgens hem weten burgers dat als ze de wet overtreden, dat ze aangepakt worden. In het communicatieplan staat vermeld dat het belangrijk is dat uitkeringsgerechtigden op de hoogte zijn van de regelgeving, dat uitkeringsgerechtig-

34. Handboek Handhaving Langebeek 2011.

den het gevoel krijgen dat er gecontroleerd wordt en dat de sancties hoog genoeg moeten zijn.³⁵ De boodschap die de dienst wil uitdragen is dat bijstand gemeenschapsgeld is en dat de sociale dienst fraude (stevig) aanpakt.³⁶ Bij Langebeek worden handhaving en re-integratie gecombineerd om de uitstroom te bevorderen. In het handboek wordt deze 'strategische aanpak' beschreven.³⁷

Handboek

Re-integratie en handhaving vullen elkaar aan als uitstrooinstrument. Handhaving kan bij re-integratie worden ingezet en andersom. Als er gerede vermoedens van zwart werk zijn, is met name re-integratie en in mindere mate handhaving het instrument om uitstroom te realiseren. [...] Het inzetten van re-integratie en handhaving als elkaar aanvullende uitstrooinstrumenten maakt onderdeel uit van de strategische aanpak.

Lukt het het team handhaving niet om voldoende bewijs te verzamelen, dan kan het team de hulp inroepen van team re-integratie. De van fraude verdachte uitkeringsgerechtigde wordt dan bijvoorbeeld op een dagvullend programma gezet. Heeft het team re-integratie te maken met een uitkeringsgerechtigde die niet meewerkt, dan kunnen zij team handhaving inschakelen om naar de rechtmatigheid van de uitkering te kijken.

Natasja: Als de klant fraudeert, maar dit krijgen we juridisch niet rond dan zetten we hem in een traject. Vooral bij zwart werk, dat is bij een traject niet mogelijk namelijk, dan moeten ze elke dag verschijnen. En andersom. Als uitkeringsgerechtigden bij de afdeling werk niks willen, dan kan handhaving strak erop zitten met sanctioneren. Bijvoorbeeld als een klant steeds afzegt, dat is een fraudesignaal.

Bij de sociale dienst wordt aangestuurd op controleren. Senior medewerker handhaving Marga, die tien jaar werkzaam is als senior, geeft aan dat het de opdracht is om streng en strikt te handhaven omdat de sociale dienst een BUIG-tekort heeft.³⁸ Ze stelt verder dat er bij sociale dienst Langebeek gehandhaafd wordt in de juridische betekenis van het woord.

Marga: Handhaven is hier absoluut geen vies woord. Die tijd zijn we gelukkig allang voorbij. Aan de andere kant hebben we wel een vrij links college. En dát botst soms een beetje! [...]

35. Communicatieplan naleving 2011-2014.

36. Communicatieplan naleving 2011-2014.

37. Handboek Handhaving Langebeek 2011.

38. Zie voor meer informatie over BUIG hoofdstuk 4.

Maar in de basis ben ik al heel blij, dat wij hier gewoon echt kunnen handhaven. Dat we gewoon kunnen doen waar we goed in zijn. En dat dat wel gewaardeerd wordt.

5.3.3 Maatregelen

Bij een overtreding van de niet geüniformeerde verplichtingen legt de sociale dienst Langebeek maatregelen op van 10%, 20%, 30%, 40%, 50% of 100% van de bijstandsnorm.³⁹ Een overzicht van de percentages en verplichtingen is te vinden in Tabel 5.4. Bij recidive wordt de duur van de maatregel verlengd. Bij een eerste recidive wordt de maatregel verlengd naar twee maanden en bij herhaalde recidive wordt de maatregel verlengd naar drie maanden.

Tabel 5.4 Niet geüniformeerde verplichtingen sociale dienst Langebeek

10%	Niet tijdig registreren bij het UWV of het niet tijdig verlengen van de inschrijving
20%	Niet tijdig voldoen aan een oproep om, in verband met arbeidsinschakeling of onderzoek, op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen
30%	Niet of onvoldoende nakomen artikel 55 (ziekteverzuim) of het ondergaan van een behandeling van medische aard
40%	Niet voldoen aan een oproep
50%	<i>Bijvoorbeeld</i> in onvoldoende mate nakomen van de verplichting mee te werken aan het opstellen, uitvoeren of evalueren van een plan van aanpak
100%	<i>Bijvoorbeeld</i> gedragingen die de arbeidsinschakeling belemmeren voor zover deze niet vallen onder de geüniformeerde verplichtingen
Recidive	Eerste recidive: verlengen naar twee maanden Herhaalde recidive: verlengen naar drie maanden

Leoni, die halverwege de jaren tachtig als uitvoerende medewerker begonnen is bij sociale dienst Langebeek, geeft aan dat naarmate iemand meer kansen op werk heeft de sollicitatieplicht ook nadrukkelijker aanwezig is. Bij uitkeringsgerechtigden die veel begeleiding krijgen, speelt de sollicitatieplicht minder. Bij de begeleiding tijdens een traject begint en eindigt elk gesprek volgens de manager met de sollicitatieplicht.

De maatregel voor alle geüniformeerde verplichtingen bedraagt 100% van het bijstandsbedrag gedurende één maand.⁴⁰ Zie Tabel 5.5 voor een overzicht. Als 'zeer bijzondere omstandigheden' dit rechtvaardigen kan een maatregel in gelijke delen verdeeld worden over drie maanden. Bij recidive van een geüniformeerde verplichting bedraagt de maatregel 100% van het bijstandsbedrag gedurende twee

39. Afstemmingsverordening Langebeek.

40. Afstemmingsverordening Langebeek.

maanden. Bij herhaalde recidive bedraagt de maatregel 100% van het bijstandsbedrag gedurende drie maanden.

Tabel 5.5 Geüniformeerde verplichtingen sociale dienst Langebeek

Eerste keer ⁴¹	100% voor één maand
Eerste recidive	100% voor twee maanden
Herhaalde recidive	100% voor drie maanden

Langebeek heeft een ruime definitie van recidive. Het maakt voor recidive niet uit welke verplichting wordt overtreden.⁴² Elke tweede (en opvolgende) overtreding van dezelfde uitkeringsgerechtigde, ongeacht of dit dezelfde verplichting betreft, wordt aangemerkt als recidive en zwaarder bestraft. Langebeek kan een maatregel opleggen voor gedragingen die tot bijna vijf jaar (59 maanden) geleden hebben plaatsgevonden.⁴³ Heeft een uitkeringsgerechtigde geen uitkering meer dan zal Langebeek de maatregel alsnog ten uitvoer leggen als de uitkeringsgerechtigde binnen drie jaar (36 maanden) opnieuw een uitkering aanvraagt. Door deze lange ‘verjaringstermijn’ behoudt Langebeek de mogelijkheid om voor een lange periode alsnog een maatregel op te leggen.

In de afstemmingsverordening staat de mogelijkheid om bij geringe verwijtbaarheid een maatregel van 0% van de bijstandsnorm op te leggen. In deze situaties ‘dient er een waarschuwingsbeschikking verzonden te worden.’⁴⁴ Uitkeringsgerechtigden krijgen alleen de mogelijkheid om schriftelijk te reageren op het voorstellen van het opleggen van een maatregel.

Brief ‘voornemen opleggen van maatregel’

Wij stellen u in de gelegenheid hierop te reageren. U kunt daarvoor de bijgevoegde verklaring met daarin uw eigen verhaal naar ons sturen. Als wij binnen een week na verzending van deze brief geen mondelinge of schriftelijke reactie van u hebben gekregen, dan gaan wij er van uit dat u van deze mogelijkheid geen gebruik wilt maken.

41. Als ‘zeer bijzondere omstandigheden’ dit rechtvaardigen kan een maatregel in gelijke delen verdeeld worden over drie maanden.

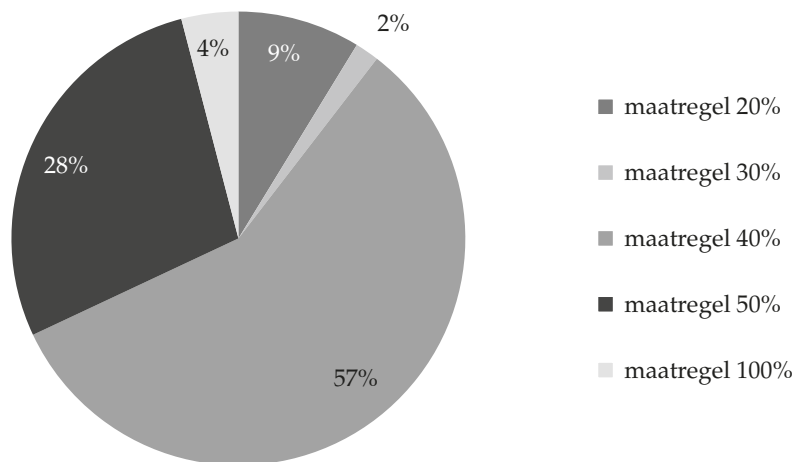
42. Afstemmingsverordening Langebeek.

43. Afstemmingsverordening Langebeek.

44. Afstemmingsverordening Langebeek.

In een periode van elf maanden zijn bij Langebeek meer dan 450 maatregelen opgelegd.⁴⁵ Figuur 5.2 geeft de verdeling van het aantal opgelegde maatregelen weer. In 4% van de gevallen is een maatregel van 100% van de bijstandsnorm opgelegd (voor het niet in voldoende mate aanvragen/behouden van algemeen geaccepteerde arbeid, algemeen geaccepteerde arbeid belemmeren door kleding of gedrag, gebruik maken voorziening arbeidsinschakeling en voor het niet nakomen van artikel 55). In 28% van de gevallen is een maatregel van 50% van de bijstandsnorm opgelegd (voor het onvoldoende nakomen van artikel 55, onvoldoende gebruik maken van voorziening, onvoldoende meewerken aan plan van aanpak en het in onvoldoende mate trachten algemeen geaccepteerde arbeid te krijgen). In 57% van de gevallen is een maatregel van 40% van de bijstandsnorm opgelegd (voor het niet verschijnen voor een oproep voor arbeidsinschakeling). In 2% van de gevallen is een maatregel van 30% van de bijstandsnorm opgelegd (niet of onvoldoende nakomen artikel 55 ziekteverzuim) en in 9% van de gevallen is een maatregel van 20% van de bijstandsnorm opgelegd (niet tijdig aanwezig voor gesprek arbeidsinschakeling, en verbaal geweld)

Figuur 5.2 **Maatregelen sociale dienst Langebeek**



45. De cijfers over de periode van elf maanden heeft de sociale dienst gebruikt voor interne doeleinden. De cijfers (gespecificeerd naar maatregelpercentage) zijn voor een heel jaar ook opgevraagd maar dit bleek voor de sociale dienst te veel werk om uit te zoeken.

Sociale dienst Langebeek verstrekt meer dan 7.000 bijstandsuitkeringen.⁴⁶ Bij benadering kan gesteld worden dat 7% van de uitkeringsgerechtigden in 2016 een maatregel heeft opgelegd gekregen.⁴⁷

Verzuim en 'no show'

Langebeek heeft een specifieke benadering voor verzuim en voor uitkeringsgerechtigden die niet op een afspraak verschijnen ('no show'). Deze extra aandacht duidt op de nadruk op het controleren van uitkeringsgerechtigden. Wanneer een uitkeringsgerechtigde zich ziek meldt, gaan medewerkers handhaving op bezoek bij de uitkeringsgerechtigde om te checken of de uitkeringsgerechtigde daadwerkelijk ziek thuis zit.⁴⁸ In het handboek wordt deze aanpak beschreven als 'lik op stuk'.⁴⁹

Wanneer uitkeringsgerechtigden een eerste keer en een tweede keer niet verschijnen op een afspraak kunnen administratieve medewerkers handhaving een maatregel opleggen. De uitkeringsgerechtigde krijgt een aankondiging voor het opleggen van de maatregel met de mogelijkheid om per brief (invulformulier) of telefonisch te reageren. Verschijnt een uitkeringsgerechtigde voor de derde keer of vaker niet op een afspraak, dan komt de melding bij een medewerker handhaving.⁵⁰ De uitkeringsgerechtigde krijgt dan een vooraankondiging voor het blokkeren van de uitkering. De uitkeringsgerechtigde kan het blokkeren van de uitkering alleen voorkomen door contact op te nemen met de medewerker en een afspraak in te plannen. In 2016 zijn ruim 1.200 'no show' meldingen afgehandeld. In bijna 60% van de gevallen is een maatregel opgelegd.

5.3.4 *Boetes*

Voor het fraudeonderzoek en de boete beoordeling zijn bij de sociale dienst twee teams verantwoordelijk. Het fraudeonderzoek wordt uitgevoerd door een kern van tien medewerkers handhaving (in samenwerking met twee sociaal rechers) die ondersteund worden door vijf administratieve medewerkers.⁵¹ De boetebeoordeling wordt gedaan door team inkomen. De administratieve medewerkers

46. CBS Statline 'Bijstandsuitkeringen; uitkeringsgrondslag, regio's'. Geraadpleegd op 07-11-2017. Aantal bijstandsuitkeringen gemeten in december 2016. Een uitkering aan een (echt)paar wordt geteld als één uitkering aan twee personen.

47. Gebaseerd op het aantal opgelegde maatregelen in de periode 1 januari 2016 tot 11 november 2016 (450 maatregelen) verrekend naar het hele jaar 2016 (bijna 550 maatregelen). Het daadwerkelijke percentage uitkeringsgerechtigden dat een maatregel heeft ontvangen zal in werkelijkheid waarschijnlijk lager liggen doordat gerekend is met het aantal uitkeringsgerechtigden op een specifiek moment (december 2016) en niet met het totale aantal uitkeringsgerechtigden over 2016 (deze gegevens waren niet beschikbaar).

48. Dit zijn twee medewerkers handhaving die dit als specifieke taak hebben.

49. Handboek Handhaving Langebeek 2011.

50. Ook dit zijn twee medewerkers handhaving die dit als specifieke taak hebben.

51. De medewerkers die betrokken zijn bij verzuim en *no show* zijn niet meegeteld.

van team handhaving doen de vooronderzoeken, onder andere bij de aanvragen van nieuwe uitkeringsgerechtigden. In 2016 zijn meer dan 2.200 vooronderzoeken uitgevoerd door Langebeek.⁵²

Aan de hand van het vooronderzoek wordt bepaald of een medewerker handhaving onderzoek gaat doen. Medewerkers handhaving doen het verdere onderzoek en voeren het hoor-wederhoor gesprek met de uitkeringsgerechtigde. Alle gesprekken van medewerkers handhaving met uitkeringsgerechtigden in het kader van het fraudeonderzoek worden opgenomen (met een *voicerecorder*) en uitgewerkt in een gespreksverslag. Naar aanleiding van het onderzoek schrijft de medewerker handhaving het onderzoeksrapport. In 2016 zijn meer dan 550 fraudeonderzoeken afgerond.⁵³ Dit houdt in dat (ervan uitgaande dat elk onderzoek is uitgevoerd naar een andere uitkeringsgerechtigde) 8% van de uitkeringsgerechtigden te maken heeft gehad met een fraudeonderzoek.⁵⁴ In 63% van de afgeronde onderzoeken is sprake van fraude.⁵⁵ Medewerkers inkomen versturen de aankondiging voor het opleggen van de boete.

Brief 'voornemen opleggen boete'

Om rekening te kunnen houden met de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd stellen wij u in de gelegenheid hierop te reageren. U kunt daarvoor de bijgevoegde verklaring met daarin uw eigen verhaal sturen naar de heer [naam] van de gemeente [naam gemeente] [adres]. Wilt u liever in persoon gehoord worden, dan kunt u daarvoor een afspraak maken.

In 2016 zijn meer dan 240 boetes opgelegd. Dit houdt in dat (gesteld dat elke boete is opgelegd aan een andere uitkeringsgerechtigde) 3% van de uitkeringsgerechtigden in 2016 een boete heeft gekregen.⁵⁶

Van de boetes die in de tweede helft van 2016 zijn opgelegd, is in 55% van de gevallen een boete opgelegd van 50% van het benadelingsbedrag.⁵⁷ Grote schuld

52. Kwartaalinformatie Langebeek 1, 2, 3 en 4 2016.

53. Evaluatie actieplan Langebeek 2016.

54. CBS Statline 'Bijstandsuitkeringen; uitkeringsgrondslag, regio's'. Geraadpleegd op 07-11-2017. Aantal bijstandsuitkeringen gemeten in december 2016. Een uitkering aan een (echt)paar wordt geteld als één uitkering aan twee personen.

55. Evaluatie actieplan Langebeek 2016.

56. Ook hier geldt de opmerking dat het daadwerkelijke percentage uitkeringsgerechtigden dat een boete opgelegd heeft gekregen in werkelijkheid waarschijnlijk lager ligt doordat gerekend is met het aantal uitkeringsgerechtigden op een specifiek moment.

57. Sociale dienst Langebeek monitort vanaf de tweede helft van 2016 de hoogte van de boetes gebaseerd op mate van verwijtbaarheid.

(75%) en opzet (100%) komen ongeveer even vaak voor (respectievelijk 15% en 14%). Een boete met verminderde verwijtbaarheid (25%) komt het minst vaak voor (6%). In heel 2016 zijn 16 recidiveboetes opgelegd.⁵⁸ De mate van verwijtbaarheid van deze boetes is niet bekend.⁵⁹ Daarnaast zijn over heel 2016 22 andere boetes opgelegd, dit gaat om boetes van een bepaald bedrag, meestal is dit een boete van €150. Zie Tabel 5.6 voor een overzicht.

Tabel 5.6 Boetepercentages sociale dienst Langebeek

Mate van verwijtbaarheid	Categorie	Percentage
Boetepercentage 25%	'verminderde verwijtbaarheid'	6%
Boetepercentage 50%	'normale verwijtbaarheid'	55%
Boetepercentage 75%	'grote schuld'	15%
Boetepercentage 100%	'opzet'	14%
Recidive		6%
Anders		4%

Bij Langebeek worden alle boetes opgelegd in de 'standaard' categorieën van 25%, 50%, 75% en 100%. De sociale dienst houdt zich hiermee strikt aan de uitspraak van de CRvB. De richtlijn bij Langebeek voor het opleggen van een boete van 100% (een opzettelijk gepleegde overtreding) is dat de overtreding van de inlichtingenplicht plaatsvindt door middel van fraudeconstructies of ander normoverschrijdend handelen.⁶⁰ Bijvoorbeeld inkomsten door hennepkwekerij, zwart werken of illegale handel. Langebeek stelt in deze gevallen dat de overtreder de inlichtingenplicht kende, wist dat hij of zij deze overtrad en dat hij of zij deze wilde overtreden. In de presentatie van de werkwijze boetes wordt genoemd dat het moeilijk is om opzet ('zeker weten') te bewijzen.⁶¹ De senior medewerker inkomen, die ruim 40 jaar bij Langebeek werkt, geeft aan dat de motivatie soms zoek raakt om een boete van 75% op te leggen omdat de sociale dienst goed moet onderbouwen waarom zoiets gedaan wordt.

Willem: Als je voor 75% gaat dan moet je écht beslagen ten ijs komen. Dan moet je hemel en aarde bewogen hebben. Terwijl je aan de andere kant denkt 'wie heeft hier de zaak belazerd, ik of die klant?'

Ook geeft de senior medewerker inkomen aan dat variatie in boetehoogtes, bijvoorbeeld een boete van 10% of van 40%, wel kan maar dat je je feitelijk moet

58. Er zijn geen cijfers bekend over de mate van verwijtbaarheid bij deze boetes.

59. In de tabel is 'recidive' is berekend door het totale aantal recidiveboetes in 2016 te halveren. Ditzelfde is gedaan door de categorie 'anders'.

60. Presentatie werkwijze boete team inkomen Langebeek 2016.

61. Presentatie werkwijze boete team inkomen Langebeek 2016.

houden aan wat de wetgever voor gradaties geeft. Volgens Willem wordt het alleen maar moeilijker als je als boetebeoordelaar hiervan gaat afwijken.

Willem: Ik vind het al veel te veel. Daar moet je niet nog eens vier categorieën bij bedenken. Want ook in het kader van rechtsgelijkheid zou je je dan ieder keer moeten afvragen of twee gevallen dicht bij elkaar liggen of dat er toch iets is wat in dat geval doorschiet naar 40% en bij het andere geval naar 25%. Dus ik denk dan moet je gewoon op *safe* gaan zitten en met zijn allen die categorieën toepassen.

5.4 SOCIALE DIENST MENTERHAVEN

5.4.1 *De aanvraagprocedure*

De aanvraagprocedure van sociale dienst Menterhaven bestaat uit een traject waarbij nieuwe uitkeringsgerechtigden meerdere gesprekken hebben met verschillende medewerkers en aan meerdere eisen moeten voldoen voordat ze een aanvraag voor bijstand kunnen indienen. Bij nieuwe uitkeringsgerechtigden waarvan de inschatting is dat ze naar werk kunnen, wordt de opdracht meegegeven om eerst zelf en daar waar nodig met ondersteuning naar werk te zoeken.⁶² Als dat niet is gelukt, dan komen mensen terug voor het intakegesprek voor de uitkering. Het moment van eerste melding is het moment waarop de uitkeringsaanvraag gaat lopen. Als uit het eerste gesprek blijkt dat mensen niet naar werk kunnen, dan volgt daarna het intakegesprek voor een uitkering. De eisen die Menterhaven stelt waaraan toekomstig uitkeringsgerechtigden moeten voldoen, zijn niet vrijblijvend. Als een uitkeringsgerechtigde niet op deze afspraken komt dan wordt de uitkeringsaanvraag niet ingenomen.

Wanneer uitkeringsgerechtigden een uitkering aanvragen, krijgen zij eerst een gesprek met een medewerker die hun gegevens in het systeem zet. Deze medewerker vult een formulier in (basisgegevens van de uitkeringsgerechtigde), vraagt in grote lijnen naar de reden voor de aanvraag en maakt een kopie van het legitimatiebewijs. Na dit eerste gesprek krijgt de uitkeringsgerechtigde een brief voor een afspraak met een medewerker re-integratie (vaak in de week na het eerste gesprek). In de tussentijd moeten uitkeringsgerechtigden hun curriculum vitae (cv) mailen en zich online inschrijven bij vijf met naam genoemde uitzendbureaus.

De medewerker re-integratie spreekt twee keer met uitkeringsgerechtigden. Alle aanvragers krijgen een zoekperiode van vier ('jongeren') of twee (alle andere uitkeringsgerechtigden) weken. In de zoekperiode moeten uitkeringsgerechtigden

62. In de praktijk houdt dit in dat ook uitkeringsgerechtigden van 27 jaar en ouder een zoekperiode hebben voordat zij een uitkering kunnen aanvragen. Alleen de zoekperiode voor 'jongeren' staat in de Participatiewet.

volgens Menterhaven er alles aan doen om geen uitkering nodig te hebben. Uitkeringsgerechtigden moeten vijf tot tien keer solliciteren, deelnemen aan een *speed-date* (met uitzendbureaus) en een trainingsprogramma volgen. Het trainingsprogramma wordt meestal ingezet tijdens de aanvraag van een uitkering of na de toekenning van de uitkeringsaanvraag.⁶³ Het programma bestaat uit een groepsgewijze aanpak in de eerste twee weken en daarna vier weken waarin uitkeringsgerechtigden zelf modules kiezen die zij willen volgen.

Aan het einde van de zoekperiode komt de uitkeringsgerechtigde terug bij de medewerker re-integratie. Bij dit gesprek worden de afspraken gecontroleerd. Heeft een uitkeringsgerechtigde zich niet aan de afspraak gehouden, dan vervalt de meldingsdatum (en moet de uitkeringsgerechtigde een nieuwe aanvraag indienen) of krijgt de uitkeringsgerechtigde opnieuw een zoekperiode. Heeft de uitkeringsgerechtigde een korte afstand tot de arbeidsmarkt (minder dan één jaar), dan wordt de uitkeringsgerechtigde doorgestuurd naar een re-integratiebedrijf (aparte vestiging) waar de uitkeringsgerechtigde een contactpersoon krijgt. Heeft de uitkeringsgerechtigde een langere afstand tot de arbeidsmarkt (één tot drie jaar), dan krijgt de uitkeringsgerechtigde een medewerker re-integratie (met specialisatie activering) als contactpersoon. Is er geen kans op werk, dan krijgt de uitkeringsgerechtigde een medewerker re-integratie (met specialisatie participatie) als contactpersoon.

Na het tweede gesprek met de medewerker re-integratie krijgt de uitkeringsgerechtigde een uitnodiging voor een gesprek met een medewerker inkomen. De medewerker inkomen vraagt de situatie van de toekomstige uitkeringsgerechtigde uit en controleert de rechtmatigheid van de uitkeringsaanvraag. Hierbij wordt gewerkt op 'basis van vertrouwen'.⁶⁴ Op basis van het oordeel van de medewerker inkomen wordt de aanvraag ingedeeld in twee categorieën: de 'groene stroom' of de 'rode stroom'. Een uitkeringsgerechtigde valt in de categorie 'groene stroom' als de medewerker het verhaal van de uitkeringsgerechtigde geloofwaardig vindt. De medewerker inkomen vraagt bij de uitkeringsgerechtigde geen bewijsstukken (zoals rekeningafschriften en contracten) op.⁶⁵

Joost: Wij werken op basis van de Interpolisgedachte. Het idee 'laat de bonnetjes maar thuis, wij geloven u op uw woord' hebben we gejat. Daar waar het kan werken we op basis van vertrouwen. Mensen komen hier en kunnen zonder bewijsstukken, alleen met een geldig ID, hun ver-

63. Na lezing van het manuscript merkte de sociale dienst hierover op dat deze werkwijze inmiddels gewijzigd is.

64. Intern werkproces Menterhaven, Informatiefolder Menterhaven en Uitvoeringsplan handhaving Menterhaven 2017.

65. Onder uitkeringsgerechtigden in de groene stroom wordt een steekproef gehouden. Ongeveer één op de tien uitkeringsgerechtigden moeten dan alsnog bewijsstukken aanleveren.

haal doen. Op basis van dat verhaal, kan er besloten worden een uitkering toe te kennen. We zijn natuurlijk ook niet gek. De medewerker inkomen gaat natuurlijk wel op voorhand even kijken wat voor persoon het is en wat bekend is in de systemen.

Een uitkeringsgerechtigde valt in de categorie ‘rode stroom’ als het verhaal van de uitkeringsgerechtigde inconsistent is, de uitkeringsgerechtigde twijfelachtige antwoorden geeft, als er een interne tip is of als sprake is van een risicoprofiel (bijvoorbeeld een fraudeverleden). Bij deze uitkeringsgerechtigden wordt naar alle gegevens gevraagd. Bewijsstukken worden opgevraagd en er komt een extra gesprek met een medewerker handhaving. Deze vraagt de uitkeringsgerechtigde nogmaals naar zijn of haar situatie. Medewerkers voeren dan een scherp gesprek met de uitkeringsgerechtigde en duiden dit aan als het ‘goede gesprek’.

De uitkeringsgerechtigde ontvangt van de medewerker inkomen een informatie-map met allerlei folders. Aan het einde van het gesprek vult de uitkeringsgerechtigde het aanvraagformulier (deze krijgt de uitkeringsgerechtigde tijdens dit gesprek) voor de Participatiewet in. De uitkeringsgerechtigde tekent daarbij de volgende verklaring:

Aanvraagformulier Participatiewet

Ik/wij heb(ben) dit formulier en de bijlage(n) met betrekking tot inkomen en vermogen geheel naar waarheid ingevuld, zodat de gemeente kan vaststellen of ik/wij recht heb(ben) op een uitkering. Ik/wij heb(ben) alle informatie, die belangrijk kan zijn voor mijn/ons recht op een uitkering en de hoogte van de uitkering, doorgegeven.

Ik/wij we(e)t(en) dat ik/wij alle wijzigingen in mijn/onze situatie, die het recht op uitkering kunnen beïnvloeden, direct moet(en) doorgeven aan de gemeente.

Ik/wij we(e)t(en) dat ik/wij strafbaar ben/zijn als ik/wij informatie en/of wijzigingen niet, onjuist of onvolledig doorge(e)ven (Wet concentratie strafbaarstelling frauduleuze gedragingen). Dit kan leiden tot verlaging van bijstand en/of terugvordering van de uitkering die aan mij/ons betaald is.

Ik/wij we(e)t(en) dat ik/wij de gemeente mijn/onze gegevens controleert om vast te stellen of ik/wij recht heb(ben) op een bijstandsuitkering. Ik/wij heb(ben) kennisgenomen van de wijze van controle van de gemeente.

Uitkeringsgerechtigden in de ‘groene stroom’ krijgen tijdens het gesprek met de medewerker inkomen te horen of de uitkering toegekend gaat worden. In het eenheidsplan wordt beschreven dat dit inhoudt dat de uitkering binnen een dag verstrekt kan worden doordat zo weinig mogelijk naar formulieren van de uitkeringsgerechtigde wordt gevraagd.⁶⁶ In de informatiefolder wordt deze werkwijze aan-

66. Eenheidsplan Menterhaven 2016.

geprezen met 'in één dag duidelijkheid' en 'het enige wat u nodig heeft is een geldig legitimatiebewijs, u hoeft geen bewijsstukken mee te nemen.'⁶⁷ De uitkeringsgerechtigde is echter al een tijd bezig (vanaf het eerste gesprek met de medewerker) voordat de aanvraag ingevuld wordt tijdens het gesprek met de medewerker inkomen.

5.4.2 *Beleid en de aansturing van medewerkers*

De sociale dienst beschrijft zichzelf in het eenheidsplan als een uitvoeringsorganisatie met veel klantcontacten met inwoners die zich vaak in een kwetsbare positie bevinden en afhankelijk zijn van de dienstverlening van de sociale dienst.⁶⁸ In het eenheidsplan beschrijft Menterhaven verder dat goede processen en een adequaat instrumentarium belangrijk maar 'slechts' randvoorwaarden zijn.⁶⁹ In het organisatierapport staat dat medewerkers vanuit het perspectief van de burger werken en dat zij ruimte krijgen om hierin creativiteit te ontwikkelen.⁷⁰

Menterhaven beschrijft in het eenheidsplan meerdere leidende principes. Een van de principes is dat de dienstverlening 'zo licht mogelijk en zwaar als noodzakelijk' moet zijn. De gedachte van Menterhaven is dat medewerkers doen wat nodig is en afschalen zodra het kan.⁷¹ Een ander principe is wederkerigheid. De sociale dienst wil dienstverlening zo goed mogelijk op maat aanbieden en verwacht van de uitkeringsgerechtigde dat hij of zij zich naar vermogen inzet om een bijdrage te leveren aan de maatschappij. In het eenheidsplan stelt Menterhaven daarnaast dat een goede oplossing belangrijker is dan het systeem van regels en procedures.⁷² De sociale dienst wil de dienstverlening optimaliseren door het 'kennen van de klant'.⁷³ Ook het motto 'standaard waar het kan en maatwerk waar het moet' gaat over het optimaliseren van de dienstverlening. Medewerkers mogen van regels afwijken voor een beter resultaat.

Leo (respondent 67, eenheidsmanager): Ik vind dat als jij voldoende zicht hebt op de situatie van een klant en op de persoon, dan heb je eigenlijk ook alle reden om daar rekening mee te houden. En van mij is het eigenlijk helemaal niet 'regels' of 'maatwerk'. Het is wel 'wanneer pas je de regels toe?' Doe je dat zonder dat je de klant kent of doe je dat met kennis van een klant? Je kunt wel met dezelfde regels werken, maar als je het doet zonder dat je de klant kent, kom je waarschijnlijk tot een andere uitkomst dan wanneer je een klant wel kent.

67. Informatiefolder Menterhaven.

68. Eenheidsplan Menterhaven 2016.

69. Eenheidsplan Menterhaven 2016.

70. Organisatierapport Menterhaven 2012.

71. 'Afschalen' is in dit geval het verminderen controle of dienstverlening.

72. Eenheidsplan Menterhaven 2017.

73. Eenheidsplan Menterhaven 2017.

De sociale dienst geeft aan uitstroom te bevorderen door het trainingsprogramma en door verschillende re-integratie instrumenten, zoals leer-werk trajecten. Volgens Menterhaven staat een sobere en rechtvaardige uitvoering van de bijstand centraal en hebben uitkeringsgerechtigden rechten maar zijn uitkeringsgerechtigden ook verantwoordelijk voor het nakomen van de verplichtingen.⁷⁴ De ambitie voor 2017 is 'iedereen doet mee'.⁷⁵

Leo: De toon is dat wij het belangrijk vinden dat mensen niet alleen meedoen maar ook meetellen. Dat geeft volgens mij wel een beetje aan, wat voor kleur de gemeente heeft. Het heeft nu ook echt wel politiek draagvlak om extra te investeren in de doelgroep die een grote afstand heeft. Terwijl als je naar ons BUIG-tekort kijkt, dan worden wij gedreven om heel veel aandacht te besteden aan de korte klap.

Menterhaven heeft een BUIG-tekort en ontvangt extra geld vanuit de vangnetregeling. In verschillende documenten komt naar voren dat een goede uitvoering aan handhaving moet worden gegeven om de BUIG-tekorten te beperken en om het recht te behouden op deze aanvulling.⁷⁶ Menterhaven zet in op bestandsreductie door onnodige instroom te voorkomen, in te grijpen als ten onrechte gebruik wordt gemaakt van een uitkering en te focussen op uitstroom naar werk.⁷⁷

Uitvoeringsplan handhaving 2017⁷⁸

Het is evenwel denkbaar dat het ministerie in de toekomst een meer inhoudelijke toets zal uitvoeren, waarbij zij zal gaan kijken welke oorzaken er achter het tekort zitten en of het tekort niet door gemeentelijke beleidskeuzes uit het verleden is veroorzaakt. In dat geval zal SZW ook zeker kijken naar de wijze waarop handhaving is ingezet. Om die reden moeten we ook nu scherp blijven op handhaving.

Door daar waar fraude aan het licht komt, de uitkering te beëindigen en het geld terug te vorderen, wordt er door team handhaving een bijdrage geleverd aan het verminderen van de BUIG-uitgaven.

Indien de gemeente geen goede uitvoering geeft aan handhaving, loopt zij het risico dat de uitgaven hoger zijn dan nodig is. Daarnaast kan de accountant een deel van de uitgaven als niet-rechtmatig bestempelen, wat ertoe zou kunnen leiden dat er geen goedgekeurde verklaring wordt afgegeven.

74. Programmabegroting Menterhaven 2017.

75. Eenheidsplan Menterhaven 2017.

76. Na lezing van het manuscript merkte de sociale dienst hierover op dat dit van iedere gemeente wordt verwacht. Het is niet zo dat de sociale dienst dit doet omdat het een BUIG-tekort heeft.

77. Eenheidsplan Menterhaven 2016.

78. Uitvoeringsplan handhaving Menterhaven 2017.

In het eenheidsplan van sociale dienst Menterhaven worden een aantal kernwaarden beschreven.⁷⁹ Er wordt van medewerkers verwacht dat zij aandacht hebben voor uitkeringsgerechtigden en collega's, dat ze zich afvragen wat ze kunnen doen om situaties te verbeteren, dat ze goed bereikbaar en aanspreekbaar zijn, dat zij zich verdiepen in de uitkeringsgerechtigde, dat ze heldere verwachtingen scheppen, en dat zij regels en procedures verminderen en versnellen.

De manager handhaving beschrijft dat medewerkers handhaving juridische kennis, communicatieve vaardigheden en inlevingsvermogen moeten hebben. Daarnaast moeten medewerkers handhaving stevig in hun schoenen staan. Manager Joost stuurt aan op de kwaliteit van rapporten en het volgen van werkprocessen. Twee medewerkers controleren de kwaliteit van rapporten. De manager handhaving heeft voorkeur voor het zelf opleiden van nieuwe medewerkers handhaving.

Joost: Dan komt er een handhaver binnen en dan denk ik 'ik wil jou niet hebben.' Het is gewoon zwart-wit. Dan krijg je een beetje zo'n cowboy, zo'n haantje en daar zit ik echt niet op te wachten. Gelukkig heb ik in de laatste ronde met selecties jonge, hoogopgeleide mensen die goed te trainen zijn, goed op te leiden zijn. Dat vind ik belangrijker dan jarenlange ervaring.

Manager re-integratie Eline (respondent 66) let bij haar medewerkers op houding, inzicht, kennis en kunde. Ze veronderstelt dit als de basisvaardigheden van al haar medewerkers. Medewerkers moeten verder open zijn, luisteren naar uitkeringsgerechtigden, werken zonder aannames en afspraken met uitkeringsgerechtigden nakomen. Ook 'de klant kennen' vindt zij belangrijk. Medewerkers moeten volgens haar daarnaast activiteiten en ideeën ontwikkelen om de uitstroom onder uitkeringsgerechtigden te bevorderen.

De managers hebben regelmatig contact met medewerkers. Bijvoorbeeld tijdens geplande werkoverleggen of door een ronde te maken over de werkvloer van de medewerkers. Joost beschrijft dat zijn medewerkers ruimte hebben. Volgens hem moeten medewerkers hun 'gezond boerenverstand' gebruiken. Verder geeft hij aan dat het ook weleens voorkomt dat medewerkers afwijken zonder dit met hem te overleggen. Deze ruimte is er volgens hem, zolang medewerkers maar kunnen uitleggen waarom ze het gedaan hebben.

Joost: Discretionaire ruimte vind ik belangrijk, dat mensen ook vooral gaan nadenken. Daar heb ik ook wel een beetje op geselecteerd, dat mensen net even iets verder gaan dan de bevelen, dan het domweg uitvoeren.

79. Eenheidsplan Menterhaven 2017.

Leo en Eline geven beiden aan dat zij wel ruimte geven aan medewerkers, maar dat medewerkers de ruimte niet (willen) zien of gebruiken. Eline beschrijft dat zij haar medewerkers ruimte geeft om in bepaalde gevallen van regels af te wijken maar beperkt deze vrijheid tegelijkertijd door te zeggen dat zaken wel eerst met haar besproken moet worden omdat er wel toestemming moet komen.

Leo: Eigenlijk vind ik dat ze alle ruimte hebben. Maar daar zitten ook verplichtingen bij. De verplichting die ze hebben, is dat ze hun professionaliteit in de gaten houden. En de verplichting is ook dat ze zich verdiepen in politiek, in de klant. [...] Hij [de medewerker] is ook niet vrij in de zin dat wij wel resultaten verwachten. Hij is ook niet vrij omdat hij wel budget tot zijn beschikking heeft, maar niet onbeperkt. Ik moet je eerlijk zeggen dat ik denk dat de gemiddelde medewerker hier nog te weinig gebruik maakt van de ruimte die hij eigenlijk heeft.

Menterhaven stuurt zowel aan op preventie als op repressie. In het uitvoeringsplan handhaving beschrijft de sociale dienst dat het beleid zich richt op preventie om te voorkomen dat mensen (onbedoeld) regels overtreden en dat de sociale dienst anderzijds de wettelijke taak heeft om te handhaven als er sprake is van fraude.⁸⁰ Ook wordt het verschil tussen fouten en fraude uitgelegd in het uitvoeringsplan: fouten gebeuren onbewust en fraude is het gevolg van een bewuste handeling met de intentie er beter van te worden.⁸¹ Team handhaving probeert beide vormen tegen te gaan met behulp van Hoogwaardig Handhaven.⁸² Menterhaven wil voorkomen dat mensen onbewust de regels overtreden uit onwetendheid of onduidelijkheden. Het streven van Menterhaven is dat de gevallen waarin bewust tegen de regel in wordt gehandeld, worden opgespoord en op een gepaste wijze worden gesanctioneerd. Daarnaast wordt in het uitvoeringsplan beschreven dat het beleid laat zien dat handhaving meer is dan alleen straffen en sanctioneren. In het uitvoeringsplan handhaving wordt beschreven dat bij het beoordelen van de rechtmatigheid van het verstrekken van uitkeringen rekening wordt gehouden met de persoonlijke omstandigheden van uitkeringsgerechtigden en de specifieke problematiek die uitkeringsgerechtigden hebben.⁸³

In het uitvoeringsplan handhaving wordt geschetst dat het voor de sociale dienst een uitdaging is om de Participatiewet binnen de kaders die de wet voorschrijft uit te voeren en daarbij ook de ondersteuning te bieden die de individuele uitkeringsgerechtigde nodig heeft.⁸⁴ Sociale dienst Menterhaven streeft ernaar dat alle medewerkers het belang van handhaving kennen, fraudesignalen (onder andere via risicoprofielen) herkennen, weten hoe ze fraudesignalen moeten doorgeven en de

80. Uitvoeringsplan handhaving Menterhaven 2017.

81. Uitvoeringsplan handhaving Menterhaven 2017.

82. Uitvoeringsplan handhaving Menterhaven 2017.

83. Uitvoeringsplan handhaving Menterhaven 2017.

84. Uitvoeringsplan handhaving Menterhaven 2017.

resultaten teruggekoppeld krijgen.⁸⁵ De sociale dienst wil bereiken dat de controle op regelnaleving niet exclusief van team handhaving is, maar het een thema wordt van iedereen.⁸⁶ Hierbij geldt volgens Menterhaven ‘voorkomen is beter dan genezen.’⁸⁷

Eline: Wat ik ook merk is dat men handhaving als iets heel zwaars ziet. Dat hoeft helemaal niet. Ik denk dat het een beetje is als opvoeden. Je geeft de kaders in de vrijheid aan. Ga je er overheen, dan heb je een probleem. En dat probleem moet je zelf oplossen. Maar als je je eraan houdt, dan heb je alle vrijheid om lekker te spelen en te doen en te groeien en te bloeien waar je wilt. Ik vind dat er krampachtig mee wordt omgegaan. Ik zou handhaving veel liever eerder in het proces en veel vollediger aanwezig willen hebben.

Joost vindt dat Menterhaven nog weleens doorslaat in hulpverlening. Hij noemt als voorbeeld dat de beoordeling van het recht op bijstand soms vertroebelt doordat iemand bijvoorbeeld ‘zielige kinderen’ heeft. Hulpverlening staat in sommige gevallen tegenover handhaving.

Joost: Iemand moet een adres hebben, heeft hij geen adres, kan hij geen uitkering aanvragen. Maar heeft hij geen uitkering, heeft hij dus geen inkomen en zonder inkomen kan hij geen woning krijgen. Dan kan je heel lang in het cirkeltje blijven hangen. Op een gegeven moment kun je dan ook een keer zeggen ‘hé, laten we deze persoon nou even helpen.’ En dat betekent dus dat je ergens een keer moet gaan afwijken van regels. Als je er op die manier naar kijkt, dan doe je uiteindelijk ook iemand recht. Het wordt natuurlijk anders als een sociaal wijkteam zegt van maar deze persoon is zo zielig en deze uitkering mag echt niet beëindigd worden en dat we er achteraf achter komen dat er €10.000 op zijn spaarrekening staat. Dat kan gewoon echt niet. Dan ga je spelen met het recht op bijstand. Ik merk dat wij veel eerder geneigd zijn om naar de hulpverlenerskant te gaan in plaats van dat je naar de dienstverlening, naar de rechtmatigheidskant gaat. De sok wint van de snor.

Tot slot stelt Menterhaven in het uitvoeringsplan dat er een afweging gemaakt moet worden tussen de inspanning die geleverd moet worden om fraude op te sporen en te bewijzen ten opzichte van de opbrengsten van handhaving.⁸⁸

Joost: Waar we in ieder geval met name ook vorig jaar naar hebben gekeken is, kun je een soort van kosten-batenanalyse maken? Ik weet dat die best wel *tricky* kan zijn. Als je de winst snel kan pakken en de winst is stoppen van een uitkering daar waar er kennelijk geen recht is, dan kunnen we nog heel veel tijd gaan inzetten maar [...] dan heb ik liever dat we het ‘goede gesprek’ voeren en dan kijken of we er een beëindiging uit kunnen slepen. En dan niet die drie

85. Uitvoeringsplan handhaving Menterhaven 2017.

86. Uitvoeringsplan handhaving Menterhaven 2017.

87. Uitvoeringsplan handhaving Menterhaven 2017.

88. Uitvoeringsplan handhaving Menterhaven 2017.

maanden of die vijf maanden terugvordering gaan halen, wat heel veel tijd kost om dat nog weer uit te gaan zoeken. Strikt gezien is dat 'door de vingers' zien. [...] Strikt genomen moet je volgens mij tot op de laatste cent opsporen. De grap is volgens mij dat geen enkele sociale dienst dat doet.

5.4.3 *Maatregelen*

Bij een overtreding van de niet geüniformeerde verplichtingen kan de sociale dienst Menterhaven een maatregel opleggen van 5%, 10% of 20% van de bijstandsnorm, zie Tabel 5.7.⁸⁹ Bij een eerste recidive wordt de hoogte dan wel de duur verdubbeld. Bij de tweede recidive wordt dit nogmaals verdubbeld. Bij de derde recidive wordt een maatregel van 100% van de bijstandsnorm gedurende twee maanden opgelegd. Bij een vierde recidive wordt een maatregel van 100% van de bijstandsnorm voor drie maanden opgelegd.

Tabel 5.7 Niet geüniformeerde verplichtingen sociale dienst Menterhaven

5%	Het niet tijdig laten registreren als werkzoekende bij het UWV of niet tijdig laten ver- lengen van de registratie
10%	<i>Bijvoorbeeld</i> voor het niet dan wel niet tijdig voldoen aan een oproep om, in verband met de inschakeling in de arbeid, op een gegeven plaats en tijd te verschijnen
20%	<i>Bijvoorbeeld</i> voor het niet of in voldoende mate meewerken aan het opstellen, uitvoe- ren en evalueren van een plan van aanpak
Recidive	Eerste recidive: de hoogte dan wel de duur verdubbeld Tweede recidive: nogmaals verdubbeld Derde recidive: 100% voor twee maanden Elke volgende recidive: 100% voor drie maanden

De maatregel voor alle geüniformeerde verplichtingen is 100% van de bijstandsnorm voor één maand, zie Tabel 5.8 voor een overzicht.⁹⁰ Een maatregel van 100% van de bijstandsnorm (alleen de geüniformeerde verplichtingen) voor één maand wordt verrekend over drie maanden. In de eerste en tweede maand wordt dan 35% verrekend en in de derde maand 30%. Uitzondering hierop is het niet aanvaarden of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid (Participatiewet artikel 18 lid 4a). In de afstemmingsverordening zijn hieraan geen bijzondere omstandigheden gekoppeld. Alle uitkeringsgerechtigden hebben recht op deze verrekening. Bij recidive van een geüniformeerde verplichting wordt een maatregel van 100% van de bijstandsnorm voor twee maanden opgelegd. Bij een volgende recidive wordt een maatregel van 100% van de bijstandsnorm voor drie maanden opgelegd.

89. Afstemmingsverordening Menterhaven.

90. Afstemmingsverordening Menterhaven.

Tabel 5.8 Geüniformeerde verplichtingen sociale dienst Menterhaven

Eerste keer ⁹¹	100% voor één maand
Eerste recidive	100% voor twee maanden
Elke volgende recidive	100% voor drie maanden

De verjaringstermijn voor het opleggen van een maatregel is bij sociale dienst Menterhaven zes maanden.⁹² Heeft een uitkeringsgerechtigde geen uitkering meer dan zal Menterhaven de maatregel alsnog ten uitvoer leggen als de uitkeringsgerechtigde binnen twaalf maanden opnieuw een uitkering aanvraagt. Het horen van de belanghebbende voordat een maatregel opgelegd wordt, kan volgens de afstemmingsverordening met een schriftelijk formulier.⁹³

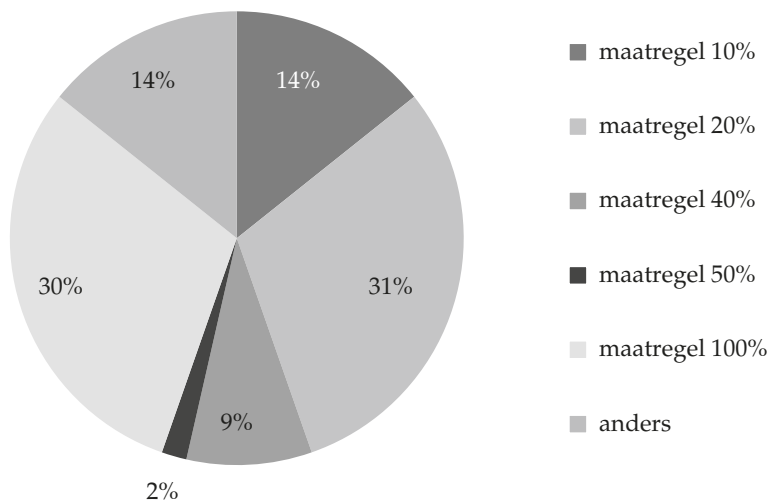
Bij sociale dienst Menterhaven zijn in 2016 ruim 50 maatregelen opgelegd, zie Figuur 5.3.⁹⁴ In 14% van de gevallen is een maatregel van 10% van de bijstandsnorm opgelegd, in 31% van de gevallen is een maatregel van 20% van de bijstandsnorm opgelegd en in 9% van de gevallen is een maatregel van 40% van de bijstandsnorm opgelegd (recidive). Een maatregel van 100% van de bijstandsnorm is in 2016 in 30% van de gevallen opgelegd. Er is één maatregel opgelegd voor een ernstige misdrijving (maatregel 50% van de bijstandsnorm). In 14% van de gevallen is een maatregel opgelegd maar is het percentage niet geregistreerd.

91. Verrekening over drie maanden (eerste twee maanden 35%, derde maand 30%) met uitzondering van een overtreding van artikel 18 lid 4a

92. Afstemmingsverordening Menterhaven.

93. Afstemmingsverordening Menterhaven.

94. Er wordt gewerkt met de cijfers over 2016 om een beeld te krijgen van een heel jaar en omdat de cijfers over 2017 ten tijde van het schrijven nog niet beschikbaar zijn.

Figuur 5.3 Maatregelen sociale dienst Menterhaven

Menterhaven verstrekt meer dan 3.500 bijstandsuitkeringen.⁹⁵ Bij benadering kan gesteld worden dat 2% van de uitkeringsgerechtigden een maatregel heeft opgelegd gekregen in 2016.⁹⁶

5.4.4 Boetes

Bij Menterhaven zijn twee teams betrokken bij het boeteonderzoek en de boete beoordeling. Team handhaving bestaat uit dertien medewerkers handhaving (waaronder drie sociale rechercheurs) en twee administratieve medewerkers en is verantwoordelijk voor het fraudeonderzoek. Nieuwe zaken komen binnen bij de administratieve medewerkers die het vooronderzoek doen en de zaken verdelen onder de medewerkers. Handhavingsgesprekken worden altijd gedaan door twee medewerkers handhaving. De verklaring wordt ter plekke uitgewerkt. In 2016 zijn bij Menterhaven ongeveer 440 fraudeonderzoeken afgerond.⁹⁷ Dit houdt in dat (ervan uitgaande dat elk onderzoek is uitgevoerd naar een andere uitkeringsge-

95. CBS Statline 'Bijstandsuitkeringen; uitkeringsgrondslag, regio's'. Geraadpleegd op 07-11-2017. Aantal bijstandsuitkeringen gemeten in december 2016. Een uitkering aan een (echt)paar wordt geteld als één uitkering aan twee personen.

96. Het daadwerkelijke percentage uitkeringsgerechtigden dat een maatregel heeft ontvangen zal in werkelijkheid waarschijnlijk lager liggen doordat gerekend is met het aantal uitkeringsgerechtigden op een specifiek moment (december 2016) en niet met het totale aantal uitkeringsgerechtigden over 2016 (deze gegevens waren niet beschikbaar).

97. Jaarmonitor sociaal domein Menterhaven 2016.

rechtigde) 12% van de uitkeringsgerechtigden te maken heeft gehad met een fraudeonderzoek.⁹⁸

Medewerkers debiteuren gaan over de terugvordering en de boetes. De uitkeringsgerechtigde ontvangt een terugvorderingsbesluit en een vooraankondiging boete.⁹⁹ Is de boete hoger dan €340, dan ontvangt de uitkeringsgerechtigde een formulier waarop de uitkeringsgerechtigde kan aangeven wat zijn kant van het verhaal is.

Vooraankondiging boete

In verband met de afwikkeling van het onderzoek wijzen wij u erop dat u het recht heeft een verklaring af te leggen. U bent niet verplicht om een verklaring af te leggen. Het afleggen van een verklaring kan op 2 manieren, namelijk:

1. door bijgevoegd formulier in te vullen en op te sturen in bijgevoegde antwoord-envelop. Vergeet u niet alle pagina's van uw verklaring te voorzien van een handtekening
OF
2. Door zo spoedig mogelijk een afspraak te maken voor het afleggen van een verklaring. U kunt hiervoor contact opnemen met afdeling debiteurenbeheer, telefoonnummer [...].

Als u voor [datum] niet heeft gereageerd, wordt ervan uitgegaan dat u geen verklaring wenst af te leggen. Wij nemen dan alleen de feiten en omstandigheden die bij ons bekend zijn in overweging bij het besluit om u wel of geen boete op te leggen.

Bij sociale dienst Menterhaven zijn in 2016 ruim 200 boetes opgelegd.¹⁰⁰ Dit houdt in dat (gesteld dat elke boete is opgelegd aan een andere uitkeringsgerechtigde) 6% van de uitkeringsgerechtigden in 2016 een boete heeft gekregen.¹⁰¹ Naast de ruim 200 boetes zijn in 2016 ongeveer 110 waarschuwingen opgelegd door Menterhaven.

98. CBS Statline 'Bijstandsuitkeringen; uitkeringsgrondslag, regio's'. Geraadpleegd op 07-11-2017. Aantal bijstandsuitkeringen gemeten in december 2016. Een uitkering aan een (echt)paar wordt geteld als één uitkering aan twee personen.

99. Bij een boete met een benadelingsbedrag van minder dan €340 wordt er geen vooraankondiging gestuurd en wordt de uitkeringsgerechtigde niet gehoord.

100. Het is niet gelukt om de percentages van deze boetes te achterhalen.

101. Ook hier geldt de opmerking dat het daadwerkelijke percentage uitkeringsgerechtigden dat een boete opgelegd heeft gekregen in werkelijkheid waarschijnlijk lager ligt doordat gerekend is met het aantal uitkeringsgerechtigden op een specifiek moment.

Omklapzaken

Menterhaven heeft een specifiek werkproces dat zij ‘omklap’ noemen. In dit werkproces verschuift de focus van doelmatigheid naar rechtmatigheid. Als uitkeringsgerechtigden niet komen op een afspraak met de medewerker re-integratie, waarvoor de uitkeringsgerechtigde per brief is uitgenodigd, dan stuurt de medewerker re-integratie een tweede uitnodigingsbrief. In deze tweede brief worden rechtmatigheidsstukken opgevraagd (bewijsstukken zoals rekeningafschriften):

Tweede uitnodiging

U ontvangt een uitkering op grond van de Participatiewet. Aan deze uitkering is de verplichting verbonden dat u alles doet om weer aan het werk te komen. U bent dus verplicht om te verschijnen op oproepen van [naam sociale dienst].

U werd op [datum 1] uitgenodigd voor een gesprek op [datum 2] om [tijdstip]. U bent niet op deze afspraak verschenen en u heeft zich ook niet afgemeld. Voor ons is dit een reden om uw recht op bijstand (opnieuw) te beoordelen. Wij nodigen u opnieuw uit voor een gesprek op [datum 3] om [tijdstip] met [naam medewerker re-integratie] van [naam sociale dienst].

Om uw recht op bijstand te kunnen vaststellen moet u in ieder geval de volgende gegevens meenemen: [...]

Daarnaast moet u de volgende informatie meenemen: [...]

U bent verplicht om op de afspraak te komen. Mocht u verhinderd zijn dan moet u tijdig telefonisch contact met ons opnemen voor het maken van een andere afspraak. Als u zonder afmelding en geldige reden niet op de afspraak komt dan zal uw uitkering worden opgeschort (niet worden uitbetaald) en daarnaast kan er een boete worden opgelegd.

Komt een uitkeringsgerechtigde bij deze tweede uitnodiging ook niet, dan wordt van doelmatigheid op rechtmatigheid overgestapt. Een medewerker handhaving bezorgt een derde brief waarin om dezelfde bewijsstukken wordt gevraagd. Komt een uitkeringsgerechtigde ook bij deze derde afspraak niet, dan wordt de uitkering beëindigd.

Opschortbeschikking

U bent verplicht om mee te werken aan een onderzoek naar uw recht op bijstand. Nu u niet op deze afspraak bent verschenen kunnen wij het recht op bijstand niet langer vaststellen. Daarom schorten wij uw uitkering met ingang van [datum] op. Uw uitkering wordt dus (voorlopig) niet uitbetaald.

Wij stellen u nog éénmaal in de gelegenheid om uw medewerking te verlenen aan dit onderzoek. Daarom nodigen wij u opnieuw uit voor een afspraak op [datum] om [tijdstip] met ondergetekende [medewerker handhaving].

Als u niet verschijnt tijdens uw afspraak op [datum] om [tijdstip] en/of niet alle gevraagde bewijsstukken heeft ingeleverd, dan trekken wij met ingang van [datum] het recht op bijstand in. U ontvangt dan geen uitkering meer. Bovendien moet u de teveel betaalde uitkering terugbetaling.

Als u wel verschijnt tijdens uw afspraak op [datum] om [tijdstip], en alle gevraagde bewijsstukken heeft ingeleverd, kan de gemeente uw recht op uitkering weer vaststellen. Als het recht bepaald is dan wordt uw uitkering weer berekend en uitbetaald.

De gemeente moet beoordelen of u een boete opgelegd moet krijgen. U bent namelijk uw inlichtingenplicht niet tijdig nagekomen. U ontvangt hierover een aparte brief.

5.5 DE HANDHAVINGSSTRATEGIE: DE ONDERZOCHE INSTANTIES VERGELEKEN

Op basis van de hierboven beschreven uitvoering van de socialezekerheidswetten kan een beeld geschetst worden van de handhavingsstrategie van de onderzochte instanties. Voordat ik een algemeen beeld geef per onderzochte instantie, vergelijk ik eerst de instanties in het aantal maatregelen en boetes dat zij opleggen.

Sociale dienst Langebeek heeft in verhouding tot de andere twee onderzochte sociale diensten het hoogste aantal opgelegde maatregelen naar het aantal uitkeringsgerechtigden (7%). Sociale dienst Klarenzicht en sociale dienst Menterhaven hebben 2% van de uitkeringsgerechtigden een maatregel opgelegd. Zie voor een overzicht Tabel 5.9. Langebeek heeft een piek bij maatregelen van 50%, Klarenzicht legt bijna alleen maar maatregelen op van 100% van de bijstandsnorm en Menterhaven varieert in de maatregelen die zij opleggen (met als meest opgelegde maatregel de maatregel van 20% van de bijstandsnorm en de maatregel van 100% van de bijstandsnorm). Niet alle maatregelen kunnen bij alle instanties opgelegd worden.¹⁰² Langebeek en Menterhaven hebben beide te maken met een BUIG-tekort.

102. Als een maatregel niet bestaat is in Tabel 5.9 '-' ingevuld.

Bij Langebeek wordt dit als argument aangehaald waarom de reactie op fraude streng en strikt is.

Tabel 5.9 **Overzicht opgelegde maatregelen**

	Klarenzicht	Langebeek	Menterhaven
Maatregelen			
Maatregel 10%	0%	-	14%
Maatregel 20%	-	9%	31%
Maatregel 30%	-	-	0%
Maatregel 40%	-	2%	9%
Maatregel 50%	6%	57%	2%
Maatregel 100%	94%	4%	30%
Anders	-	-	14%
Aantal opgelegde maatregelen	± 30	± 530	± 50
Aantal in verhouding tot klantaantal	2%	7%	2%

Bij sociale dienst Menterhaven worden in verhouding met het aantal uitkeringsgerechtigden de meeste fraudeonderzoeken gedaan en de meeste boetes opgelegd, zie voor een overzicht Tabel 5.10.¹⁰³ In absolute aantallen heeft Menterhaven ongeveer 440 (2016) fraudeonderzoeken afgerond. Sociale dienst Klarenzicht en sociale dienst Langebeek hebben respectievelijk 100 (2015) en 550 (2016) fraudezaken afgerond. Wordt het aantal fraudeonderzoeken gerelateerd aan het aantal uitkeringsgerechtigden, dan heeft bij Menterhaven 12% van de uitkeringsgerechtigden te maken gehad met een fraudeonderzoek, bij Klarenzicht 6% en bij Langebeek 8%. Bij het aantal opgelegde boetes in verhouding tot het aantal uitkeringsgerechtigden zijn kleine verschillen te zien bij de uitvoeringsinstanties. Bij Menterhaven heeft 6% van de uitkeringsgerechtigden een boete opgelegd gekregen, bij sociale dienst Langebeek 3% en bij Klarenzicht 4%.

103. De specifieke gegevens over de boetepercentages van Menterhaven ontbreken. Sociale dienst Menterhaven houdt sinds 2017 gegevens bij over het boetepercentage. Over 2016 zijn deze gegevens dus niet bekend.

Tabel 5.10 Overzicht opgelegde boetes

Boetepercentage	Verwijtbaarheid	K	L	M
Boetes				
Boetepercentage < 25%		14%	-	-
Boetepercentage 25%	Verminderde verwijtbaarheid	11%	6%	?
Boetepercentage 50%	Normale verwijtbaarheid	19%	55%	?
Boetepercentage 75%	Grove schuld	3%	15%	?
Boetepercentage 100%	Opzet	46%	14%	?
Recidive		8%	6%	15%
Anders		-	4%	?
Aantal opgelegde boetes		±60	± 240	± 200
Aantal in verhouding tot aantal uitkeringsgerechtigden		4%	3%	6%
Aantal fraudeonderzoeken		100	550	440
Aantal in verhouding tot aantal uitkeringsgerechtigden		6%	8%	12%

Sociale dienst Klarenzicht kan getypeerd worden als een sociale dienst waar de handhaving voornamelijk overredend plaatsvindt. De focus ligt op de uitkeringsgerechtigde. Klarenzicht werkt met een aanvraagprocedure die gericht is op overreding en stuurt medewerkers aan om regels flexibel toe te passen en creatief te zijn. De aansturing van medewerkers is direct en managers zijn inhoudelijk op de hoogte van de taken van medewerkers. De managers geven veel ruimte en vrijheid aan medewerkers om beslissingen te nemen. Benadrukt wordt dat resultaat belangrijker is dan de letter van de wet. Bij Klarenzicht worden uitkeringsgerechtigden standaard uitgenodigd voor een gesprek voordat een boete wordt opgelegd. Het is voor uitkeringsgerechtigden voordelig om hun kant van het verhaal te laten horen.¹⁰⁴ Klarenzicht past bij het opleggen van de boetes de regels flexibel toe. De instantie wijkt af van de standaard boetecategorieën. Echter, wanneer deze opgelegd worden dan is de boete of maatregel vaak 100%. Regels worden flexibel geïnterpreteerd, maar als er bestraft wordt, bestraft sociale dienst Klarenzicht streng. Aan de andere kant legt de instantie juist ook weer hele lage boetes op (bijvoorbeeld 0% en 5%). Klarenzicht heeft recidive in de afstemmingsverordening zo geformuleerd dat medewerkers niet snel een recidivemaatregel op hoeven te leg-

104. Zowel bij sociale dienst Langebeek als bij sociale dienst Menterhaven kan het voor uitkeringsgerechtigden nadelig zijn om een zienswijze te geven bij een overtreding van de inlichtingenplicht. De 'Handreiking Aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving' (Stimulansz & VNG KCHN 2016, p. 17.) stelt hierover het volgende: Nu de bewijslast voor het bestaan van opzet en grove schuld bij de gemeente ligt, is het voor de overtreder gunstiger om geen gebruik te maken van de mogelijkheid om een zienswijze te geven. Zolang niet uit het dossier kan worden opgemaakt dat sprake is van opzet of grove schuld, moet in die situatie uitgegaan worden van een boete van maximaal 50% van het benadelingsbedrag, tenzij betrokkene een voor zichzelf belastende verklaring aflegt.

gen. Een uitkeringsgerechtigde moet *dezelfde* verplichting nogmaals schenden wil er sprake zijn van recidive.

Sociale dienst Langebeek kan getypeerd worden als een strenge sociale dienst. De nadruk ligt op een zo hoog mogelijke uitstroom; zoveel mogelijk uitkeringsgerechtigden uit de uitkering krijgen. Bij sociale dienst Langebeek is de voorlichting beperkt en streng van toon, uitkeringsgerechtigden moeten bijvoorbeeld een contract ondertekenen. De aansturing is indirect (door senior medewerkers). Medewerkers krijgen in het beleid of in de aansturing weinig vrijheid. Langebeek heeft relatief lange verjaringstermijnen en Langebeek heeft van de drie onderzochte sociale diensten de meest ruime definitie van recidive. Het is voor de bepaling van recidive 'niet van belang of het om het schenden van dezelfde verplichting of om dezelfde gedraging gaat'. Hoe ruimer de definitie van recidive, hoe meer overtredingen onder de definitie vallen en zwaarder bestraft kunnen worden. De sociale dienst heeft een 'strategische aanpak' waarin re-integratie en handhaving worden gecombineerd en er is een specifieke aanpak voor verzuim en voor uitkeringsgerechtigden die niet op afspraken komen ('*no show*'). Zowel de extra aandacht bij Langebeek voor verzuim als voor '*no show*' zijn voorbeelden van de nadruk die de instantie op handhaving legt. De sociale dienst staat niet bekend als flexibel. Bij het opleggen van boetes wordt gewerkt met standaardcategorieën. Langebeek heeft van de drie onderzochte uitvoeringsinstanties de langste verjaringstermijn. Door deze lange termijn aan te houden creëert Langebeek meer mogelijkheden om alsnog bestraffend te reageren op overtredingen.

Ook sociale dienst Menterhaven kan getypeerd worden als een sociale dienst waar regels strikt in de gaten worden gehouden en waar handhaving bestaat uit bestraffen.¹⁰⁵ Medewerkers krijgen enigszins vrijheid van hun managers, al houden deze ook graag de touwtjes in handen. De aanvraagprocedure is een lang traject waarin voorlichting maar een kleine rol heeft. Daarnaast krijgen alle uitkeringsgerechtigden een zoekperiode voordat zij een uitkering kunnen aanvragen. Ook bij deze sociale dienst moeten uitkeringsgerechtigden een contract tekenen. Bij Menterhaven gaat het er bij recidive alleen om of sprake is van een overtreding van een geüniformeerde of niet geüniformeerde verplichting. Een specifiek werkproces, 'omklap' genoemd, zorgt ervoor dat uitkeringsgerechtigden die bij re-integratie niet verschijnen, aangepakt kunnen worden op rechtmatigheid.

105. Na lezing van het manuscript merkte de sociale dienst hierover op dat ze zich niet volledig in deze typering herkennen. De sociale dienst geeft aan maatwerk te bieden en daar waar nodig af te wijken van de regels om een andere regel voorrang te geven.

6.1 INLEIDING

Net als in het vorige hoofdstuk kijk ik in dit hoofdstuk naar het beleid van uitvoeringsinstanties met betrekking tot handhaving. Dit hoofdstuk gaat over de twee onderzochte UWV Werkbedrijven: Arperdijk en Blakendam. De nadruk ligt op de aansturing door het management en het aantal opgelegde maatregelen.¹ De manier waarop managers medewerkers aansturen, geeft inzicht in de mate waarin het werkproces centraal staat en of binnen een instantie ruimte is voor eigen beslissingen van medewerkers. Het aantal opgelegde maatregelen geeft een impressie van de manier waarop het Werkbedrijf reageert op (mogelijke) overtredingen. Ik heb bijvoorbeeld gekeken of medewerkers gebruik maken van de mogelijkheid van het opleggen van een waarschuwing of van de mogelijkheid een maatregel te matigen vanwege verminderde verwijtbaarheid.

Het UWV heeft overkoepelend beleid en uniforme werkprocessen, bijvoorbeeld als het gaat om de aanvraagprocedure en in reactie op overtredingen van verplichtingen.² Ik ga hier uitgebreider in paragraaf 2 op in. Ik bespreek per UWV Werkbedrijf de aansturing van medewerkers en het aantal opgelegde maatregelen (paragraaf 3 en 4). Het hoofdstuk sluit ik af met een algemene schets van de handhavingsstrategie van de instanties (paragraaf 5).

6.2 UWV

Het UWV beschrijft als missie op de eigen website ‘samen met partners verschil te maken door werken voor mensen te bevorderen en als werken onmogelijk is, snel te zorgen voor inkomen.’³ Het UWV geeft aan nieuw perspectief te bieden om wer-

-
1. In het vorige hoofdstuk over de sociale diensten is per instantie het aantal opgelegde boetes besproken. Bij het onderzoek bij het UWV is wel onderzoek gedaan naar het opleggen van boetes, maar deze informatie is te summier om in dit hoofdstuk vergelijkend uiteen te zetten.
 2. Zie hoofdstuk 4 voor een overzicht.
 3. <https://www.uwv.nl/overuwv/wat-is-uwv/organisatie/detail/missie-visie> (voor het laatst geraadpleegd op 05-03-2019).

ken en deelname aan de maatschappij te bevorderen. Verder beschrijft het UWV zichzelf als een instantie die geïnteresseerd is in uitkeringsgerechtigden en uitkeringsgerechtigden met respect behandeld. Bij het UWV geldt ‘werk boven uitkering’.

UWV Werkbedrijven hebben op papier uniform beleid en uniforme werkprocessen. Het UWV stelt dat het een beroep doet op de eigen verantwoordelijkheid en de zelfredzaamheid van uitkeringsgerechtigden.⁴ Het is aan medewerkers re-integratie om de uitkeringsgerechtigde zo goed en zo snel mogelijk naar werk te begeleiden (doelmatigheid) en te bepalen dat de uitkeringsgerechtigde de uitkering ontvangt waar hij of zij recht op heeft (rechtmatigheid).⁵ De doelstelling is dat gehandhaafd wordt op het nakomen van de verplichtingen die horen bij een uitkering.⁶ Het UWV stelt dat handhaven bijdraagt aan het – in overeenstemming met de wettelijke vastgestelde regels – gebruik maken van de sociale zekerheidswetten. Daarnaast stelt het UWV dat handhaven bijdraagt aan de uitstroom naar werk.

Het UWV beschrijft in het jaarplan dat het erop toeziet dat uitkeringen rechtmatig en niet langer dan noodzakelijk worden verstrekt.⁷ Het UWV wil dit bereiken door uitkeringsgerechtigden te ondersteunen bij het vinden van werk en door de naleving van regels en plichten te handhaven. Onder ‘preventieve handhaving’ schaaft het UWV het voorkomen van regelovertreding door het zorgvuldig uitleggen van ‘wat de regels zijn, wat we van klanten verlangen en wat zij op hun beurt van ons mogen verwachten en wat het boetebeleid inhoudt.’ Bij ‘repressieve handhaving’ horen volgens het UWV een goede controle aan de poort, het uitvoeren van meer controles (huisbezoeken en oproepen) en thematische onderzoeken. Door een combinatie van preventieve en repressieve interventies hoopt het UWV op een ‘controlebeleving’ onder uitkeringsgerechtigden.⁸

In het jaarplan stelt het UWV dat het de ambitie is om de dienstverlening de komende jaren te verbeteren en dat het de wens is om daarbij meer persoonlijk contact met uitkeringsgerechtigden mogelijk te maken.⁹

-
4. <https://www.uwv.nl/overuwv/wat-is-uwv/organisatie/detail/onderdelen/werkbedrijf> (voor het laatst geraadpleegd op 05-03-2019).
 5. Werkproces naleven en handhaven UWV.
 6. Werkproces naleven en handhaven UWV.
 7. UWV Jaarplan 2016, p. 24.
 8. UWV Jaarverslag 2016, p. 30.
 9. UWV Jaarplan 2016, p. 5.

Jaarplan

Mensen die een beroep doen op onze dienstverlening zijn van ons afhankelijk. Ze kunnen er niet voor kiezen om naar 'de concurrent' te stappen. Het verder verbeteren en ontwikkelen van onze dienstverlening is daarom, naast de extra inzet op samenwerking met andere organisaties, één van de belangrijkste pijlers voor 2016. Mensen die met UWV te maken krijgen, bevinden zich vaak in een kwetsbare of onzekere positie: ze hebben hun baan verloren of kunnen niet werken vanwege ziekte of een arbeidsbeperking. Vaak zijn ze onbekend met hun rechten in plichten. In de manier waarop we hen benaderen, houden we met dit alles rekening. De veranderingen als gevolg van de Wet werk en zekerheid en de Participatiewet maken dat zowel burgers als werkgevers extra behoefte hebben aan tijdige en goede voorlichting.

In het jaarplan beschrijft het UWV verder dat het de belangrijkste taak van medewerkers is om te zorgen voor klantgerichte dienstverlening.¹⁰ Medewerkers moeten zorgen voor inzet, deskundigheid en betrokkenheid. Het UWV wil dat de uitkeringsgerechtigde het UWV als één UWV ervaart.¹¹

6.3 WERKBEDRIJF ARPERDIJK

6.3.1 *Beleid en de aansturing van medewerkers*

Bij Werkbedrijf Arperdijk stuurt het management aan op het volgen van het UWV-beleid. Manager Loes (respondent 16) noemt loyaliteit aan de organisatie een belangrijke competentie van haar medewerkers. Ook medewerker kwaliteit Herman (respondent 24) spreekt over organisatieloyaliteit. De medewerker kwaliteit is van oordeel dat medewerkers namens de organisatie besluiten nemen en dat medewerkers zichzelf moeten zien als verlengstuk van de organisatie.

Loes: Op het moment dat de organisatie zegt wij gaan rechtsaf en jij vindt ik moet linksaf, dat je dan de keuze maakt om rechtsaf te gaan en echt te volgen in de organisatie. Dat heeft ook wel met representatie te maken. Dat je niet buiten de organisatie, UWV zwart maakt of belachelijk maakt. Dat is het stukje organisatieloyaliteit.

In het implementatieplan van de maatregelenmatrix staat dat medewerkers 'de gedachten achter het handhaven op overtredingen (o.a. rechtsgelijkheid, schadelastbeperking, etc.) dienen te ondersteunen'.¹² Andere competenties die volgens manager Loes en medewerker kwaliteit Herman bij de functie van medewerker re-

10. UWV Jaarplan 2016, p. 10.

11. UWV Jaarplan 2016, p. 13.

12. Implementatieplan maatregelenmatrix WW 2.0.

integratie horen zijn: samenwerken, resultaatgerichtheid en klantgerichtheid. Loes geeft aan verder te letten op kwaliteitsgerichtheid en het kunnen motiveren en stimuleren van uitkeringsgerechtigden. Herman, die eerder ook gewerkt heeft als medewerker re-integratie, noemt professionaliteit een belangrijke competentie van medewerkers.

Herman: Voor mij is er altijd een verschil geweest tussen de professional en diegene die zich laat leiden door zijn eigen sentiment. Dat klinkt heel hard, maar zo is het wel vind ik. [...] Als je als professional iets moet doen dan houd je rekening: wat is onze missie in die zin, wat is de opdracht van het bedrijf, waar moet degene die tegenover mij zit aan voldoen. En als ik het laat afwijken, laat ik het dan de volgende keer ook afwijken? [...] Rücksichtslos is ook niet goed. Maar dat nadenken, dat moet juist het professionele nadenken zijn en niet het sentimentele denken. Want daar gaat het vaak mis. Het is niet zo dat we een fabriek moeten zijn die allemaal 'bang bang bang bang' doet, maar we moeten wel professioneel zijn. Wat voor jou geldt, geldt ook voor degene die na jou komt. Op het moment dat je daar onderscheid in gaat maken dan lukt het niet meer. Als jij op een gegeven moment een gescheiden vrouw bent met drie kinderen en je hebt gewoon niet gesolliciteerd en je zit hier in tranen. En ik vind dat allemaal maar kunnen. Je had wel tijd zat maar je kwam er even niet aan toe. Dan zou ik bij de volgende mevrouw met drie kinderen die gescheiden is die wel gesolliciteerd heeft moeten zeggen 'mevrouw daar moet u onmiddellijk mee ophouden, dat gaan wij niet doen want dat kunt u helemaal niet.' [...] Soms is het gewoon ook vervelend om in deze situatie te zitten maar dat hoort bij professionaliteit. Dat hoort bij een beroep. 'Daar word je voor betaald,' zeg ik altijd.

Bij Werkbedrijf Arperdijk staat sanctionering en het volgen van werkprocessen centraal. De instantie heeft naast een werkgroep evaluatiegesprekken ook een werkgroep handhaving. Bij deze werkgroepen, die bestaat uit een aantal medewerkers re-integratie, wordt het werkproces besproken, wordt gekeken hoe medewerkers omgaan met het werkproces en worden scenario's (klantvoorbeelden) besproken. Wat de medewerkers in de werkgroep bespreken, brengen zij later over aan medewerkers die niet in de werkgroep zitten. De manager vertelt dat handhaving niet altijd centraal heeft gestaan bij Arperdijk.

Loes: Twee jaar geleden hebben we de focus gekregen op handhaving met de werkgroep handhaven. Daar zaten een aantal mensen in die het heel moeilijk vinden om te handhaven maar ook mensen die het heel goed kunnen. [...] Het proces wat wij hebben doorgemaakt is om de hele groep, overdreven mee te bewegen naar die hele strenge kant. Om nu langzaam in het midden uit te komen. Je ziet altijd de gemiddelden, dat de groep die beweging heeft gemaakt. We hebben veel aandacht gehad voor casuïstiek, door het organiseren van casuïstiekbijeenkomsten. We hebben de nadruk gelegd op, wat als een klant bij jou komt en jij handhaaft niet en kletst wat door. Dan hebben jouw collega's daar ook last van. Dat maakt het voor de organisatie gewoon heel lastig. Zeker als jij niet handhaaft. Dat beginnen collega's nu ook wel te ervaren.

[...] Nu beginnen mensen het wel te voelen, want als ik afwijk hebben mijn collega's daar ook direct last van. Het is voor de klant niet oké maar voor de collega's ook niet.

Loes omschrijft handhaving als een eenduidige uitvoering van het informeren (voorlichten) en opleggen van maatregelen.

Loes: Handhaven is voor mij goed informeren over rechten en plichten en verwachtingen. Dat eenduidig, naleven. Dus ook in je gesprekken of communicatie aangeven, zo van dit is wat er van u verwacht werd. Daar voldoet u niet aan dus dat heeft consequenties. Dus vervolgens ook die consequenties daadwerkelijk uitvoeren.

De medewerker kwaliteit ziet handhaving als een sturingsinstrument.

Herman: Het is niks anders dan een sturingsinstrument om iemand te wijzen op het feit dat hij wellicht iets beter zijn best moet doen. In welke vorm dan ook. Ik kan jou een waarschuwing geven, ik kan het vastleggen en als je de sollicitaties allemaal aanlevert dan gebeurt er niks. Maar we hebben dan wel dat het bekend is voor de volgende keer. Dat houdt je wel bij de les. Maar goed, het kan ook in de vorm dat je gewoon een aantal percentages moet opleggen.

Medewerkers worden niet individueel maar op teamniveau beoordeeld. Dit gebeurt in eerste instantie gebaseerd op cijfers (bijvoorbeeld het aantal gevoerde gesprekken, percentage maatregelen, etc.). De manager geeft aan dat bij cijfers altijd een verhaal hoort en dat ze dit verhaal belangrijker vindt dan het cijfer. Een manager kan medewerkers bijvoorbeeld aansturen op het registreren van mogelijke overtredingen.

Loes: Dat heb ik heel erg proberen te regelen door uit te leggen waarom het van belang is. Aangeven dat je echt altijd, op het moment dat je het constateert, een dossier moet aanmaken. Ook als je vervolgens concludeert dat het niet verwijtbaar is. En vervolgens vanuit de werkgroep handhaven daar kwaliteitscontroles op laten uitvoeren. En dan zowel medewerkers onderling, intercollegiale toetsing, als dat ik af en toe de medewerker kwaliteit inschakel om een steekproef te doen.

Hoewel Loes aanstuurt op registratie en uniforme uitvoering, bijvoorbeeld door een checklist met onderwerpen die in elk geval in gesprekken met uitkeringsgechtigden aan bod moeten komen, geeft ze ook aan dat volledige uniformiteit niet haalbaar is.

Loes: Je hebt altijd te maken met een individu en een unieke klant. Dus een deel van het gesprek is niet uniform. En gelukkig maar. Want anders kun je er net zo goed robots neer zetten.

De manager geeft aan dat als medewerkers de vrijheid nemen om af te wijken van de werkprocessen dit goed geregistreerd moet worden. Alleen als ze het goed uitleggen krijgen zij de ruimte om af te wijken. In de uitleg moet het volgens Loes gaan om het hogere doel van de regels. Loes geeft aan dat medewerkers verantwoording moeten afleggen aan haar. Ze vertelt dat ze het idee heeft dat ze in hoofdlijnen weet wat er speelt.

Loes: Ik denk dat ik meer weet dan dat zij denken dat ik weet. Maar niet in detail. Dat hoeft ook niet en dat moet ook niet. Ik vind het wel belangrijk dat er met collega's onderling ook wel een soort van veiligheid is. Niet alles hoeft ook per se naar mij. En soms zijn er wel situaties waarbij ik denk: 'dit had wel echt even naar mij gemoeten.' Maar dat is gewoon continu het zoeken naar de ruimte die ik ze geef of de ruimte die ze denken te pakken.

De medewerker kwaliteit stelt dat medewerkers re-integratie ruimte hebben om af te wijken door gebruik te maken van 'verminderde verwijtbaarheid'.

Herman: Je kunt er allerlei interpretaties aangeven. Het gaat van het geval 'je had moeten solliciteren daar heb je drie maanden de kans voor gehad wist je dat?' 'Ja, ik wist het.' 'Heb je dat gedaan?' 'Nee, heb ik niet gedaan.' 'Waarom niet?' 'Had ik geen zin in.' Dan is het allemaal helder. Tot het geval waar de klant zegt 'ik had dertien sollicitaties moeten doen, ik heb er maar zeven. En dat heeft te maken met dat ik toen dit moest doen, toen dat moest doen toen zus moest.' Dan kan ik allerlei dingen daarin laten meewegen. Ik kan zeggen 'je hebt er wel zeven gedaan maar geen dertien, dus je bent wel verwijtbaar,' maar dat vind ik toch wel wat minder verwijtbaar. Ik vind dat je er niet helemaal aan kunt ontsnappen. Maar op het moment dat er een overtreding begaan is, dan kun je niet meer terug. Ik heb nog nooit bij wegmisbruikers gezien dat die agent een man staande houdt voor te snel rijden en dat die agent dan zegt 'ja, ok, klopt vriend, hoeft ook niet' en dan de boete van €120 middendoor scheurt.

Manager Loes stelt dat het UWV officieel een zelfstandig bestuursorgaan is maar dat de politieke wettelijke kaders en richtlijnen wel duidelijk te merken zijn. Uit de interviews met de manager en de medewerker kwaliteit blijkt dat het belangrijk is dat zij goed presteren omdat zij hierover afspraken gemaakt hebben met het ministerie.

Loes: Het Werkbedrijf doet het goed als het voldoet aan de afspraken die gemaakt zijn bij het ministerie. Op dit moment zijn er hele concrete afspraken over ABZ; activeren breder zoekgedrag. Er zijn hele duidelijke afspraken. [...] Als je daaraan voldoet, doe je het als Werkbedrijf goed. En als je je registratie op orde hebt. Dus als je alles goed uit de systemen kan halen wat je doet met je tijd en geld. Dan doe je het goed.

Medewerker kwaliteit Herman (respondent 24) omschrijft als missie het zo snel mogelijk mensen aan het werk helpen. Loes beschrijft de missie van Werkbedrijf

Arperdijk als ‘het zoveel mogelijk mensen aan het werk helpen door vraag en aanbod bij elkaar te brengen.’ De manager vindt het haar belangrijkste taak om ontwikkelingen binnen het Werkbedrijf op een voor medewerkers goede manier te vertalen en hierin een buffer te zijn tussen wat van boven gezegd wordt en dat wat uitgevoerd moet worden.

Loes: Mijn visie is dat ik probeer de medewerkers in contact te laten zijn met waarvoor ze hier eigenlijk zijn en waarom zij het werk eigenlijk doen. Het is heel makkelijk om in het stramien en in de protocollen en in de werkwijzen te werken en om negen uur binnen te komen en je werkjas aan te doen en om vijf weer weg te gaan, je werkjas uit te doen en dan ineens kun je weer denken, handelen en zelfstandig zijn. Dat vind ik de grootste taak en uitdaging om dat te voorkomen en in balans te brengen.

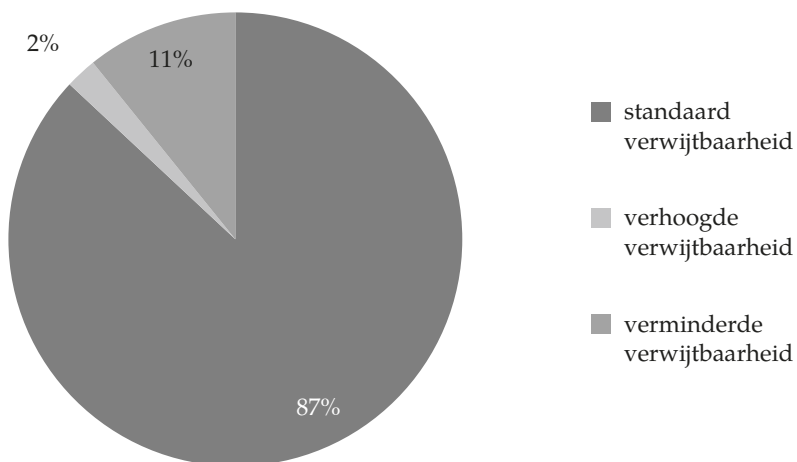
6.3.2 *Maatregelen*

Bij Werkbedrijf Arperdijk is het standaard om een handhavingss dossier aan te maken en daarna te beoordelen of er sprake is van verwijtbaarheid. Bij een kwart (26%) van de aangemaakte handhavingss dossiers wordt uiteindelijk geen maatregel opgelegd omdat er sprake is van geen verwijtbaarheid. Bij Werkbedrijf Arperdijk zijn in een periode van 32 weken meer dan 1.500 maatregelen opgelegd. Wanneer ik het precieze aantal maatregelen afzet tegen het totale aantal evaluatiegesprekken (persoonlijke, telefonische, evaluatie en ABZ) dan krijgt 17% van de uitkeringsgerechtigden een maatregel opgelegd.¹³ Zet ik het aantal maatregelen af tegen het aantal persoonlijke evaluatiegesprekken dan krijgt 29% van de uitkeringsgerechtigden een maatregel opgelegd.

Wanneer bij Werkbedrijf Arperdijk een maatregel opgelegd wordt, gaat dit in 87% van de gevallen om een maatregel met ‘standaard’ verwijtbaarheid, in 2% van de gevallen om een maatregel met ‘verhoogde’ verwijtbaarheid en in 11% van de gevallen om een maatregel met ‘verminderde’ verwijtbaarheid (zie Figuur 6.1).¹⁴

13. Gesteld dat deze maatregelen opgelegd zijn aan unieke uitkeringsgerechtigden.

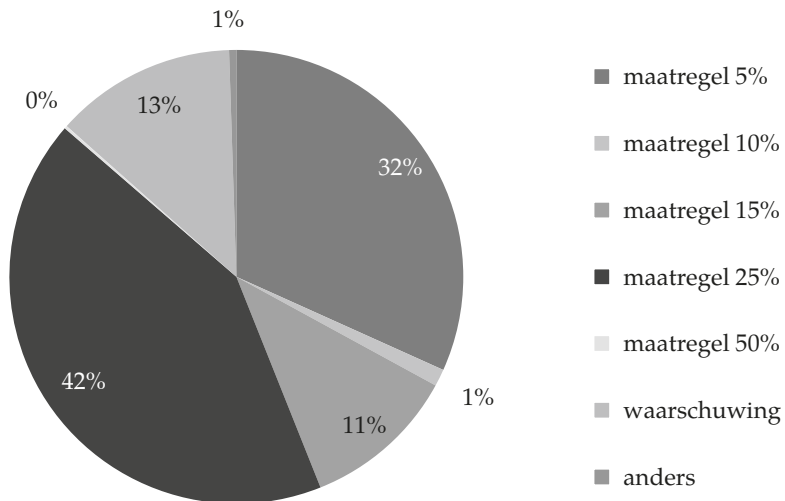
14. Deze percentages zijn berekend over de eerste 32 weken van 2016.

Figuur 6.1 Verwijtbaarheid van opgelegde maatregelen Werkbedrijf Arperdijk

Van de opgelegde maatregelen bij Werkbedrijf Arperdijk is 32% een maatregel van 5% van het uitkeringsbedrag, is 42% een maatregel van 25% van het uitkeringsbedrag en is 13% een waarschuwing. Zie Figuur 6.2 voor een overzicht. Over een periode van 21 weken is bij Arperdijk gemiddeld vier keer per week een waarschuwing opgelegd.¹⁵

15. Door alle medewerkers tezamen.

Figuur 6.2 Maatregelen Werkbedrijf Arperdijk



6.4 WERKBEDRIJF BLAKENDAM

6.4.1 Beleid en de aansturing van medewerkers

Bij Werkbedrijf Blakendam blijkt dat medewerkers meer vrijheid krijgen als het gaat over handhaving. Managers geven medewerkers vrijheid om uitzonderingen te maken of eigen keuzes te maken over handhaven. Medewerkers worden aangesproken op hun eigen professionaliteit. Barbara (respondent 39, manager) geeft aan dat medewerkers ruimte hebben om uitzonderingen te maken zolang medewerkers uit kunnen leggen waarom. Shanti (respondent 30, manager) beschrijft dat het de professionaliteit is van de medewerker om af te wijken als dit eigenlijk niet mag. Als haar medewerkers besluiten om af te wijken staat ze daar vaak achter.

Shanti: Ik denk door *redesign*, wat vier jaar geleden is ingezet, dat het wel strak ingekaderd is wat ze wel mogen en niet mogen.¹⁶ Ze hebben wel ruimte bijvoorbeeld bij handhaven, die nemen ze ook. Niet altijd op de goede manier, maar daar kun je als medewerker wel de afweging maken 'wat ga ik in dit geval doen.' Als het net een grensgeval is kun je dat heel goed motiveren van ga ik een maatregel opleggen of niet. Dus die ruimte hebben ze, maar of dat altijd goed gebruikt wordt vraag ik mij af.

16. UWV Kennisagenda 2012 & 2013 p. 12. 'Redesign' is de herziening van de dienstverlening en de organisatie van het Werkbedrijf vanwege verminderd uitvoeringsbudget.

Manager Shanti noemt de medewerkers betrokken bij hun werk. Ze vindt dat het gros van haar medewerkers goed meedenkt en voor elkaar wat wil doen. Ook beschrijft ze dat medewerkers het klantcontact belangrijk vinden. Medewerkers willen uitkeringsgerechtigden graag coachen, dit maakt volgens haar hun werk leuker. Manager Barbara beschrijft de medewerkers als mensen die erg in verbinding staan met de buitenwereld, die graag iets willen doen voor uitkeringsgerechtigden en die problemen willen oplossen.

Barbara: Onze medewerkers zijn trots dat zij bepaalde kennis hebben opgebouwd. Gebaseerd op ervaring door de jaren heen. Wij kennen onze klanten. Dat is ook iets wat onze medewerkers heel lastig hebben gevonden in de keuze toen met *redesign*. Caseloads werden losgelaten. Nu kennen we onze klanten niet meer. Hoe moet ik in godsnaam een klant goed bedienen als ik niet weet hoe de klant is? Elke keer weer een andere klant. De persoonlijke band, dat was heel belangrijk. [...] De medewerkers die hebben wel die bagage, die zijn in staat om iemand te coachen. Daar is heel veel creativiteit, daar is heel veel eigen trots, daar is heel veel vakmanschap tenietgedaan met de *redesign*. Je bent medewerker re-integratie wanneer je eigenlijk alleen maar standaard berichten beantwoordt waarin je dan op gezette tijden het gesprek aangaat en dat gesprek uitvoert via een checklist.

Manager Barbara geeft aan dat medewerkers ervoor zorgen dat zij van toegevoegde waarde zijn en een onderscheidende betekenisvolle rol hebben voor de uitkeringsgerechtigden. Ook geeft ze aan dat ze zelfreflectie een belangrijke vaardigheid van medewerkers vindt. Barbara meent dat medewerkers van Werkbedrijf Blakendam mondig zijn en dat er een open sfeer van communiceren is. Maar ze zegt ook dat er 'tig ongeschreven regeltjes' in de hoofden van de medewerkers leven.

Barbara: Het is een goede werkgever. Kansen genoeg om je te ontwikkelen, ook om andere functies te bekleden. Dus mensen blijven heel lang zitten op hun plek. Daardoor ontstaat er ook wel een soort 'ons kent ons', een soort van familiecultuur. Dat maakt dus ook wel dat je dan met elkaar ook wel iets ontwikkelt. Zo doen wij het, zo hebben wij het altijd gedaan.

Bij Werkbedrijf Blakendam stuurt het management niet concreet aan op handhaving en geven managers medewerkers vrijheid om na te denken over de effecten van handhaven. Bij Blakendam is er variatie in de uitvoering van handhaving.

Shanti: Je merkt dat de een toch sneller het handboek eens even pakt of een dienstverleningsplaat en de andere denkt 'ik kan het niet vinden dus laat maar'.¹⁷ In handhaven zit verschil. De een is wel van het naleven van de verplichtingen en de andere denkt 'een maatregel opleggen is

17. Een dienstverleningsplaat is een voor medewerkers digitaal toegankelijke handleiding met instructies en procesbeschrijvingen.

ook wel een beetje zielig'. Daar zit echt verschil tussen. Het heeft alles te maken met je eigen waarden en normen. Ook hoe je bent opgevoed binnen het bedrijf.

Barbara: Als ik een medewerker vraag 'we weten allemaal dat ze niet allemaal burgerlijk gehoorzaam zijn, in hoeveel gevallen heb je gehandhaafd?' Dan zie je ze heel koortsachtig nadenken en sommigen zeggen 'ik kan het op één hand tellen'.

De managers en de medewerker kwaliteit (Rianne, respondent 38) beschrijven het merendeel van de medewerkers als niet streng. Shanti noemt medewerkers 'vrij', 'makkelijk' en 'lief'. Shanti zegt dat ze af en toe denkt dat strenger gesanctioneerd zou kunnen worden.

Shanti: Ik vind het gros niet streng. Als ik kijk naar het aspect handhaven dan vind ik ze niet streng genoeg. [...] Niemand vindt het leuk om een maatregel op te leggen of om als klant een maatregel te krijgen. Dat is niet leuk. Het is gewoon een vervelend onderdeel van je werk, maar je bent een uitvoeringsinstelling dus moet je het eigenlijk gewoon doen; het uitvoeren van de wet. Dus het is een spanningsveld.

Rianne: Als ik sommige gesprekken hoor of ik zit ertussen dan merk ik dat sommigen echt niks hebben met handhaving. En ook niet willen eigenlijk. Maar dat zie je ook wel aan je cijfers denk ik. De een heeft geen waarschuwing en de ander heeft er 26. De een zit daar meer op dan de ander.

Barbara: Volgens mij zijn medewerkers hier niet streng. Als je streng zou zijn, dan zou je richtlijnen en processen zo uitvoeren als die beschreven staan. Met elkaar weten we dan ook wel dat dat niet altijd zo moet. [...] We hebben met elkaar zaken beschreven, misschien over-beschreven. We weten met elkaar dat als je het allemaal precies zo doet zoals we het hebben gedaan, dat het eigenlijk niet loopt. Dat is bijzonder. Eigenlijk gaan we er ook van uit dat het noodzakelijk is dat je als individu het onderscheidend vermogen hebt om te weten wanneer je dat zo precies moet doen of niet. Dat is dat grijze gebied en dat maakt ook dat medewerkers soms denken als ik die matrix precies zo volg, kom op zeg, ik heb een mens tegenover me, die heeft een verhaal. En dat maakt denk ik dat ze dan niet streng zijn. Als je dan die strengheid wilt hebben, dan moet je het echt anders aanpakken.

Medewerker kwaliteit Rianne beschrijft handhaving als het zorgen dat mensen zich houden aan hun plichten. Ze zegt hierbij dat dit helaas bij sommigen nodig is. Bij Werkbedrijf Blakendam wordt gesproken over handhaving als iets waarover nagedacht moet worden. Bijvoorbeeld over de effecten van handhaving; gedragsverandering zou het doel moeten zijn. Volgens Barbara is ook een 'goed gesprek' handhaving. Bij Blakendam wordt handhaving gezien als meer dan alleen het opleggen van waarschuwingen en maatregelen. Ook de keuze om geen waarschuwing of maatregel op te leggen is een vorm van handhaven.

Shanti: Dat is toch wel het uitvoeren van de regels die daarvoor zijn. Dus als jij constateert dat er een overtreding is, dat je dan ook doet wat is voorgeschreven. Dan leg je die waarschuwing op of je legt die maatregel op. En natuurlijk heb je altijd snijvlakken en momenten waarop je denkt 'ik zit wat in dubio'. Dan ga je gewoon ontzettend goed motiveren waarom je wel iets oplegt of niet iets doet. Want iets niet doen is ook goed hè? Als je een maatregel niet oplegt dat is goed, als het maar goed gemotiveerd is.

Barbara: Ik heb gemerkt dat heel veel medewerkers handhaven zien als een noodzakelijk kwaad. Wel noodzakelijk en dat vind ik wel belangrijk. Dus ze hebben het wel tot zich genomen, maar ze vinden het niet fijn. En als het enigszins kan dat ze dan met een goede onderbouwing toch even kunnen opschuiven richting niet hoeven handhaven, dan zoeken ze die ruimte op. Maar ze gaan het niet bij voorbaat uit de weg.

Beide managers geven aan dat het hun taak is dat teams goed (kunnen) functioneren. Een andere belangrijke taak die ze beiden noemen is het behalen van resultaten. Het UWV maakt prestatieafspraken met het ministerie. Shanti beschrijft dat het Werkbedrijf projecten heeft waar ze van het ministerie extra geld voor krijgen. Volgens haar wordt daar ontzettend veel druk op gezet en zit ze er daarom zelf ook bovenop.

Barbara: Mijn belangrijkste verantwoordelijkheid vind ik om uitvoering te geven aan de afspraken zoals ze zijn vastgelegd in het managementcontract. Mijn leidinggevende, onze regiomanager, heeft een managementcontract gemaakt met de leidinggevende. Daarin staan een aantal afspraken over de uitvoering en ik heb daar een deel van de uitvoering onder mijn hoede. Mijn concrete taak is om ervoor te zorgen dat die uitvoeringsafspraken zo goed mogelijk worden nagekomen, dat alles wat daarvoor nodig is, en soms is daarvoor nodig dat je dan heel duidelijk je proces omschrijft, dat je dat communiceert met je medewerkers. Dat je dat ook monitort of de dingen die gedaan moeten worden ook wel gebeuren. Dat je ook wel kijkt naar de voornaamste mensen die dat moeten doen, je mensenkapitaal. Dat ze dan ook goed in hun vel zitten, dat ze letterlijk en figuurlijk goed gefaciliteerd zijn en hun dingen dan te doen. Een stukje aansturing, gericht op het realiseren van onze afgesproken resultaten.

Managers houden de prestaties bij op districtsniveau. Shanti geeft aan dat ze ook naar andere regio's kijkt om te zien hoe Werkbedrijf Blakendam het ten opzichte van andere Werkbedrijven doet. De medewerkers worden per team beoordeeld. Shanti legt uit dat als het team niet goed scoort op een bepaald onderdeel (bijvoorbeeld de tijdigheid van het versturen van berichten) dat dat dan voor iedereen geldt. Ze verwacht dat medewerkers elkaar daar onderling op aanspreken. Barbara noemt dat er 'keiharde cijfers zijn wat we moeten doen.' Ook zij kijkt naar het teamniveau maar ze wil wel graag dat medewerkers weten wat hun bijdrage daarin is.

Uit de interviews met de managers komt verder naar voren dat de managers zelf druk ervaren omdat zij aangestuurd worden. Shanti stelt dat als de opdrachtgever (het ministerie) tevreden is, dat het Werkbedrijf het dan goed doet. Barbara vertelt dat zolang ze binnen de sociale zekerheid werkt, ze veel veranderingen heeft meegemaakt. Ze ervaart het als een politiek werkveld waarbij de druk van de Tweede Kamerverkiezingen te voelen is.

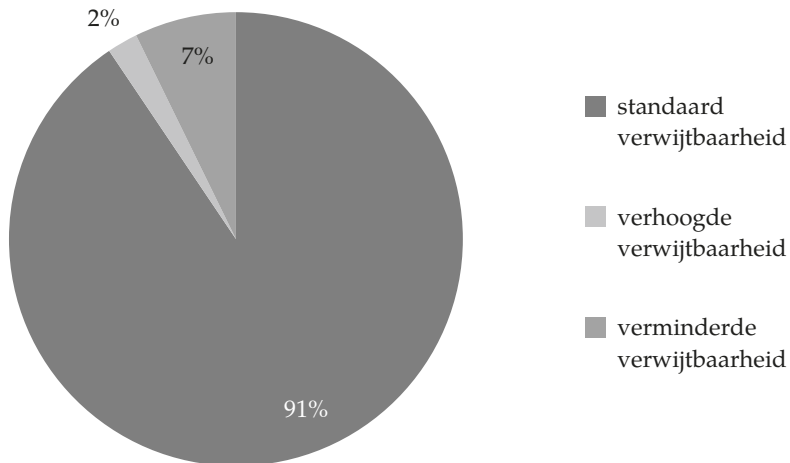
Shanti: De stijl van management die ik hier zie, is dat wij heel erg ons richten op de medewerker. Wij willen het vooral samen met de medewerkers doen. We zitten dan een beetje soms in die spagaat, het richt zich heel erg op de medewerker in de uitvoering maar aan de andere kant hebben wij dan ook gehoor te geven en uitvoering te geven aan wat wij dan ook opgelegd krijgen of als instructie krijgen. Die twee botsen wel soms met elkaar.

6.4.2 *Maatregelen*

Bij Werkbedrijf Blakendam is het niet gebruikelijk om eerst een handhavingdossier aan te maken en daarna te beoordelen of er sprake is van verwijtbaarheid. In 2% van de aangemaakte handhavingdossiers wordt uiteindelijk geen maatregel opgelegd omdat er sprake is van geen verwijtbaarheid. Bij Werkbedrijf Blakendam zijn in een periode van 32 weken meer dan 1.200 maatregelen opgelegd. Wanneer ik het precieze aantal maatregelen afzet tegen het totale aantal evaluatiegesprekken (persoonlijke, telefonische, digitale en ABZ) dan wordt bij Blakendam na 8% van de evaluatiegesprekken een maatregel opgelegd. Zet ik het aantal maatregelen af tegen het aantal persoonlijke evaluatiegesprekken dan krijgt 13% van de uitkeringsgerechtigden een maatregel opgelegd.

Wanneer bij Werkbedrijf Blakendam een maatregel opgelegd wordt, is in 91% van de gevallen sprake van 'standaard' verwijtbaarheid, is in 2% van de gevallen een maatregel met 'verhoogde' verwijtbaarheid opgelegd en is in 7% van de gevallen een maatregel met 'verminderde' verwijtbaarheid opgelegd (zie Figuur 6.3).¹⁸

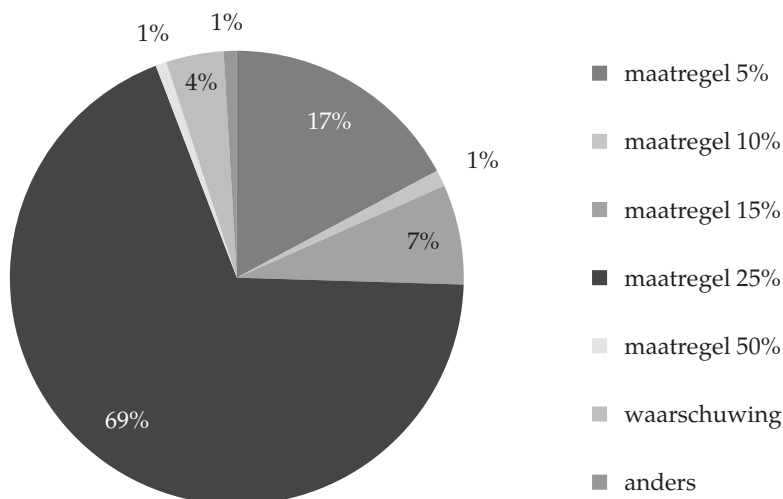
18. Deze percentages zijn berekend over de eerste 32 weken van 2016.

Figuur 6.3 Verwijtbaarheid van opgelegde maatregelen Werkbedrijf Blakendam

Van de opgelegde maatregelen bij Werkbedrijf Blakendam is 17% een maatregel van 5% van het uitkeringsbedrag, is 69% een maatregel van 25% van het uitkeringsbedrag en is 4% een waarschuwing. Zie Figuur 6.4 voor een overzicht. Opvallend is dat het grootste gedeelte van de maatregelen bestaat uit de maatregel van 25% van het uitkeringsbedrag en dat waarschuwingen weinig voorkomen. Over een periode van 21 weken is bij Blakendam gemiddeld wekelijks één waarschuwing opgelegd.¹⁹

19. Door alle medewerkers tezamen.

Figuur 6.4 **Maatregelen Werkbedrijf Blakendam**



6.5 DE HANDHAVINGSSTRATEGIE: DE ONDERZOCHE TE INSTANTIES VERGELEKEN

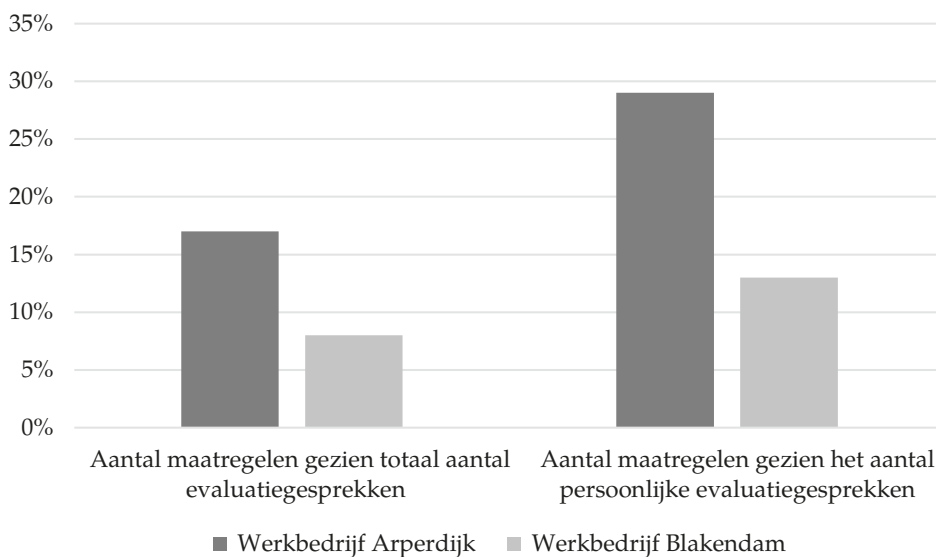
Hoewel beide UWV-vestigingen uniform beleid en uniforme werkprocessen hebben (beide vestigingen werken bijvoorbeeld met dezelfde maatregelenmatrix en hetzelfde handhavingshandboek) en er in grote lijnen overeenkomsten zijn in de uitvoering, verschillen beide vestigingen ook van elkaar. In de vestigingen worden medewerkers verschillend aangestuurd door managers. Ook verschillen de instanties van elkaar wat betreft het aantal opgelegde maatregelen en waarschuwingen.

Een eerste verschil tussen beide Werkbedrijven gaat over het aanmaken van de handhavingsdossiers. Bij Werkbedrijf Arperdijk staat het handhavingsdossier centraal waarbij het de bedoeling is dat medewerkers bij alle overtredingen een handhavingsdossier aanmaken, ook al blijkt later dat er geen sprake is van verwijtbaarheid. Bij een kwart (26%) van de aangemaakte handhavingsdossiers wordt uiteindelijk geen maatregel opgelegd omdat er sprake is van geen verwijtbaarheid. Bij Werkbedrijf Blakendam is dit slechts 2%. Dit laat zien dat medewerkers bij Blakendam alleen een handhavingsdossier aanmaken als er sprake is van verwijtbaarheid.

Ook verschillen beide Werkbedrijven in het aantal opgelegde maatregelen. Gekeken naar het aantal evaluatiegesprekken worden bij Werkbedrijf Arperdijk beduidend meer maatregelen opgelegd dan bij Werkbedrijf Blakendam. Gerelateerd aan

het totale aantal evaluatiegesprekken wordt bij Arperdijk bij 17% van de gesprekken een maatregel opgelegd, bij Blakendam is dit 8%.²⁰ Wordt dit gerelateerd aan het aantal persoonlijke evaluatiegesprekken dan zijn de percentages respectievelijk 29% en 13%. Zie Figuur 6.5 voor het overzicht. Bij Arperdijk worden zowel absoluut als relatief meer maatregelen opgelegd dan bij Blakendam. Bij Werkbedrijf Arperdijk worden daarnaast meer waarschuwingen opgelegd (gemiddeld vier per week), dan bij Werkbedrijf Blakendam (gemiddeld één per week).

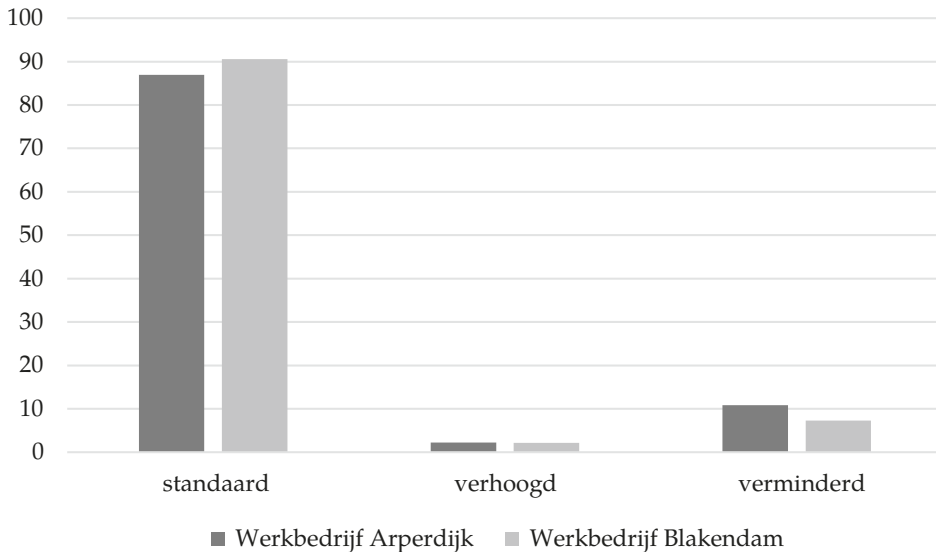
Figuur 6.5 Aantal opgelegde maatregelen (percentages)



Hoewel bij Werkbedrijf Arperdijk meer maatregelen worden opgelegd, zijn er grote overeenkomsten tussen beide Werkbedrijven in de mate van verwijtbaarheid van de maatregelen. Zoals in Figuur 6.6 te zien is, wordt bij beide Werkbedrijven in een groot deel van de gevallen een maatregel met 'standaard' verwijtbaarheid opgelegd (Werkbedrijf Arperdijk 87% en Werkbedrijf Blakendam 91%). Bij Werkbedrijf Arperdijk wordt iets vaker een maatregel met 'verminderde' verwijtbaarheid opgelegd (11%) dan bij Werkbedrijf Blakendam (7%).

20. Hierbij is voor Werkbedrijf Arperdijk gerekend met het totale aantal evaluatiegesprekken dat medewerkers van Arperdijk voeren en het aantal opgelegde maatregelen door medewerkers van Arperdijk. Voor Werkbedrijf Blakendam is gerekend met het totale aantal evaluatiegesprekken dat medewerkers van Blakendam voeren en het aantal opgelegde maatregelen door medewerkers van Blakendam.

Figuur 6.6 **Overzicht verwijtbaarheid opgelegde maatregelen**



Bij Werkbedrijf Arperdijk wordt gewerkt met een werkgroep Handhaving en medewerkers worden aangestuurd om te allen tijde een handavingsdossier aan te maken. Medewerkers krijgen weinig vrijheid en moeten het werkproces volgen. Uniformiteit en het werkproces staan voorop. Managers sturen aan op registratie en medewerkers worden hierop aangesproken. Opvallend bij Arperdijk is dat loyaliteit aan het UWV wordt gezien als belangrijke eigenschap van medewerkers. Medewerkers worden letterlijk gezien als ‘verlengstuk van de organisatie’.

Bij Werkbedrijf Blakendam ligt de focus niet op opsporing en sanctionering en de managers geven aan dat medewerkers variëren in hoe ze handhaven. Sommige medewerkers hebben volgens managers niks met controleren en straffen en de managers omschrijven medewerkers als ‘niet streng’. Handhaving is meer dan alleen bestraffen, een goed gesprek of de keuze om niet te handhaven is ook een vorm van handhaven. Sanctioneren speelt geen centrale rol. De managers geven aan dat ze vrijheid geven aan medewerkers om uitzonderingen te maken of eigen keuzes te maken over handhaving. Sommige medewerkers zullen van het bestraffen zijn terwijl andere medewerkers bij een (mogelijke) overtreding voor overreding zullen kiezen. Managers geven aan dat medewerkers niet altijd volgens het werkproces werken. Er is meer ruimte om van regels af te wijken dan bij Arperdijk.

7.1 INLEIDING

Alle werkzoekenden met een Werkloosheidsuitkering of een bijstandsuitkering (Participatiewet), hebben te maken met verplichtingen die verbonden zijn aan deze uitkeringen. Medewerkers van de uitvoeringsinstanties zijn verantwoordelijk voor het handhaven van deze verplichtingen. In de vorige twee hoofdstukken heb ik de handhavingsstrategie van de onderzochte instanties beschreven en lag de nadruk op de uitvoeringsinstantie. In dit hoofdstuk staat de wijze van handhaving van de verplichtingen door medewerkers van de uitvoeringsinstanties centraal en ligt de nadruk op de medewerkers.

Ik heb in dit onderzoek medewerkers gezien met verschillende aanpakken. Variërend van medewerkers die totaal niet fraudealert zijn – ik heb bij een gesprek gezeten van een medewerker met een uitkeringsgerechtigde (bijstand) die pianolerares was, waarbij de medewerker het antwoord ‘dat vertel ik liever niet, dat is privé’ accepteerde op de vraag hoeveel leerlingen zij les gaf – tot medewerkers die een verhoor met een van fraude verdachte uitkeringsgerechtigde zo weten op te bouwen (met zogenaamde ‘omsingelvragen’) dat de uitkeringsgerechtigde de waarheid wel moest vertellen. Ik heb medewerkers gezien met veel mensenkennis, die precies weten wanneer en bij wie ‘ze met de vuist op tafel moeten slaan’ en wanneer ze iemand een ‘aai over de bol’ moet geven. Maar ik heb ook medewerkers gezien die hun werk ‘uitzaten’ en alleen het hoognodige deden, of die elke keer precies hetzelfde ‘riedeltje’ hadden, ongeacht welke uitkeringsgerechtigde tegenover hen zat. Ik heb daarnaast medewerkers gezien die ‘klakkeloos’ het werkproces volgen zonder te kijken naar de situatie of uitkeringsgerechtigde omdat dit volgens hen zo ‘moet’, medewerkers die uitkeringsgerechtigden bestraffen omdat ze ‘persoonlijk geraakt’ zijn en ik heb medewerkers gezien die de sanctie zoveel mogelijk afstemmen op de situatie van de uitkeringsgerechtigde.

Zoals eerder in hoofdstuk 2 uitgewerkt, analyseer ik in dit onderzoek het gedrag van medewerkers aan de hand van handhavingsstijlen. Een handhavingsstijl beschrijft het gedrag van medewerkers in de dagelijkse interactie met uitkeringsge-

rechtigden ter bevordering van naleving. Op basis van de dimensies ‘wijze van regeltoepassing’ en ‘reactie op overtreding’ kunnen vier handhavingsstijlen onderscheiden worden: strikte bestraffing, strikte overreding, flexibele bestraffing en flexibele overreding. Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 geef ik een beschrijving van de handhavingsstijlen in de praktijk van de socialezekerheids-wetgeving. Per handhavingsstijl beschrijf ik aan de hand van een aantal medewerkers de stijl. In paragraaf 3 bespreek ik de handhavingsstijlen van medewerkers per instantie en laat ik een overzicht zien van de handhavingsstijlen. In paragraaf 4 ligt de focus op de combinatie van handhavingsstijlen. Daarna bespreek ik in paragraaf 5 de verschillen en overeenkomsten in handhavingsstijlen en geef ik mogelijke verklaringen voor deze verschillen. Ik sluit het hoofdstuk af met een opsomming van de belangrijkste bevindingen en een discussie (paragraaf 6).

7.2 HANDHAVINGSSTIJLEN IN DE PRAKTIJK

Bij de onderzochte uitvoeringsinstanties zijn drie handhavingsstijlen te herkennen: strikte bestraffing, flexibele bestraffing en flexibele overreding. De handhavingsstijl strikte overreding heb ik in de praktijk niet aangetroffen. Hoe deze drie handhavingsstijlen er in de praktijk van de socialezekerheidswetgeving uitzien, laat ik zien aan de hand van uitspraken van medewerkers en notities van gesprekken tussen medewerkers en uitkeringsgerechtigden.

7.2.1 *Strikte bestraffing*

Strikte bestraffing houdt in dat medewerkers de regels nauwkeurig en consistent toepassen en dat zij sanctionerend reageren op (mogelijke) overtredingen. Alwin (medewerker re-integratie UWV, respondent 15), Saskia (medewerker re-integratie UWV, respondent 21) en Samara (medewerker handhaving sociale dienst, respondent 43) zijn te typeren als medewerkers met een strikte en bestraffende handhavingsstijl. Voor deze medewerkers hoort controleren bij de dagelijkse werkzaamheden.

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.

Passend bij deze handhavingsstijl is dat de medewerker de regels desgevraagd verkiest boven de uitkeringsgerechtigde.

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

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.

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 procesen 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 uitkeringsgerechtigden of uitkeringsgerechtigden te confronteren wanneer iets niet goed gegaan is. Volgens Saskia zijn er geen goede redenen om niet te controleren en sanctioneren en Alwin geeft aan dat hij overtredingen altijd registreert. 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 uitkeringsgerechtigden 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 deze 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 uitkeringsgerechtigde spreekt die de laatste sollicitatieactiviteiten 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.

Uitkeringsgerechtigde: 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.

Uitkeringsgerechtigde: 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.

7.2.2 *Flexibele bestraffing*

Bij een flexibele bestraffende handhavingsstijl passen medewerkers de regels flexibel toe en reageren zij bestraffend op overtredingen. Tom (medewerker inkomen sociale dienst, respondent 6) en Jos (medewerker handhaving sociale dienst, respondent 60) zijn medewerkers die een flexibele en bestraffende handhavingsstijl hebben. Beiden geven aan dat het belangrijk is dat de regels niet altijd centraal 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.¹

1. Artikel 18 van de Participatiewet gaat over de afstemming van rechten en plichten.

De onderzochte medewerkers met een flexibele handhavingsstijl ervaren vrijheid om af te wijken van 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 weleens een keer gaan controleren of het allemaal klopt. Dat is over een regel heen durven stappen.

Jos geeft aan dat hij 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.

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 handhavingsstijl is dat de onderzochte medewerkers duidelijk zijn in wat wel en niet getolereerd wordt en dat bij overtredingen sancties opgelegd worden. Tom geeft aan dat hij nooit 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 handhavingsstijl 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 wel nu een souplesse 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 hij ook wel binnen. Dan vertrouw ik hem wel.

Deze medewerkers vinden niet dat sanctiewaardig gedrag de uitkeringsgerechtigde nagedragen moet worden.

Tom: Ik begin altijd 'je hebt me belazerd. Dat is achter de rug, daarvoor ga je nu betalen, je blijft bijstandsafhankelijk, 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.

7.2.3 *Flexibele overreding*

Bij een flexibele en overredende handhavingsstijl past de medewerker de regels flexibel toe en reageert overredend op overtredingen. Medewerkers met de flexibele overredende handhavingsstijl zijn Jan (medewerker inkomen sociale dienst, respondent 4) en Martijn (medewerker re-integratie UWV, respondent 36). 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 uitkeringsgerechtigde.

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 uitkeringsgerechtigde een afspraak mist (waarvoor volgens het werkproces een maatregel opgelegd dient te worden), 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, vaak 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 uitkeringsgerechtigden helemaal niets meer doen. Hij geeft aan dat uitkeringsgerechtigden 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 dat nog een boete gaan opleggen. Nou sorry, ik zit er niet op te wachten. Als ik er onderuit kan komen dan doe ik dat ook wel. Dat probeer ik zoveel 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 doet 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, 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 uitkeringsgerechtigden telt hij de sollicitatieactiviteiten uit alle perioden op en als dit in totaal voldoende is, heeft de uitkeringsgerechtigde volgens Martijn aan de sollicitatieverplichting voldaan.

Martijn: Ik kijk naar het totaal. Ik kijk niet vier 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. Ik vraag 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 uitdeelt.

Onderzoeker: Wat vind je van je controlerende rol?

Martijn: Ik zit hier niet als controle ambtenaar. 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 voorgekomen dat iemand bewust de dienst wil gaan oplichten of gemeenschapsgelden wil gaan misbruiken. Totdat het eventueel bewezen is. Er zijn wel misertjes geweest dat mensen een boete opgelegd hebben gekregen of dat mensen door de mand zijn gevallen. Maar ik houd het op een incident.

7.3 DE HANDHAVINGSSTIJLEN VAN DE MEDEWERKERS VAN DE ONDERZOCHE INSTANTIES

Het onderzoek bij de uitvoeringsinstanties heeft duidelijk gemaakt dat medewerkers drie verschillende handhavingsstijlen hanteren (strikte bestraffing, flexibele bestraffing en flexibele overreding). Bij de vijf uitvoeringsinstanties heb ik geen medewerkers aangetroffen met een strikte overredende handhavingsstijl. Dat ik geen medewerkers met een strikte overredende handhavingsstijl heb aangetroffen, komt doordat in deze context de combinatie strikte regeltoepassing en overreding niet mogelijk is. Medewerkers kunnen de regels niet strikt toepassen én overredend reageren op overtredingen. Een strikte interpretatie van de regels houdt in de socialezekerheidswetgeving namelijk een bestraffende reactie op overtredingen in. In de sociale zekerheid geeft de wet geen ruimte voor overreding. Beargumenteerd kan worden dat de wetgever de uitvoerders ruimte geeft om niet te bestraffen door aan te geven dat er 'dringende redenen' kunnen zijn of dat er sprake is van 'geen verwijtbaarheid'. In de praktijk is echter gebleken dat deze situaties zo zelden

voorkomen, dat hieruit niet opgemaakt kan worden dat in de praktijk een strikte overredende handhavingsstijl gehanteerd wordt door medewerkers.²

Ik heb alle medewerkers ingedeeld naar hun handhavingsstijl, zie Figuur 7.1 (sociale diensten) en Figuur 7.2 (UWV Werkbedrijven).³ In deze overzichten wordt duidelijk dat de onderzochte instanties van elkaar verschillen. Bij sociale dienst Klarensicht komt de stijl van strikte bestraffing bijna niet voor terwijl bij sociale dienst Langedijk weinig sprake is van flexibele overreding. Bij sociale dienst Menterhaven zijn alle drie de stijlen aangetroffen. Bij Werkbedrijf Arperdijk hebben de meeste medewerkers een bestraffende handhavingsstijl. Bij Werkbedrijf Blaken-dam hebben de meeste medewerkers een flexibele handhavingsstijl.

-
2. In de praktijk zijn wel medewerkers geobserveerd die gebruik maakten van 'dringende redenen' of 'geen verwijtbaarheid' om geen boete te hoeven opleggen. Deze medewerkers hadden echter geen strikte interpretatie van de wet en worden daardoor niet aangemerkt als medewerkers met een strikte overredende stijl, maar als medewerkers met een flexibele overredende stijl.
 3. Zie Bijlage K voor een overzicht per uitvoeringsinstantie met de 'namen' van de medewerkers.

Figuur 7.1 Handhavingsstijlen medewerkers sociale dienst Klarenzicht (n=11), Langebeek (n=9) en Menterhaven (n=9)

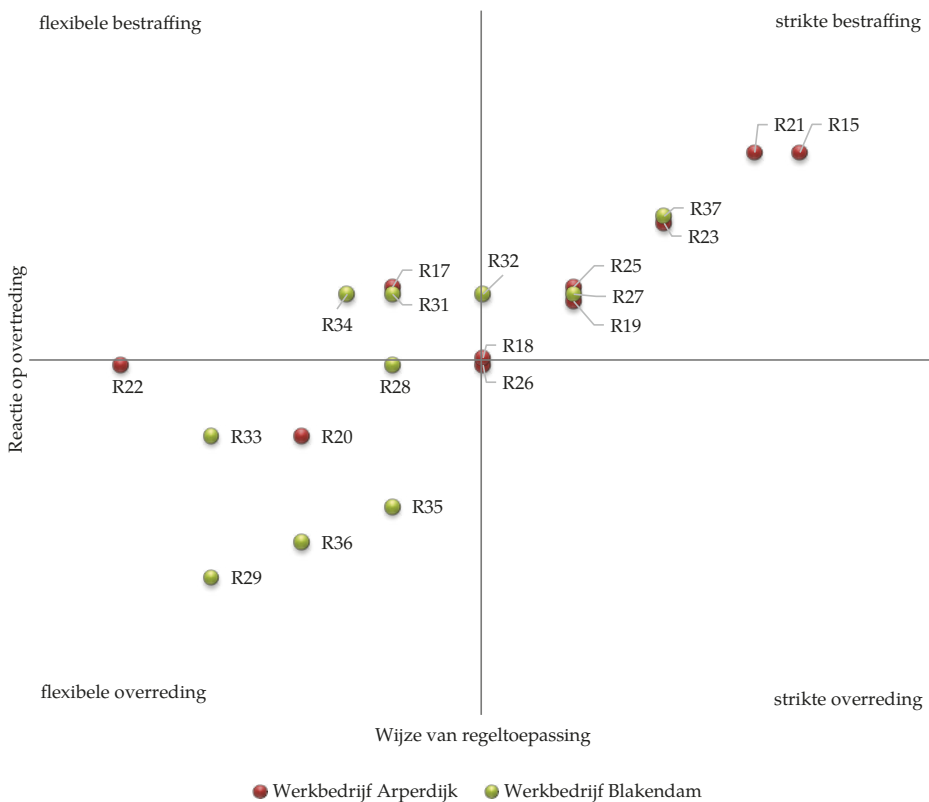


De meeste onderzochte medewerkers van sociale dienst Klarenzicht passen de regels flexibel toe en reageren overredend op overtredingen. De medewerkers zijn te typeren als medewerkers met een flexibele overredende handhavingsstijl. Tom (respondent 6) en Marieke (respondent 7) reageren meer bestraffend op overtredingen en Arjan (respondent 10) en Nathalie (respondent 2) passen de regels strikter toe.

De onderzochte medewerkers van sociale dienst Langebeek zijn te typeren als medewerkers met een meer strikte en bestraffende handhavingsstijl. Bijna alle medewerkers reageren bestraffend op overtredingen. De meeste medewerkers passen de regels strikt toe. Alleen Gertie (respondent 52), Rick (respondent 49) en Anne (respondent 50) zijn te typeren als minder strikt.

De onderzochte medewerkers van sociale dienst Menterhaven verschillen het meeste in hun handhavingstijl. Sommige medewerkers passen de regels flexibel toe, terwijl andere medewerkers de regels strikt toepassen. Ook de mate van bestraffen in de reactie op overtredingen verschilt. Eén medewerker heeft duidelijk een andere handhavingstijl; Martje (respondent 64) heeft een flexibele overredende handhavingstijl. Medewerkers van sociale dienst Menterhaven lijken qua handhavingstijl meer op medewerkers van sociale dienst Langebeek dan op medewerkers van sociale dienst Klarenzicht.

Figuur 7.2 Handhavingstijlen medewerkers Werkbedrijf Arperdijk (n=10) en Blakendam (n=10)



Een soortgelijke verdeling als bij de sociale diensten heb ik ook waargenomen bij de onderzochte UWV Werkbedrijven. Bij Werkbedrijf Arperdijk werken voornamelijk medewerkers met een strikte bestraffende handhavingstijl. De onderzochte medewerkers van Arperdijk zijn te typeren als medewerkers die bestraffend reageren op overtredingen. De meeste medewerkers passen de regels strikt toe. Bij

Arperdijk komt flexibele overreding bijna niet voor. Alleen Ilse (respondent 20) is te typeren als flexibel en overredend. Naast Ilse zijn ook Laurens (respondent 22) en Anneke (respondent 17) te typeren als flexibele regeltoepassers, zij reageren echter bestraffend op overtredingen.

Bij Werkbedrijf Blakendam daarentegen komt een flexibele overredende handhavingsstijl relatief vaak voor en komt de strikte bestraffende stijl bijna niet voor. De handhavingsstijlen van de onderzochte medewerkers van Werkbedrijf Blakendam variëren. Een gedeelte van de medewerkers heeft een flexibele overredende handhavingsstijl terwijl andere medewerkers meer bestraffend op overtredingen reageren en de regels strikter toepassen. Medewerkers van Blakendam hebben naar het geheel gekeken een meer flexibele en meer overredende handhavingsstijl dan medewerkers van Arperdijk.

7.4 COMBINATIE VAN HANDHAVINGSSTIJLEN

De indeling naar de handhavingsstijlen laat niet het hele verhaal zien. Niet alle medewerkers hebben één vaste handhavingsstijl die zij te allen tijde toepassen. In de praktijk blijkt dat sommige medewerkers gebruik maken van meerdere handhavingsstijlen. Dit komt niet alleen naar voren tijdens de interviews, ook tijdens de observaties wordt dit bevestigd. In de praktijk ben ik twee variaties van combinaties van handhavingsstijlen tegengekomen. De eerste variant – die ik bij een kleine groep medewerkers waargenomen heb – is dat medewerkers één handhavingsstijl hebben maar in incidentele gevallen hiervan afwijken. De tweede variant – die ik bij een grotere groep medewerkers waargenomen heb – is dat medewerkers structureel twee handhavingsstijlen combineren; ze schuiven tussen de flexibele bestraffende én de flexibele overredende stijl. Beide variaties licht ik in de volgende paragrafen verder toe.

Het combineren van handhavingsstijlen, zowel incidenteel als structureel, komt zowel bij de onderzochte sociale diensten als bij de onderzochte UWV Werkbedrijven voor. Opvallend is dat medewerkers die handhavingsstijlen combineren in bijna alle gevallen medewerkers re-integratie zijn (uitgezonderd één medewerker handhaving). Dit is te verklaren doordat zij in verhouding tot medewerkers met andere functies vaker contact hebben met uitkeringsgerechtigden en zij in hun functie meer discretionaire ruimte hebben.

7.4.1 *Incidentele combinatie van handhavingsstijlen*

Een aantal medewerkers maakt incidenteel gebruik van een andere handhavingsstijl. Arnout (medewerker re-integratie UWV, respondent 29) en Marjet (medewerker re-integratie UWV, respondent 33) zijn voorbeelden van medewerkers die af en

toe gebruik maken van een andere handhavingsstijl. Andere medewerkers die incidenteel twee handhavingsstijlen combineren zijn Charlotte (medewerker re-integratie UWV, respondent 31) en Hanna (medewerker re-integratie sociale dienst, respondent 61). De handhavingsstijl van deze medewerkers is flexibele overreding en zij maken incidenteel gebruik van de flexibele bestraffende handhavingsstijl.

Arnout: Ik ben daar altijd wat dubbel in, in het handhaven. Kijk als ik duidelijk, persoonlijk duidelijke afspraken met iemand maak en die worden niet nagekomen dan ben ik gauwer van het handhaven dan dat het een UWV-maatregel is. Als het UWV zegt 'jij moet vier keer per vier weken', dan wil ik dat nog weleens nuanceren. [...] Ik ben zelf niet zo van het korten op de uitkering. Mits iemand het echt heel bont maakt, dan doe ik het wel.

Onderzoeker: Jij zegt 'de regel zou zijn 'vier keer per vier weken solliciteren' maar als het nou drie keer is, dan zou ik het er met de klant over hebben?'

Marjet: Ik vraag wel of ze alsnog de ontbrekende sollicitaties kunnen aanleveren. [...] Ik moet gewoon de regels navolgen. Ik leg wel uit wat het belang ervan is: als je het niet doet dan ... Als ik het dan een week later controleer en zie dat de klant de sollicitaties alsnog niet doorgegeven heeft, dan kan ik toch chagrijnig worden. Dan denk ik 'verdomme ik heb het nog zo gezegd'. Waarom doe je het dan niet? Daar word ik dan zo ... Dan wordt het persoonlijk. En dan heb ik ook geen moeite meer mee. Ik heb het zo uitgelegd, als je het dan niet doet dan moet je het zelf maar weten. [...] We hebben een aardig gesprek gehad, ik heb het je prima uitgelegd en verteld dat het zo belangrijk is en je doet het gewoon niet.

Bij de incidentele combinatie van handhavingsstijlen lijkt de medewerker zijn of haar gedrag aan te passen omdat deze medewerkers persoonlijk 'geraakt' worden door het gedrag van uitkeringsgerechtigden. Uit bovenstaande voorbeelden blijkt dat als medewerkers persoonlijke afspraken maken met uitkeringsgerechtigden en deze niet worden nagekomen, zij van 'overreden' overstappen naar 'bestrafen'. Medewerkers zijn dan 'boos', voelen zich 'besodemieterd' en uitkeringsgerechtigden hebben het 'te bont' gemaakt. Uitkeringsgerechtigden krijgen bij een overtreding van medewerkers met een flexibele overredende handhavingsstijl een tweede (en in sommige gevallen een derde of vierde) kans. Maar als ze die niet pakken, dan kiezen de medewerkers die normaal voor overreden kiezen ervoor om te bestraffen. De medewerker stemt zijn of haar gedrag dus af op zijn of haar eigen gevoel.

7.4.2 *Structurele combinatie van handhavingsstijlen*

In de praktijk komt het daarnaast voor dat medewerkers in hun dagelijkse interactie met uitkeringsgerechtigden schuiven tussen twee handhavingsstijlen. Medewerkers die de regels flexibel interpreteren en zowel overredend als bestraffend reageren op overtredingen zijn Anne (medewerker re-integratie sociale dienst, res-

pondent 50) en Laurens (medewerker re-integratie UWV, respondent 22). Deze medewerkers geven aan dat zij hun reactie afstemmen op de uitkeringsgerechtigde.

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 gebeurt is 'hij heeft niet gesolliciteerd, het is 25%', dat vind ik te makkelijk. Omdat je dan niet een goede inschatting van 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 schijven.

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?

Naast Laurens en Anna combineren ook Michiel (medewerker re-integratie sociale dienst, respondent 3), Dirk (medewerker re-integratie sociale dienst, respondent 5), Marieke (medewerker re-integratie sociale dienst, respondent 7), Roel (medewerker handhaving sociale dienst, respondent 8), Yin (medewerker re-integratie UWV, respondent 18), Erik (medewerker re-integratie UWV, respondent 27), Annette (medewerker re-integratie UWV, respondent 34) en Elena (medewerker re-integratie sociale dienst, respondent 59) structureel twee handhavingstijlen. Deze medewerkers 'schuiven' als het ware verticaal op een neer in Figuur 7.1 en 7.2. De positie die zij nu op de dimensie 'reactie op overtreding' hebben, is een gemiddelde.

Een kenmerk van medewerkers die zowel overreden als bestraffen is dat zij gebruik maken van verschillende handhavingsopties. In de praktijk blijkt bijvoorbeeld dat medewerkers projecten inzetten als handhavingsoptie. Medewerkers hebben de keuze uit projecten waarvoor ze uitkeringsgerechtigden kunnen aanmelden. De projecten verschillen van het volgen van een *workshop* tot een intensief project met begeleiding waarbij uitkeringsgerechtigden bijvoorbeeld vier dagen in de week werken. Hoewel het inzetten van een project op zichzelf geen handhavingsoptie is, worden projecten wel gebruikt om eraan bij te dragen dat uitkeringsgerechtigden 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 nog altijd wie ik voor me heb. [...] Niet bij voorbaat zeggen 'ga maar naar [naam fabriek]'. Dat kun je wel opleggen maar niet iedereen kan daaraan voldoen. Die jongen van van-

ochtend, die kan ik verplichten 'je gaat nu naar [naam fabriek]. 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 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 [naam fabriek] 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 schuiven 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 door middel van informatie en sanctie zorgdragen dat mensen 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 uitkeringsgerechtigden die niet gemotiveerd zijn. Deze aanpak bestaat eruit dat zij meer bestraffend reageren op uitkeringsgerechtigden die niet gemotiveerd zijn en dat zij meer overredend reageren op uitkeringsgerechtigden die wel gemotiveerd zijn.

Anne: 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 sociale 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 overgaat in de zin van dat je merkt in een gesprek dat mensen bewust dingen achterhouden. Of bewust proberen de boel te versto-

ren. Dan word ik bewust strenger. En dan word ik ook een stuk duidelijker en valt er niet meer met mij te spotten.

Een deel van de medewerkers van de onderzochte instanties combineert dus twee handhavingsstijlen. Deze combinatie lijkt te komen doordat de medewerker zijn of haar gedrag aanpast aan en afstemt op de uitkeringsgerechtigde. Deze medewerkers zijn hierbij gefocust op de houding en motivatie van de uitkeringsgerechtigde. Goed gemotiveerde uitkeringsgerechtigden worden met overreding benaderd en minder gemotiveerde uitkeringsgerechtigden (in de extreme gevallen, de ‘niet-willers’), worden meer bestraffend benaderd.

7.5 DE VERSCHILLEN IN HANDHAVINGSSTIJLEN VERKLAARD

In dit onderzoek is gebleken dat medewerkers – zowel binnen de uitvoeringsinstanties als tussen de instanties – verschillen in handhavingsstijlen. Bij sociale dienst Klarenzicht hebben medewerkers voornamelijk een flexibele bestraffende of flexibele overredende handhavingsstijl. Bij sociale dienst Langebeek hebben de medewerkers voornamelijk een flexibele bestraffende of strikte bestraffende handhavingsstijl. Bij de medewerkers van sociale dienst Menterhaven zijn alle drie handhavingsstijlen aangetroffen. Ook de handhavingsstijlen van medewerkers van de twee onderzochte Werkbedrijven komen niet met elkaar overeen. Bij Werkbedrijf Arperdijk werken zowel medewerkers met een strikte bestraffende handhavingsstijl als met een flexibele bestraffende handhavingsstijl. Bij Werkbedrijf Blakendam heeft een gedeelte van de medewerkers een flexibele overredende handhavingsstijl. Andere medewerkers reageren meer bestraffend op overtredingen en passen de regels strikter toe.

In de literatuur worden meerdere verklaringen gesuggereerd voor verschillen in handhavingsstijlen.⁴ Hoewel ik op basis van dit kwalitatieve onderzoek geen conclusies kan trekken over de verklaringen voor de gevonden variatie in handhavingsstijlen, kan ik op basis van mijn onderzoeksdata wel een indicatie geven of de door anderen gesuggereerde verklaringen een rol spelen bij de geanalyseerde verschillen in handhavingsstijlen. Op basis van mogelijke verklaringen die tijdens het onderzoek naar voren kwamen door gesprekken met medewerkers of door observaties, heb ik gedetailleerder gekeken naar de kenmerken van de organisatie en naar de kenmerken van medewerkers.

4. Benda & Fenger 2014, p. 14-17; May & Winter 2011, p. 230-233; Wiering 1999, p. 23-31; Hutter 1989, p. 163-171; Kagan 1989, p. 94-112; Grabosky & Braithwaite 1986, p. 203-219.

7.5.1 *Organisatiekenmerken*

De variatie in handhavingsstijlen lijkt voor een deel bepaald door de instantie waarvoor medewerkers werken. Als ik de handhavingsstrategie van de uitvoeringsinstanties die ik in hoofdstuk 5 en hoofdstuk 6 beschreven heb, vergelijk met de handhavingsstijlen van de medewerkers van deze instanties dan blijkt dat de gevonden handhavingsstijlen in grote lijnen aansluiten bij het handhavingsbeleid van de instanties. De beschrijving van de handhavingsstrategie vertoont grote overeenkomsten met de indeling van de handhavingsstijlen van de medewerkers.

De verschillen in de handhavingsstrategie van de sociale diensten (hoofdstuk 5), komen overeen met de verschillen in de posities die de uitvoeringsinstanties innemen in het model van handhavingsstijlen. De medewerkers van sociale dienst Klarenzicht zijn te typeren als 'zachte' medewerkers. De medewerkers van sociale dienst Langebeek kunnen getypeerd worden als 'streng'. De medewerkers van sociale dienst Menterhaven zitten tussen de medewerkers van Klarenzicht en Langebeek in. In hoofdstuk 6 beschreef ik de handhavingsstrategie van Werkbedrijf Arperdijk als strikt en meer bestraffend terwijl ik de handhavingsstrategie van Werkbedrijf Blakendam beschreef als flexibeler en minder bestraffend. Ook deze (relatieve) verschillen zijn te herkennen in de aangetroffen handhavingsstijlen.

Mogelijke verklaringen voor verschillen in handhavingsstijlen tussen de instanties zijn de frequentie van contact met de uitkeringsgerechtigden, de aansturing door het management en het type 'klant'. De eerste mogelijke verklaring is de frequentie en de wijze van contact tussen de medewerkers en de uitkeringsgerechtigden. Bij sociale dienst Klarenzicht hebben medewerkers relatief (ten opzichte van Langebeek en Menterhaven) het meest frequent contact met uitkeringsgerechtigden en hebben alle uitkeringsgerechtigden twee vaste contactpersonen.⁵ Medewerkers van sociale dienst Klarenzicht hebben voornamelijk een flexibele overredende handhavingsstijl. Dit zou ook de verklaring kunnen zijn waarom medewerkers van sociale dienst Langebeek en sociale dienst Menterhaven meer bestraffend reageren op overtredingen.

De frequentie van het contact tussen de medewerker en de uitkeringsgerechtigde kan echter niet de enige verklaring zijn voor de gevonden verschillen tussen de uitvoeringsinstanties. Immers, de handhavingsstijlen van medewerkers van Werkbedrijf Arperdijk en Blakendam verschillen, terwijl medewerkers van beide instanties evenveel (of even weinig) contact hebben met uitkeringsgerechtigden en er bij beide instanties geen vaste contactpersonen zijn.

5. Dit zou kunnen samenhangen met de grootte van de uitvoeringsinstantie. Sociale dienst Langebeek en sociale dienst Menterhaven zijn relatief grote uitvoeringsinstanties.

Wat wel verschilt tussen de Werkbedrijven is de aansturing door het management; de tweede mogelijke verklaring voor de gevonden verschillen tussen de uitvoeringsinstanties. Bij Werkbedrijf Blakendam 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 Blakendam zijn minder goed op de hoogte van bijvoorbeeld de mogelijkheid van het geven van een waarschuwing of de voorgeschreven maatregelen. Bij Werkbedrijf Blakendam is er minder controle op medewerkers, waardoor medewerkers meer vrijheid ervaren om eigen keuzes te maken op het gebied van handhaving.

Ook medewerkers van sociale dienst Klarenzicht krijgen meer vrijheid (discretionaire ruimte) om van regels af te wijken. Medewerkers van sociale dienst Klarenzicht krijgen de meeste discretionaire ruimte in vergelijking met de twee andere sociale diensten. Dit zou ook de verklaring kunnen zijn waarom bij sociale dienst Klarenzicht relatief meer medewerkers structureel handhavingstijlen combineren dan bij de andere onderzochte uitvoeringsinstanties.

Een andere mogelijke verklaring voor de verschillen tussen de uitvoeringsinstanties die in de uitvoeringspraktijk vaak aangehaald wordt, is het type uitkeringsgerechtigde. De vraag is hierbij of medewerkers van verschillende uitvoeringsinstanties te maken hebben met verschillende klanten. Of anders gesteld: verschillen de klanten per uitvoeringsinstantie? Ik heb hier in dit onderzoek geen aanwijzingen voor gevonden. Bij alle instanties heb ik een verscheidenheid aan uitkeringsgerechtigden geobserveerd, maar ik kan hierbij niet stellen dat de ene onderzochte sociale dienst met andere populatie uitkeringsgerechtigden te maken heeft dan de andere onderzochte sociale diensten, hetzelfde geldt voor de UWV Werkbedrijven onderling. De uitkeringsgerechtigden waren op de ene locatie bijvoorbeeld niet mondig, hadden niet meer of juist minder problemen of waren niet uitzonderlijk goed of slecht gemotiveerd om werk te vinden. Bij Werkbedrijf Blakendam heb ik daarnaast twee teams onderzocht waarbij het ene team werkte met uitkeringsgerechtigden woonachtig in de stad en het andere team met uitkeringsrechten buiten de stad. Ik heb geen verschillen tussen de handhavingstijlen van beide teams kunnen vinden.

7.5.2 *Persoonskenmerken*

Ook persoonskenmerken kunnen een verklarende factor zijn voor variatie in handhavingstijlen.⁶ In dit onderzoek heb ik gekeken naar de persoonskenmerken leef-

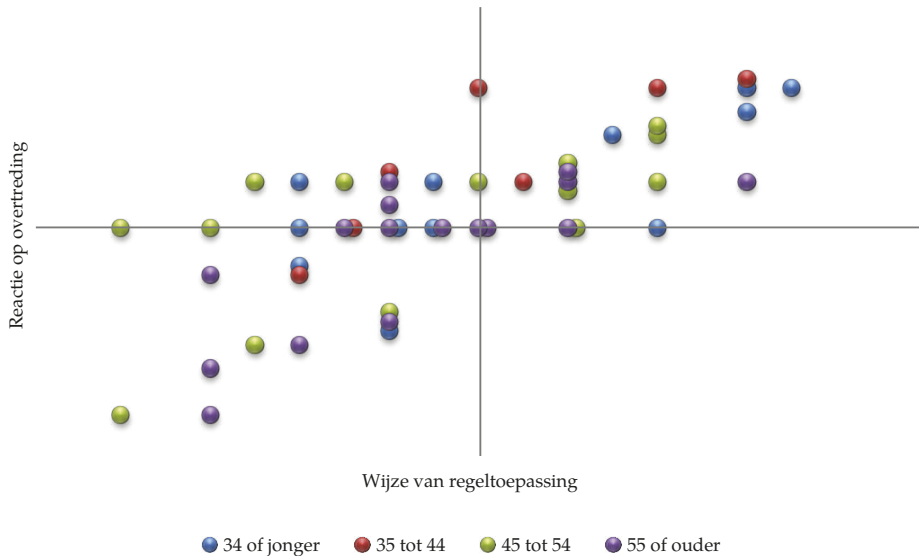
6. Benda & Fenger 2014, p. 14-16; Kluin 2014, p. 72-73; Gormley 1988, p. 367-368; Hawkins 1984, p. 39-44.

tijd, geslacht, functie en werkverleden. De gemiddelde leeftijd van de medewerkers in het model van handhavingsstijlen is bij Klarenzicht 45 (jongste: 31, oudste: 59), bij Langebeek 46 (jongste: 31, oudste: 59), bij Menterhaven 39 (jongste 25, oudste 62), bij Arperdijk 49 (jongste: 31, oudste: 63) en bij Blakendam 51 (jongste: 29, oudste: 63). De medewerkers van sociale dienst Menterhaven die ik heb opgenomen in het model van handhavingsstijlen zijn gemiddeld jonger dan de medewerkers van de andere uitvoeringsinstanties.

Zoals uit Figuur 7.3 blijkt, is de leeftijd van medewerkers verspreid over de verschillende handhavingsstijlen. Dit overzicht laat twee interessante dingen zien. Als ik per leeftijdscategorie naar de dimensies afzonderlijk kijk, dan blijkt dat oudere medewerkers (55 jaar of ouder) vaker een flexibele wijze van regeltoepassing hebben.⁷ Bij de andere leeftijdscategorieën passen ongeveer evenveel medewerkers de regels flexibel als strikt toe.⁸ Kijk ik naar de reactie op overtredingen, dan blijkt dat medewerkers in alle leeftijdscategorieën vaker bestraffend reageren dan overredend, alleen medewerkers in de leeftijdscategorie 55 jaar of ouder reageren even vaak bestraffend als overredend.⁹ Medewerkers in de leeftijdscategorie 55 jaar of ouder passen de regels vaker flexibel toe en reageren in vergelijking met medewerkers in de andere leeftijdscategorieën vaker overredend op overtredingen.

-
7. Vanwege het wisselende aantal respondenten per leeftijdscategorie (33 jaar of jonger 11 respondenten, 35 jaar tot 44 jaar 7 respondenten, 45 tot 54 jaar 14 respondenten en 55 jaar of ouder 16 respondenten), kijk ik naar de verdeling per leeftijdscategorie en niet naar de verschillen tussen de leeftijdscategorieën. De medewerkers die precies onder de scheidingslijn vallen, tel ik in deze berekening niet mee: 10 medewerkers in de leeftijdscategorie 55 of ouder hebben een flexibele wijze van regeltoepassing en 4 medewerkers hebben een strikte regeltoepassing.
 8. Leeftijdscategorie 34 jaar of jonger: 6 flexibel en 5 strikt, leeftijdscategorie 35 jaar tot 44 jaar: 3 flexibel en 3 strikt, leeftijdscategorie 45 tot 54 jaar 7 flexibel en 6 strikt.
 9. Leeftijdscategorie 34 jaar of jonger: 2 overredend en 6 bestraffend, leeftijdscategorie 35 jaar tot 44 jaar: 1 overredend en 5 bestraffend, leeftijdscategorie 45 tot 54 jaar: 3 overredend en 8 bestraffend, leeftijdscategorie 55 jaar en ouder: 5 overredend en 5 bestraffend.

Figuur 7.3 Handhavingstijlen van alle medewerkers naar leeftijdscategorie (n=48)¹⁰



Ook heb ik gekeken of er verschillen zijn tussen mannen en vrouwen. Bij de sociale diensten varieert het aantal mannen en vrouwen dat is opgenomen in het model van handhavingstijlen (sociale dienst Klarenzicht drie vrouwen en acht mannen, sociale dienst Langebeek drie mannen en zes vrouwen en bij sociale dienst Menterhaven twee mannen en zeven vrouwen). Bij de UWV Werkbedrijven is de verhouding mannen en vrouwen bijna gelijk (Werkbedrijf Arperdijk vijf mannen en vijf vrouwen, Werkbedrijf Blakendam vier mannen en zes vrouwen).

In Figuur 7.4 zijn de gegevens van handhavingstijlen weergegeven naar het geslacht van de medewerkers.¹¹ Uit dit overzicht komen twee interessante bevindingen naar voren. De eerste bevinding gaat over de reactie op overtredingen. Het grootste gedeelte van de vrouwen reageert bestraffend op overtredingen.¹² Kijk ik naar de mannen, dan reageren evenveel bestraffend als overredend op overtredingen.¹³ De tweede bevinding gaat over de wijze van regeltoepassing. Van de man-

10. Van één medewerker is de leeftijd niet bekend. Twaalf medewerkers zijn jonger dan 34 jaar, zeven medewerkers zijn tussen de 35 en 44 jaar oud, veertien medewerkers zijn tussen de 45 en 54 jaar oud en vijftien medewerkers zijn 55 jaar of ouder.

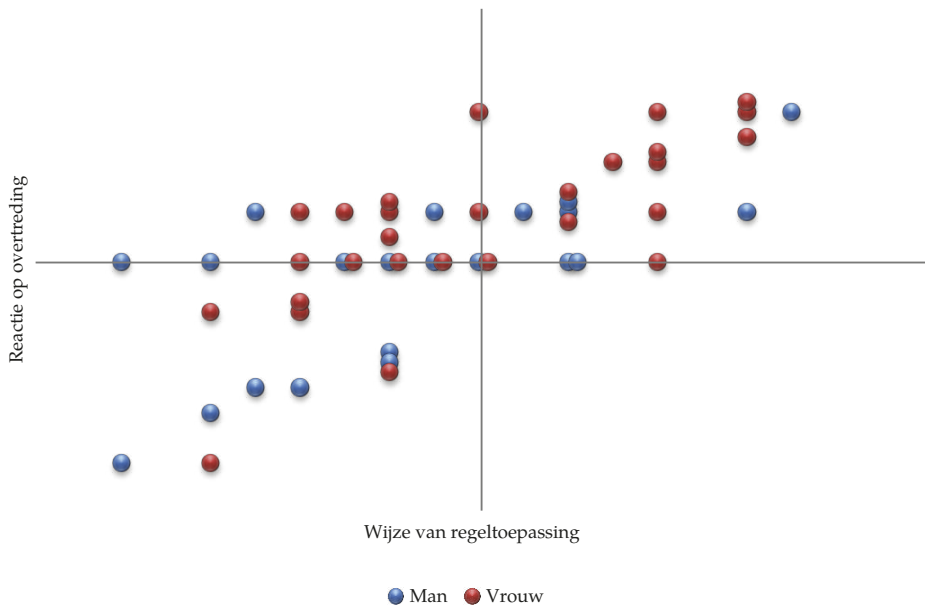
11. Ook hier kijk ik vanwege het verschil in aantal mannen en vrouwen dat is weergegeven in het figuur per geslacht en maak ik geen vergelijking tussen mannen en vrouwen.

12. Van de vrouwen reageren 5 overredend op overtredingen en 17 reageren bestraffend op overtredingen (medewerkers op de scheidslijn niet meegeteld).

13. Van de mannen reageren 6 overredend op overtredingen en 7 reageren bestraffend op overtredingen (medewerkers op de scheidslijn niet meegeteld).

nen past het grootste gedeelte de regels flexibel toe.¹⁴ Ongeveer evenveel vrouwen passen de regels flexibel als strikt toe.¹⁵ Vrouwen reageren vaker bestraffend op overtredingen en mannen passen de regels vaker flexibel toe.

Figuur 7.4 Handhavingsstijlen alle medewerkers naar geslacht (n=49 (man=21, vrouw=28))



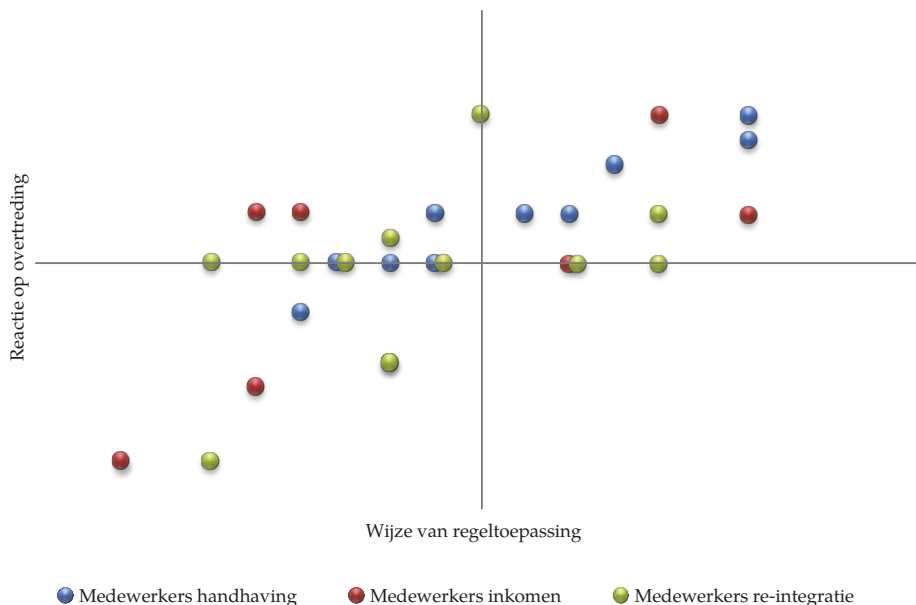
Specifiek voor de onderzochte sociale diensten zou gedacht kunnen worden dat de interne verschillen verklaard kunnen worden doordat ik (in tegenstelling tot bij de UWV Werkbedrijven) medewerkers met verschillende functies heb opgenomen in het overzicht met handhavingsstijlen. Uit het overzicht in Figuur 7.5 komt zoals verwacht kan worden op basis van de inhoud van de functie, naar voren dat medewerkers handhaving vaker bestraffende reageren op overtredingen (bij medewerkers inkomen en medewerkers re-integratie zijn de verschillen kleiner) en dat medewerkers re-integratie de regels vaker flexibel toepassen (medewerkers hand-

14. Van de mannen passen 13 de regels flexibel toe en passen 7 de regels strikt toe (medewerkers op de scheidslijn niet meegeteld).

15. Van de vrouwen passen 14 de regels flexibel toe en passen 11 de regels strikt toe (medewerkers op de scheidslijn niet meegeteld).

having en medewerkers inkomen passen ongeveer even vaak de regels flexibel als strikt toe).¹⁶

Figuur 7.5 Handhavingsstijlen medewerkers sociale diensten naar functie (n=29)



Specifiek voor het UWV Werkbedrijf wordt als verklaring voor de verschillende handhavingsstijlen van medewerkers vaak aangedragen dat dit komt door het werkverleden van medewerkers. Medewerkers kunnen of 'blauw' of 'oranje' zijn. In 2009 zijn het UWV en Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) gefuseerd. Medewerkers die begonnen zijn bij het CWI worden vaak aangeduid als 'oranje' en medewerkers die al bij het UWV werkten als 'blauw'.¹⁷ Manager Shanti (respondent 30) legt uit dat als je 'blauw' bent, sanctioneren een tweede natuur is en dat dit bij 'oranje' medewerkers niet zo is.

Rianne (medewerker kwaliteit, respondent 38): Je hebt mensen uit het oude UWV, oude GAK, oude EDAM en je hebt mensen uit oude arbeidsvoorziening en CWI. Daarin zie je toch echt verschil. De een is echt heel blauw en zit meer op handhaving. [...] Je krijgt het er niet uitgesla-

16. Van de medewerkers handhaving reageert 1 overredend en reageren 6 bestraffend (medewerkers op de scheidslijn niet meegeteld). Medewerkers inkomen respectievelijk 2 en 4 en medewerkers re-integratie respectievelijk 2 en 3. Van de medewerkers re-integratie passen 7 de regels flexibel toe en passen 3 de regels strikt toe bestraffend (medewerkers op de scheidslijn niet meegeteld). Medewerkers handhaving respectievelijk 5 en 5 en medewerkers inkomen respectievelijk 4 en 3.
17. Medewerkers die na 2009 in dienst zijn getreden zijn aangemerkt als 'blauw'.

gen. Soms vind ik het heel ver gaan, want ik heb weleens gezegd 'je bent geen maatschappelijk werker'. Dan ga je heel ver met iemand mee, daarvoor zit je hier niet. Aan de andere kant vind ik soms blauw heel strak. Dan is er geen enkel oog voor de menselijke kant en dat vind ik dan ook weer te ver gaan. Zoek de gulden middenweg maar eens.

De verschillen tussen de instanties zijn echter niet te verklaren door het 'oranje' of 'blauwe' werkverleden van medewerkers; bij beide instanties zijn evenveel 'blauwe' en 'oranje' medewerkers geïnterviewd. Op basis van deze beschrijving is de verwachting dat medewerkers met een 'blauwe' achtergrond bestraffend en strikt handhaven. Uit Figuur 7.6 blijkt ook dat 'blauwe' medewerkers niet per definitie een meer strikte en meer bestraffende handhavingsstijl hebben dan 'oranje' medewerkers.

De meest opvallende bevinding is dat van de 'blauwe' medewerkers het grootste gedeelte de regels flexibel toepast.¹⁸ De 'oranje' medewerkers zijn meer gelijk verdeeld, maar met een lichte nadruk op strikte regeltoepassing.¹⁹ Van de 'blauwe' medewerkers reageren iets meer medewerkers bestraffend op overtredingen dan overredend, maar in verhouding reageert een groter gedeelte van de 'oranje' medewerkers bestraffend op overtredingen.²⁰ Uit dit overzicht blijkt juist dat medewerkers met een 'oranje' achtergrond vaker bestraffend reageren op overtredingen en de medewerkers met een 'blauwe' achtergrond de regels vaker flexibel toepassen. Deze bevinding laat zien dat het werkverleden van medewerkers ('blauw' of 'oranje') niet samenhangt met de wijze van regeltoepassing en reactie op overtreding zoals verwacht werd.

-
18. Van de 'blauwe' medewerkers passen 6 de regels flexibel toe en passen 2 de regels strikt toe (medewerker op de scheidslijn niet meegeteld).
 19. Van de 'oranje' medewerkers passen 4 de regels flexibel toe en passen 5 de regels strikt toe (medewerkers op de scheidslijn niet meegeteld).
 20. Van de 'blauwe' medewerkers reageren 5 medewerkers bestraffend en 3 medewerkers overredend, van de 'oranje' medewerkers reageren 6 medewerkers bestraffend en 2 medewerkers overredend (medewerkers op de scheidslijn niet meegeteld).

Nathalie (medewerker re-integratie, respondent 2): Ik denk dat een stukje persoonlijkheid erin ook wel meespeelt. Kijk uiteindelijk breng je dezelfde boodschap over en uiteindelijk zal je dezelfde maatregelen wel opleggen en waar de ene klant hier boos op het werkplein staat omdat hij het niet ziet aankomen zal het bij mij misschien wel minder snel gebeuren omdat ik het al vroegtijdig aangeef, dus ik denk dat daar wel een verschil in aanpak zit. Maar op het moment dat ik geen grapjes mag maken en een hele afstandelijke houding moet hebben en niet mijn gesprek kan beginnen met 'hé, hoe is het nu?' Nee, dan zou ik een andere baan zoeken.

Deze manier van werken komt door de opvattingen die medewerkers hebben. Opvattingen over wat goed en fout is, over hoe zij zelf behandeld zouden willen worden, over hoe zij mensen kunnen helpen, over of uitkeringsgerechtigden te vertrouwen zijn, over de regels en over wat wel of niet werkt. In dit onderzoek is niet uitgebreid genoeg onderzoek gedaan naar de algemene opvattingen van de medewerkers om hier uitspraken over te kunnen doen.

7.6 DISCUSSIE

Op basis van de interviews met medewerkers en observaties van het gedrag van medewerkers van de vijf onderzochte uitvoeringsinstanties zijn medewerkers ingedeeld naar handhavingsstijlen. Deze indeling van medewerkers naar handhavingsstijlen leidt tot vijf bevindingen. Deze bevindingen zijn dat er drie handhavingsstijlen in de praktijk zijn aangetroffen, dat medewerkers handhavingsstijlen combineren, dat er verschillen zijn in de handhavingsstijlen van medewerkers, dat er samenhang is tussen de organisatiecontext en de handhavingsstijl van medewerkers en dat de verschillen in handhavingsstijlen binnen uitvoeringsinstanties deels te klaren zijn door leeftijd, geslacht, functie en werkverleden van de medewerker.

Allereerst zijn in de praktijk drie handhavingsstijlen aangetroffen: flexibele overreding, flexibele bestraffing en strikte bestraffing. Alle drie de stijlen heb ik in dit hoofdstuk uitgewerkt aan de hand van een aantal medewerkers die ik als voorbeeld heb genomen. De handhavingsstijl strikte overreding heb ik in de praktijk van de sociale zekerheid niet aangetroffen.

Daarnaast is gebleken dat sommige medewerkers handhavingsstijlen combineren. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen medewerkers die incidenteel een andere handhavingsstijl toepassen en medewerkers die structureel handhavingsstijlen combineren. Ook Rinfret en Pautz vinden in hun onderzoek naar milieu-inspecteurs dat medewerkers handhavingsstijlen mengen.²¹ De onderzoekers onderscheiden gebaseerd op het oorspronkelijke model van May en Winter drie categorieën handhavingsstijlen: *precision-based* (strikt en regel georiënteerd),

21. Rinfret & Pautz 2012, p. 23-24.

fusion of styles en *intention-based* (flexibel en resultaatgericht). Driekwart van de milieu-handhavers typeren zij als *fusion of styles* waarbij de medewerkers componenten van beide andere handhavingsstijlen mengen, ze hebben een mix van deze stijlen.

De derde bevinding is dat er zowel *tussen* als *binnen* de onderzochte instanties verschillen zijn in de handhavingsstijlen van medewerkers. Deze verschillen heb ik onderzocht met behulp van een aantal mogelijke verklaringen; zowel op het niveau van de medewerkers als op het niveau van de instantie. De vierde en vijfde conclusie gaan over deze mogelijke verklarende factoren.

De vierde conclusie is dat er samenhang is tussen de organisatiecontext en de handhavingsstijl van medewerkers. Dit kan betekenen dat de handhavingsstrategie van de onderzochte instanties van invloed is op de handhavingsstijlen van de medewerkers of dat de handhavingsstijl van invloed zijn op de handhavingsstrategie. Een uitvoeringsinstantie met een strikt handhavingsbeleid heeft medewerkers met een meer strikte en bestraffende handhavingsstijl dan een uitvoeringsinstantie met een minder strikt handhavingsbeleid. Wood onderzocht vier bouwinspecties in vier steden en vond dat de context een belangrijke voorspeller is voor de handhavingsaanpak.²² De onderzochte kenmerken in de organisatiecontext zijn de frequentie van contact met de uitkeringsgerechtigde en de aansturing van de medewerkers.

Bij het analyseren van de verschillen in de frequentie van contact tussen de onderzochte instanties is gebleken dat bij uitvoeringsinstanties waar medewerkers frequenter contact hebben met uitkeringsgerechtigden en uitkeringsgerechtigden beter kennen, medewerkers meer overredend handhaven dan bij uitvoeringsinstanties waar medewerkers minder contact hebben met uitkeringsgerechtigden. De keuze van medewerkers voor overreden of bestraffen lijkt samen te hangen met de relationele afstand van Donald Black.²³ Hij stelde dat hoe groter de afstand tussen medewerker en cliënt, hoe groter de kans op het inschakelen van het recht.²⁴ In de praktijk blijkt dat wanneer sprake is van een 'relatie' tussen een medewerker en de cliënt meestal voor de overredende aanpak wordt gekozen.²⁵

22. Wood 2003, p. 85-87.

23. Black (1987) meet de relationele afstand door te kijken naar de omvang of reikwijdte (*scope*), de frequentie en duur van de interactie tussen personen en de aard en het aantal sociale bindingen tussen personen. In dit onderzoek is relationele afstand alleen gebaseerd op de frequentie van contact.

24. Black 1987; Black 1980. Zie ook Coolsma & Wiering 2001, p. 38.

25. Van Snellenberg & Van de Peppel 2001, p. 66.

Deze conclusie wordt in meerdere onderzoeken bevestigd.²⁶ Zo vinden Grabosky en Braithwaite in hun onderzoek ondersteuning voor de veronderstelling dat de theorie van relationele afstand een verklarende factor is voor verschillen in handhaving tussen handhavingsinstanties.²⁷ Grabosky en Braithwaite vinden dat hoe groter het aantal te handhaven bedrijven, hoe frequenter het gebruik van strafrechtelijke sancties. En medewerkers die frequenter contact hebben met cliënten straffen minder formeel dan medewerkers die minder contact hebben met cliënten. Het zou in de uitvoeringspraktijk van de sociale zekerheid dus zo kunnen zijn dat medewerkers die frequent contact hebben met uitkeringsgerechtigden (met andere woorden: die 'klanten kennen') minder bestraffend optreden vanwege de relationele afstand. Ook Hutter vindt in haar onderzoek bevestiging voor de relationele afstand stelling.²⁸ Zij vindt dat handhavers die handhaven in een kleine gemeenschap doorgaans de personen kennen en er vanuit gaan dat zij te maken hebben met goede, respectabele personen die advies en voorlichting nodig hebben; terwijl handhavers die werken met grotere gemeenschappen een meer achterdochtige houding hebben waardoor zij vaker voor formele handhavingsopties kiezen.

In dit onderzoek is verder gebleken dat de aansturing van de onderzochte uitvoeringsinstanties verschilt. Deze aansturing verschilt van benadrukken van werkprocessen en formele regels tot het geven van vrijheid aan medewerkers. Veel discretionaire ruimte kan leiden tot een meer flexibele en overredende handhavingsstijl doordat medewerkers de ruimte krijgen voor een ruimere interpretatie van de wet. Tegelijkertijd kan discretionaire ruimte leiden tot een variatie in handhavingsstijlen doordat medewerkers zelf bepalen hoe ze handhaven.

De vijfde conclusie is dat de variatie in handhavingsstijlen binnen uitvoeringsinstanties deels te verklaren is door leeftijd, geslacht, functie en werkverleden van de medewerker. Ook zijn de opvatting en houding van de medewerker een mogelijke verklaring voor de verschillen in handhavingsstijlen. Dit onderzoek laat zien dat oudere medewerkers (55 jaar en ouder) de regels flexibeler toepassen en minder bestraffend reageren op overtredingen dan de andere leeftijdscategorieën. Hawkins vindt in zijn onderzoek ook dat oudere inspecteurs flexibeler zijn dan jongere inspecteurs.²⁹ Oudere inspecteurs hebben volgens hem sympathie voor de moeilijkheden en kosten van naleving terwijl jongere handhavers de nadruk leggen op formele handhaving en alle zaken zien als potentiële vervolgingen. Pautz en Rinfret vinden in hun onderzoek dat hoe ouder de handhaver, hoe hoger het niveau

26. Voor een overzicht van onderzoeken die deze bevinding bevestigen, zie Van Stokkom 2004, p. 30.

27. Grabosky & Braithwaite 1986, p. 205-210.

28. Hutter 1989, p. 169-171.

29. Hawkins 1984, p. 39-40.

van vertrouwen in de interactie met de gehandhaafde.³⁰ Gormley heeft tegenovergestelde bevindingen, hij vindt in zijn onderzoek dat oudere inspecteurs juist hardere critici zijn en dat jongere inspecteurs milder zijn.³¹ Hedge en collega's ten slotte, vinden geen verband tussen de leeftijd van de inspecteur en diens handhavingsgedrag.³² De verschillende onderzoeken zijn dus niet eenduidig over de samenhang tussen leeftijd en handhavingsstijl.

Gebaseerd op de gesprekken met de medewerkers van de onderzochte uitvoeringsinstanties bestaat de indruk dat binnen de sociale zekerheid uitvoerende medewerkers vaak lang in dienst blijven bij dezelfde werkgever. Hierdoor is het waarschijnlijk dat de duur dat zij in dienst zijn voor de uitvoeringsinstantie samenhangt met de leeftijd van de medewerkers. Gormley, die verwachtte dat jonge, minder ervaren medewerkers meer 'werken volgens het boekje', terwijl de oudere en meer ervaren medewerkers meer vertrouwen op hun eigen oordeel, vindt in zijn onderzoek inderdaad dat meer ervaren medewerkers meer vertrouwen op hun eigen oordeel.³³

Ook vond ik in dit onderzoek een verband tussen het geslacht van de handhaver en de handhavingsstijl van de handhaver. De onderzochte vrouwen reageren vaker bestraffend op overtredingen en de onderzochte mannen passen de regels vaker flexibel toe. Benda en Fenger vinden hun kwalitatieve onderzoek naar medewerkers in de sociale zekerheid echter geen duidelijke verschillen tussen mannen of vrouwen.³⁴

Daarnaast vond ik in dit onderzoek dat het werkverleden van medewerkers mogelijk van invloed is op hun handhavingsstijl.³⁵ Hoewel de werkervaring die ik in dit onderzoek geanalyseerd heb, namelijk de 'blauwe' of 'oranje' werkervaring van medewerkers van UWV Werkbedrijven, specifiek is voor de socialezekerheidscontext in Nederland op dit moment, onderzochten ook andere onderzoekers de werkervaring van handhavers. Gormley vindt in zijn onderzoek naar 104 kinderopvang-inspecteurs in vier Amerikaanse staten, dat eerdere werkervaring en de opleiding van medewerkers van invloed waren op de handhavingsstijl.³⁶ In dit onderzoek is echter niet van alle uitvoerende medewerkers informatie beschikbaar over het opleidingsniveau waardoor ik hierover geen conclusies kan trekken.

30. Pautz & Rinfret 2016, p. 34. In eerder onderzoek vinden zij dat oudere (vanaf 74 jaar) én jongere (18 tot 34 jaar) handhavers meer flexibele handhavingsstijlen hebben dan de leeftijdscategorie hier tussenin (35 jaar tot 74 jaar). Zie Rinfret & Pautz 2012, p. 27.

31. Gormley 1998, p. 374.

32. Hedge, Menzel & Williams 1988, p. 329.

33. Gormley 1998, p. 367 en 376.

34. Benda & Fenger 2014, p. 50-51.

35. Echter wel precies omgekeerd dan vooraf verwacht werd.

36. Gormley 1998.

8.1 INLEIDING

In de vorige hoofdstukken heb ik gekeken naar de handhavingsstrategie van de onderzochte uitvoeringsinstanties (hoofdstuk 5 en hoofdstuk 6) en de handhavingsstijlen van medewerkers (hoofdstuk 7). In dit hoofdstuk ga ik dieper in op het gedrag van medewerkers, de keuzes die zij maken en in hoeverre zij hun gedrag en keuzes afstemmen op de uitkeringsgerechtigde. De veronderstellingen die aan de *responsive regulation* benadering ten grondslag liggen bespreek ik in de socialezekerheidscontext.¹ Ik kijk naar vijf veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de benadering.² De eerste veronderstelling is dat de handhavingspiramide bestaat uit meerdere handhavingsmogelijkheden die elkaar opvolgen in punitiviteit en dat de top van de piramide bestaat uit een zware handhavingsmogelijkheid. De tweede veronderstelling is dat medewerkers weten wanneer welke handhavingsoptie het beste toegepast kan worden. De derde veronderstelling is dat medewerkers de door hun gewenste handhavingsstijl in de praktijk ten uitvoer kunnen brengen. De vierde veronderstelling is dat medewerkers hun handhavingsbedoeling kunnen overbrengen op de uitkeringsgerechtigde. De laatste veronderstelling is dat medewerkers hun werk uitvoeren met als doel naleving van de verplichtingen te bereiken.

Aan de hand van de interviews, observaties en dossiers beschrijf ik in hoeverre ik de veronderstellingen in de praktijk van de sociale zekerheid herken. De vraag is in welke mate *responsive regulation* terug te vinden is in de handhavingspraktijk van de sociale zekerheid. In de onderstaande paragrafen beschrijf ik allereerst de opbouw van de handhavingspiramide van de sollicitatieplicht en handhavingspiramide van de inlichtingenplicht bij zowel de sociale diensten als het UWV Werkbedrijf (paragraaf 2). Daarna volgt de beschrijving van de veronderstellingen van *responsive regulation* en in hoeverre ik deze aantref in de uitvoeringspraktijk van de

1. De literatuur van *responsive regulation* is bij een aantal uitvoeringsinstanties bekend en via intranet toegankelijk voor medewerkers.

2. De veronderstellingen heb ik eerder in hoofdstuk 2 uitgewerkt.

sociale zekerheid (paragraaf 3 tot en met paragraaf 7). Ik sluit het hoofdstuk af met een discussie (paragraaf 8).

8.2 DE HANDHAVINGSPIRAMIDE IN DE PRAKTIJK

In de volgende sub-paragrafen bespreek ik de handhavingspiramide van de sollicitatieplicht bij de onderzochte sociale diensten, de handhavingspiramide van de sollicitatieplicht bij de onderzochte UWV Werkbedrijven en de handhavingspiramide van de inlichtingenplicht. Ik bespreek steeds eerst de opbouw van de ‘formele’ handhavingspiramide; de opbouw die is vastgelegd in de wet, het beleid en de werkprocessen (dit zijn de dikgedrukte handhavingsmogelijkheden in het midden van de figuren). Daarna bespreek ik de handhavingsopties die niet formeel zijn vastgelegd in regels of werkprocessen, maar in de praktijk wel door medewerkers worden toegepast (dit zijn de niet-dikgedrukte handhavingsopties aan de rechterkant van het figuur, die als het ware in de piramide geschoven kunnen worden). Staat een handhavingsoptie in de figuren tussen haakjes, dan betekent dit dat deze optie niet bij alle onderzochte instanties is aangetroffen.

De handhavingspiramide van de sollicitatieplicht bij sociale diensten

De handhavingspiramide van de sollicitatieplicht begint bij sociale diensten met voorlichting. De precieze invulling en de uitgebreidheid van de voorlichting verschilt per instantie. Interessant aan deze onderste laag in de piramide is dat medewerkers schakelen tussen een informele en een formele aanpak. Een veelvoorkomende aanpak is dat de medewerker het gesprek informeel begint. Veel medewerkers vragen aan het begin van het gesprek of ze uitkeringsgerechtigden mogen aanspreken met ‘je’ en proberen in dit eerste gesprek het ijs te breken, vaak met een grapje. Zoals Jan (medewerker inkomen, respondent 4) aan het begin van een gesprek:

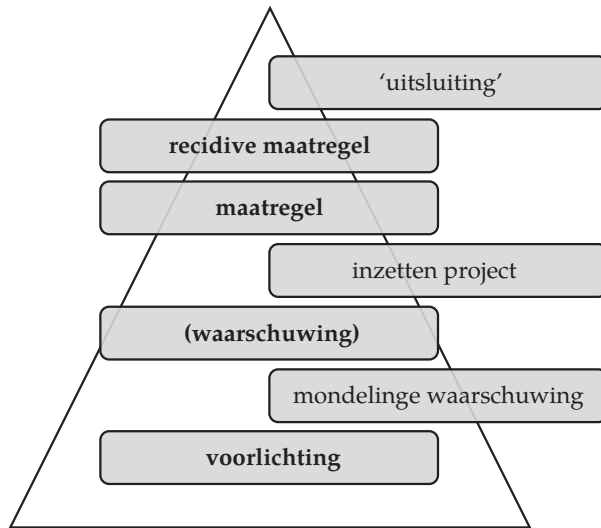
Uitkeringsgerechtigde: Ik kan niet perfect Nederlands praten.

Jan: [lachend] Ik ook niet!

Medewerkers proberen deze informele benadering gedurende het hele gesprek te behouden. Hebben medewerkers het idee dat een uitkeringsgerechtigde niet gemotiveerd is, dan zullen zij een strengere toon aanslaan. De medewerker kan dan ook een meer formele houding aannemen en zich zakelijker opstellen tegenover de uitkeringsgerechtigde. Hierbij kunnen zij bijvoorbeeld de uitkeringsgerechtigde weer gaan aanspreken met ‘u’ en de regels meer benadrukken. De toon van het gesprek wordt serieuzer, de medewerker schakelt over van een informele naar een formele aanpak. Deze keuze lijkt voornamelijk afhankelijk te zijn van de (door de medewerker ervaren) motivatie en houding van de uitkeringsgerechtigde.

De volgende trede in de formele handhavingspiramide is het opleggen van een waarschuwing, zie Figuur 8.1. Een waarschuwing mag alleen gegeven worden als de uitkeringsgerechtigde voor het eerst de verplichting schendt. Het opleggen van een waarschuwing is opgenomen in het werkproces bij twee van de drie onderzochte instanties. Bij sociale dienst Menterhaven wordt in de afstemmingsverordening niet gesproken over de mogelijkheid van het opleggen van een waarschuwing.

Figuur 8.1 Handhavingspiramide sollicitatieplicht



De verdere opbouw van de formele piramide bestaat uit het opleggen van een maatregel of een recidive maatregel. Een maatregel houdt in dat de uitkering voor bepaalde tijd verlaagd wordt met een bepaald percentage van de maandelijks verstrekte bijstandsnorm. Bij een recidive maatregel kan of de periode (de 'bepaalde tijd') verlengd worden of kan het percentage waarmee de uitkering gekort wordt verhoogd worden.

Naast de handhavingsopties die zijn opgenomen in de werkprocessen, hebben medewerkers van de uitvoeringsinstanties 'extra' handhavingsopties gecreëerd. Deze 'extra' handhavingsopties zijn een 'mondelijke waarschuwing', het 'inzetten van projecten' en 'uitsluiting'. Medewerkers geven uitkeringsgerechtigden die niet voldoende solliciteren in sommige gevallen geen formele waarschuwing, maar een mondelinge, informele waarschuwing. Een mondelinge waarschuwing wordt niet opgenomen in het dossier van de uitkeringsgerechtigde en wordt gegeven 'buiten het boekje om'.

De tweede 'extra' optie is het inzetten van projecten.³ Medewerkers kunnen uitkeringsgerechtigden aanmelden voor projecten of trajecten. De projecten verschillen van het volgen van een *workshop* tot een intensief project met begeleiding waarbij uitkeringsgerechtigden bijvoorbeeld vier dagen in de week werken. Sommige projecten zijn aantrekkelijker voor uitkeringsgerechtigden dan andere. Hoewel het de intentie van de sociale diensten is dat alle projecten ingezet worden met als doel uitkeringsgerechtigden te laten uitstromen naar werk, gebruiken medewerkers de projecten ook om ongemotiveerde uitkeringsgerechtigden onder druk te zetten.⁴ Als het onduidelijk is of een uitkeringsgerechtigde wel gemotiveerd is, kan een project gebruikt worden om hierachter te komen. Ook kan een project ingezet worden om bewijs te verzamelen 'tegen' ongemotiveerde uitkeringsgerechtigden. Een voorbeeld is Nathalie (medewerker re-integratie, respondent 2) die aangeeft striktere projecten in te zetten als ze uitkeringsgerechtigden ongemotiveerd vindt.⁵ Een voorbeeld is een uitkeringsgerechtigde die niet gekomen is op de afspraak met de medewerker re-integratie.

Nathalie: Dit is onvoldoende om een maatregel op te leggen, maar de klant maakt er een zootje van. Ik wil haar op een traject zetten. Er is wel een aansluitend traject dat past bij haar interesses, maar dat gaan we niet doen. Volgens mij houdt ze me volledig voor de gek. [...] Ik ben uit op een maatregel. Ik denk dat dat het enige is dat aankomt. Als ze hier zit doet ze altijd poeslief. Ze doet steeds net voldoende, daar is ze goed in. Net te weinig inzet, net te laat, terwijl deze zaken wel besproken zijn. Volgens mij vindt ze het wel prima. [...] Lastige overweging: Is het niet willen of niet kunnen? Moet je ook achter komen. Deze klant heeft nog niet eerder een uitkering gehad. Ze glipt er net tussendoor. [...] Dat [een traject waarin ze meetbaar in de gaten wordt gehouden] is goed voor de klant, dan kan ze haar gedrag aanpassen. Ik heb nu het idee dat ze het niet zo serieus neemt.

Arjan (medewerker re-integratie, respondent 10) gebruikt het inzetten van projecten om uitkeringsgerechtigden onder druk te zetten. Arjan legt uit dat hij een uitkeringsgerechtigde, die zegt dat hij tien uur per week werkt in de zaak van zijn vader, voor een traject wil aanmelden omdat hij dit moeilijk kan controleren. De

-
3. Bij sociale dienst Langebeek is deze 'methode' beschreven in de beleidsplannen (als de 'strategische aanpak').
 4. Het komt ook voor dat medewerkers gemotiveerde uitkeringsgerechtigden een project aanbieden omdat zij vinden dat deze uitkeringsgerechtigden dit 'verdienen'. Op deze manier belonen zij gemotiveerde uitkeringsgerechtigden. Ter illustratie een situatie bij sociale dienst Klarenzicht waarin een medewerker een project aanbiedt aan een uitkeringsgerechtigde. De uitkeringsgerechtigde heeft, voordat Arjan (medewerker re-integratie, respondent 10) haar een project aan bood, een tijdje rustig aan moeten doen omdat het psychisch niet zo goed ging. Inmiddels heeft ze een stabiele situatie en is ze gemotiveerd om weer aan de slag te gaan. De medewerker laat haar kiezen welk project ze wil doen. Arjan: 'Ik laat het geheel aan jou over. Dat heb je vast nog nooit gehad bij de sociale dienst. Normaal heb je alleen maar dingen die moeten. Hoeveel dagdelen zou je willen?'
 5. Medewerkers spreken vaak van 'trajecten' wanneer het gaat over langere 'projecten'.

gedachte hierachter is volgens Arjan dat de uitkeringsgerechtigde niet tien uur bij zijn vader gaat werken en 30 uur aan het werk gaat vanuit het traject voor een uitkering van €400 en dat de uitkeringsgerechtigde zijn uitkering daarom zal gaan intrekken als hij naar dit traject moet.

Hoewel het inzetten van een project op zichzelf geen handhavingsactiviteit is, worden projecten wel gebruikt om eraan bij te dragen dat uitkeringsgerechtigden zich aan de regels houden of om meer duidelijkheid te krijgen over een passende wijze van handhaving. Het inzetten van projecten kan voorafgaan aan een formele waarschuwing of het opleggen van een maatregel. Ook na het opleggen van een maatregel kan een project ingezet worden om een uitkeringsgerechtigde in de gaten te houden.

Het gevolg (en in sommige gevallen de bedoeling) van het inzetten van projecten kan 'uitsluiting' zijn; de top van de piramide en de derde 'extra' handhavingsoptie. Hiermee hebben de medewerkers in de praktijk een zware handhavingsoptie gecreëerd.

Samara (medewerker handhaving, respondent 43): Wanneer wij het vermoeden hebben dat een cliënt een dubbele agenda heeft dan zou ik kunnen voorstellen hem op een 40-urig traject te zetten. [...] Mensen melden zich voor een uitkering en de volgende dag zaten ze al bij [naam traject] veertig uur te werken. Je haalde ze er zo uit, diegenen die daar geen zin in hadden. En de grote schreeuwers 'en je denkt toch niet dat ik naar [naam traject] ga?' 'Maar waarom dan niet? Wilt u misschien een medisch onderzoek?' Nee, dat wilden ze ook niet. 'Dan kan je kiezen óf je gaat naar [naam traject] óf het hele recht houdt op.' En het is jammer maar waar dat het bij sommige mensen toch zo werkt. Dat je op die manier een drukmiddel uit kan voeren waardoor ze zeggen 'nou hou het maar' of 'ik geef mijn neveninkomsten op'.

Een ander voorbeeld van een geval waarbij het inzetten van een project tot uitsluiting leidt gaat over een uitkeringsgerechtigde die op een project voor dagbesteding in de groenvoorziening wordt gezet omdat de medewerkers vermoeden dat hij zwart werkt. Medewerker Arjan heeft hierover een gesprek met de uitkeringsgerechtigde en een trajectbegeleider (van de groenvoorziening).

Arjan: Als het goed is kun je binnenkort aan het werk. Dat is met het behoud van je uitkering. Het is voor drie dagen per week in de groenvoorziening. Dit kan ook consequenties hebben, als je niet komt wordt je gekort op uitkering.

Uitkeringsgerechtigde: Wat voor werk?

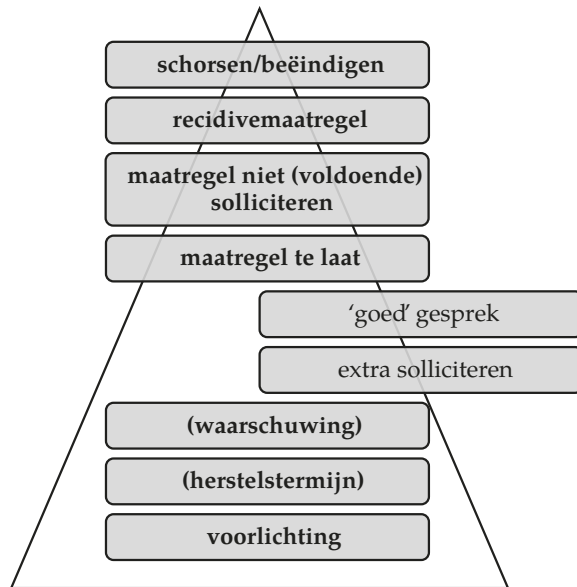
Trajectbegeleider: Voor jou hadden we de groenploeg in gedachten. Dan kun je met je handen werken. Het is bedoeld om te activeren. Ik controleer of je aanwezig bent en hoe je omgaat met collega's. Ik ga mee om je te helpen voorstellen, en ik ben bij het aanmeten van je werkkleding. Het traject duurt twaalf weken. Daarna kijken hoe we verder gaan. Daar zijn we heel vrij in.

Uitkeringsgerechtigde: Ik ga het gelijk zeggen. Ik ga geen groenvoorziening doen. Ik wil mijn uitkering intrekken.

De handhavingspiramide van de sollicitatieplicht bij het UWV Werkbedrijf

De formele handhavingsopties bij UWV Werkbedrijven zijn: voorlichting (voornamelijk via digitale kanalen en tijdens evaluatiegesprekken), een hersteltermijn (om ontbrekende sollicitatieactiviteiten aan te leveren), een waarschuwing, het opleggen van een maatregel voor het te laat doorgeven van ontbrekende sollicitatieactiviteiten (de uitkering wordt met 5% gekort), een maatregel voor het niet (voldoende) solliciteren (de uitkering wordt met 25% gekort) en een recidive maatregel (zie Figuur 8.2).

Figuur 8.2 Handhavingspiramide sollicitatieverplichting UWV Werkbedrijf ⁶



De top van de piramide, 'schorsen/beëindigen', is een apart werkproces. In uitzonderingsgevallen kiezen medewerkers ervoor een uitkering te schorsen. Komt een uitkeringsgerechtigde niet naar het evaluatiegesprek (en er is geen afzegging), de uitkeringsgerechtigde is niet actief geweest in de Werkmap en de medewerker krijgt geen telefonisch contact met de uitkeringsgerechtigde, dan kan de medewerker opdracht geven om de uitkering te schorsen. De uitkering wordt dan (tijdelijk) niet uitbetaald. Neemt de uitkeringsgerechtigde naar aanleiding van het schorsen

6. Na lezing van het manuscript merkte het UWV hierover op dat het gaat om de handhavingspiramide die ten tijde van het onderzoek van toepassing waren.

van de uitkering geen contact op met het UWV Werkbedrijf, dan wordt de uitkering beëindigd.

De handhavingspiramide van de sollicitatieplicht van beide onderzochte UWV Werkbedrijven ziet er 'op papier' hetzelfde uit; beide instanties werken immers met dezelfde maatregelenmatrix en dezelfde werkprocessen. Echter, in de praktijk verschilt de opbouw. De formele handhavingsopties 'hersteltermijn' en 'waarschuwing' worden door een groot deel van de medewerkers van Werkbedrijf Blaken- dam niet gebruikt. Hiervoor in de plaats hebben medewerkers van Blaken- dam in de praktijk een andere handhavingsoptie ontwikkeld: 'extra solliciteren' en het voeren van een 'goed gesprek'. Heeft een uitkeringsgerechtigde te weinig sollicita- tieactiviteiten doorgegeven en/of uitgevoerd dan komt het bij Blaken- dam regelmatig voor dat medewerkers aan uitkeringsgerechtigden vragen dit te compense- ren door in de toekomst meer te solliciteren. Twee medewerkers over 'extra sollici- teren':

Erik (medewerker re-integratie, respondent 27): In de situatie dat iemand altijd ontzettend gemotiveerd is geweest, goed solliciteert maar door wat voor omstandigheden, één periode niet aan zijn sollicitatieplicht heeft voldaan. Dan ga ik hem geen sanctie opleggen. Terwijl het puur formeel moet. Dat doe ik niet. Dan ga ik met die klant in gesprek 'joh wat is er hier aan de hand?' En dan ga ik door de vingers zien, die ga ik anders beoordelen dan iemand die er al langer naar mijn idee een potje van maakt. Die krijgt die sanctie wel. Maar iemand die altijd getoond heeft, ik wil wel en ik doe mijn best. Daar heb ik clementie mee. Natuurlijk ga ik daar- mee in gesprek en natuurlijk ga ik zeggen, dat moet je niet nog een keer doen. Natuurlijk ga ik hem een hersteltermijn geven.

Onderzoeker: Je zou dus een hersteltermijn opleggen. Is dat een formeel hersteltermijn in [regis- tratiesysteem], of is dat in de lopende periode extra solliciteren?

Erik: Ja, het laatste. Ik wil dat hij zijn achterstand inhaalt.

Onderzoeker: Stel je voor de klant heeft in de ene periode zes keer gesolliciteerd en de in andere periode twee keer en die komt dan bij jou op gesprek? Is dat dan voldoende?

Chris (medewerker re-integratie, respondent 35): Nee!

Onderzoeker: Wat zou je doen?

Chris: Alsnog vragen om die twee activiteiten. Kijk dat je de ene periode meer solliciteert, je mag in elke periode wel tien sollicitaties doen. Maar er moeten er gewoon vier in staan, dat vind ik een belangrijk aandachtspunt. Ik ga niet middelen dat doe ik niet want er moeten nog twee aangeleverd worden.

Onderzoeker: En dan zal je een hersteltermijn geven of zeggen doe de komende periode zes?

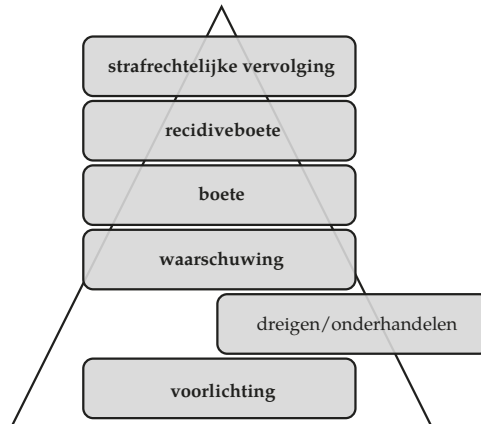
Chris: Dat kan. Maar als de periode bijna is afgelopen dan kan je natuurlijk ook de afspraak maken 'nou dan doe je de volgende periode zes, dan is dat ook weer klaar.'

Het 'goede' gesprek wordt gevoerd met uitkeringsgerechtigden die te weinig solliciteren en bestaat uit het aanspreken van uitkeringsgerechtigden op hun gedrag en de afspraak dat dit in de toekomst anders moet (zonder verdere concrete afspraken te maken anders dan de 'gewone' sollicitatieplicht).

De handhavingspiramide van de inlichtingenplicht

De handhavingspiramide voor de handhavingsopties van zowel de Lijndirectie Handhaving van het UWV als de sociale diensten is voor de inlichtingenplicht vergelijkbaar. Ook deze piramide begint met voorlichting (zie Figuur 8.3). De piramide bestaat verder uit het opleggen van een waarschuwing (deze kan alleen worden opgelegd bij een benadelingsbedrag van €0), een boete (bij een benadelingsbedrag van niet meer dan €50.000) en een recidiveboete (als de uitkeringsgerechtigde nogmaals de inlichtingenplicht overtreedt).⁷ De hoogste trede in de piramide voor het overtreden van de inlichtingenplicht is een strafrechtelijk proces. Dit proces wordt opgestart wanneer de uitkeringsgerechtigde gefraudeerd heeft voor meer dan €50.000. Dit zijn de formele handhavingsopties die zijn opgenomen in de werkprocessen.

Figuur 8.3 Handhavingspiramide inlichtingenplicht⁸



7. Hoewel de handhavingspiramides voor UWV Werkbedrijven en sociale diensten vergelijkbaar zijn, zijn er verschillen tussen de instanties als het gaat om het bepalen van de boetehoogtes. Bij het opleggen van een boete dient de instantie rekening te houden met de mate van verwijtbaarheid. De onderzochte UWV Werkbedrijven de sociale diensten Langebeek en Menterhaven werken met de standaard categorieën (25%, 50%, 75%, 100%). Waarbij een boete van 50% staat voor 'normale verwijtbaarheid'. Sociale dienst Klarenszicht wijkt af van deze categorieën en legt ook boetes op met percentages tussen 0% en 25%.
8. Na lezing van het manuscript merkte het UWV hierover dat het gaat om de handhavingspiramide die ten tijde van het onderzoek van toepassing waren.

Bij sociale diensten is naast de formele opties een andere handhavingsoptie ontstaan: dreigen en onderhandelen. Het komt namelijk voor dat tijdens een fraudeonderzoek gedreigd wordt met een boete en dat uitkeringsgerechtigden de keuze krijgen zelf de uitkering stop te zetten (en niet weer opnieuw aan te vragen) of wijzigingen per direct door te geven (bijvoorbeeld bij samenwonen) waarna medewerkers het fraudeonderzoek stoppen. Een aantal voorbeelden:

Roel (medewerker handhaving, respondent 8): We hebben dat laatst ook gehad in een confrontatiegesprek. We hadden aanwijzingen en wat observaties. En dan zeggen ze: 'we willen ook wel graag samenwonen, maar de kinderen zijn er nog niet aan toe.' Dan stel je ze voor de keus, 'of je gaat nu samenwonen of we maken er alsnog een zaak van.' Dan sluit je min of meer een deal. Bijvoorbeeld het is half oktober, dan gaan ze per eind november samenwonen. Dan sluiten we de zaak daarmee af.

Marga (medewerker handhaving, respondent 46): Als je het hebt over samenwonen, dan zeggen we weleens 'als je er vanaf 1 november gewoon de samenwoning in laat gaan, dan tokkelen we nergens meer over. Dan kijken we niet terug, en dan is het in orde.' Dat is feitelijk gewoon onderhandelen. Klaar! Dan doen we het zo. Prima vind ik dat. Als het niet iemand is die jarenlang heel moedwillig ..., want dat maakt het wat anders. [...] Maar als mensen inderdaad gewoon even iets niet door hebben gegeven, dan vind ik dat best een plausibele redenatie.

Niek (medewerker handhaving, respondent 56): Soms is er ook een deal met de klant. Bijvoorbeeld wanneer je fraudevermoedens hebt en tegen de klant zegt 'dit en dit is er aan de hand. Als wij nu nader onderzoek gaan doen dan kan het dat wij op een datum gezien in het verleden ... Als jij nu zegt van per vandaag beëindig ik mijn uitkering, dan stopt ons onderzoek. Ben jij van ons af, zijn wij van jou af. Win-win situatie.'

Jos (medewerker handhaving, respondent 60): Het komt wel voor dat op het moment dat je met een klant in gesprek bent, dat je voorlegt 'hoe zie je nou zelf alles voor je, als je dit zo allemaal terugleest? Wat denk je ervan? Heb je nog wel recht op een uitkering denk je?' En als mensen dan aangeven 'misschien niet'. Dan stel je de vraag 'Misschien is het verstandig dat je anders zelf je uitkering intrekt?' En dan vertel je het riedeltje 'Wij kunnen ook verder onderzoek gaan doen, met alle gevolgen van dien. Misschien dat er dan wel een terugvordering uit voort vloeit. Daar zit je niet op de wachten. De keuze is aan jou.'

8.3 VARIËTEIT IN HANDHAVINGSOPTIES

De eerste veronderstelling van *responsive regulation* waarvan ik gekeken heb in hoeverre de uitvoeringspraktijk eraan voldoet, is de opbouw van de handhavingsspiramide. De 'ideale' handhavingsspiramide heeft meerdere handhavingsopties die verschillen in punitiviteit en heeft in de top een zware handhavingsoptie. In de praktijk blijkt er variëteit te zijn in handhavingsopties, waarbij er een opbouw is in

punitiviteit. Ook blijkt dat medewerkers 'extra' handhavingsmogelijkheden hebben gecreëerd buiten het werkproces om. Daarnaast geven medewerkers aan dat zij de top van de piramide van de inlichtingenplicht (strafrechtelijke vervolging) minder zwaar ervaren als het opleggen van een boete.

Wat betreft het eerste kenmerk, de variëteit in handhavingsopties, is uit de vorige paragrafen gebleken dat alle instanties handhavingsinstrumenten hebben met een opbouw in punitiviteit.⁹ In de praktijk blijkt dat er meer handhavingsopties zijn dan de werkprocessen voorschrijven. In de hiervoor geschetste handhavingspiramiden zijn ook handhavingsopties opgenomen waar medewerkers wettelijk gezien geen gebruik van kunnen maken. Bijvoorbeeld een 'mondelinge waarschuwing' of een 'goed' gesprek. Ook kunnen medewerkers van sociale diensten projecten inzetten als handhavingssactie. Hierdoor hebben medewerkers meer variëteit in handhavingsopties.

Het tweede kenmerk van de 'ideale' handhavingspiramide is een zware top, oftewel een zware handhavingsoptie bovenin de piramide. De top van de piramide bij de sollicitatieplicht bestaat bij de sociale diensten uit 'uitsluiting' en bij de UWV Werkbedrijven uit 'schorsen/beëindigen'. Beide komen neer op het stopzetten van een uitkering. Dit is voor uitkeringsgerechtigden een zware handhavingsoptie. Echter, in de praktijk wordt met uitkeringsgerechtigden niet gesproken over (of gedreigd met) deze optie. Medewerkers dreigen als uiterste middel alleen met het opleggen van een maatregel (of in sommige gevallen met het inzetten van projecten). De top van de piramide bij de inlichtingenplicht bestaat uit strafrechtelijke vervolging. Medewerkers kunnen alleen voor deze optie 'kiezen' als het benadelingsbedrag meer dan €50.000 is. In de praktijk wordt niet gedreigd met deze specifieke handhavingsoptie. Wel wordt gedreigd met het opleggen van een boete. Hoewel medewerkers de dreigende werking van de top van de piramide niet actief uitdragen, is het wel waarschijnlijk dat er een dreigende werking van uitgaat doordat uitkeringsgerechtigden op de hoogte zijn van de zwaarste sancties.

Daarnaast blijkt in de praktijk dat bij de inlichtingenplicht de bestuursrechtelijke boete door medewerkers als 'zwaarder' wordt ervaren dan het strafrechtelijke proces. In de ogen van medewerkers is de uitkomst van een boetebeoordeling vaak meer punitief dan de uitkomst van een strafrechtelijk proces.

Roel (medewerker handhaving, respondent 8): Ik vind wel dat nu die grens omhoog gegaan is naar €50.000 dat de mensen zwaarder gestraft worden. Je hebt nu mensen die tot aan hun dood bijna blijven betalen aan de sociale dienst. Dat stuit me wel een beetje tegen de borst. Daar heb

9. Het gaat hier om de ervaren punitiviteit die volgens de medewerkers uitgaat van de handhavingsopties. Hoe punitief de handhavingsopties overkomen op uitkeringsgerechtigden is niet onderzocht.

ik moeite mee. Als je het in het strafrecht trekt, dan moeten ze ook wat ze te veel hebben ontvangen terugbetalen, maar daarnaast komen ze ervan af met, ik noem maar iets, honderdtwintig uur taakstraf. Dat vind ik reëler. Ze zitten al aan die terugbetaling vast, waarom dan nog een schep er bovenop doen? Die mensen komen daar nooit meer vanaf.

8.4 MEDEWERKERS VERSCHILLEN IN HUN HANDHAVINGSAANPAK

De tweede veronderstelling van *responsive regulation* is dat medewerkers weten wanneer welke handhavingsoptie het beste toegepast kan worden. Ze moeten dus weten wanneer overreding de beste optie is en wanneer een punitieve aanpak beter is. Dit is afhankelijk van de situatie en de houding van de uitkeringsgerechtigde. In dit praktijk blijkt dat niet gesteld kan worden dat medewerkers objectief en met elkaar in overeenstemming kunnen vaststellen wanneer zij het beste overredend en wanneer zij het beste bestraffend kunnen optreden. Medewerkers verschillen namelijk onderling in hun aanpak. Dat medewerkers dit niet objectief kunnen vaststellen, komt mede doordat medewerkers verschillende definities van overtredingen hanteren (wat de een ziet als een overtreding, ziet de ander niet als een overtreding), dat medewerkers weinig frequent contact hebben met uitkeringsgerechtigden en dat uitkeringsgerechtigden wisselende medewerkers spreken. Daarnaast is gebleken dat medewerkers het ook belangrijk vinden dat hun handhavingsaanpak past bij hun eigen opvattingen.

De aanname dat medewerkers objectief kunnen vaststellen welke aanpak het beste toegepast kan worden, lijkt in de praktijk niet op te gaan als aan medewerkers gevraagd wordt hoe collega's handhaven. Medewerkers geven aan dat zij onderling verschillen in hun aanpak en dat collega's het anders doen. Ze zijn zich bewust van de verschillende aanpakken van collega's. Hierbij maken medewerkers een onderscheid tussen strenge en minder strenge collega's.

Anneke (medewerker re-integratie, respondent 17): Dat is inderdaad heel verschillend. De een zal inderdaad wat makkelijker erin zitten als de ander. Het nadeel is wel, je kunt als klant heel veel pech hebben. Als je bijvoorbeeld bij mij terecht komt of bij iemand die hier net is ingestroomd. Ik kijk wat meer naar de klant, terwijl de ander meer naar wet en regelgeving kijkt. En eigenlijk zou dat niet moeten. Maar het is altijd nog mensenwerk en nergens krijg je mensen zo ver dat ze allemaal uniform gaan werken. Tenminste niet op dit niveau, dat kan niet. En moeten wij ook niet willen, denk ik. De klant kan pech hebben als die bij die collega terecht komt, dan is hij aan de beurt. Terwijl als je bij mij komt niet.

Dat medewerkers onderling van mening verschillen over de beste aanpak blijkt ook bij casusbesprekingen. Bij werkoverleggen werden bij Werkbedrijf Blakendam casus besproken. In sommige gevallen is daarbij meteen overeenstemming. Maar in de meeste gevallen verschilt de aanpak van medewerkers. Bijvoorbeeld in de

situatie waarin een uitkeringsgerechtigde van 63 op gesprek komt omdat hij werkloos is geworden na een dienstverband van 40 jaar. Hij had nog drie jaar moeten werken tot zijn pensioen. Hij heeft medische klachten en veel operaties gehad. De uitkeringsgerechtigde werkte op papier als teamleider maar zat in de praktijk op voorraadbeheer. De uitkeringsgerechtigde geeft aan beschikbaar te zijn voor werk maar dat dit wel aangepast werk moet zijn. De uitkeringsgerechtigde komt vragen wat van hem in de WW verwacht wordt. Chris (medewerker re-integratie, respondent 35) heeft deze man gesproken en geeft aan dat hij het moeilijk vindt om deze man 'klakkeloos vier sollicitaties op te leggen'. In het werkoverleg wordt besproken wat collega's in dit geval zouden doen.

Een collega (medewerker re-integratie, respondent 217): Hij moet beschikbaar zijn, dat zijn de verplichtingen. Hij heeft medische beperkingen. Hoor zelf deze situatie vaker, maar dan zonder de medische beperkingen. Ik zou overleggen en mogelijk overdragen aan intensief. [...] Kan hij zich ziek melden voor eigen werk? Kan hij zijn eigen werk nog doen? Wil hij zich wel ziek melden? Je hebt niet zoveel te bieden.

Een tweede collega (medewerker re-integratie, respondent 211): Ik stel altijd één vraag. Kun je morgen aan het werk? Ja: dan WW, nee: dan ziektewet. Hij maakt op dit moment geen enkele kans op werk. Sollicitatieplicht opleggen is hem het bos in sturen. De sollicitatieplicht verminderen, dat voegt niks toe.

Evelien (medewerker re-integratie, respondent 37): Op grond van zijn leeftijd zou ik hem ontheffen van de sollicitatieplicht. Hij maakt weinig kans op arbeidsmarkt.

Chris: De ontheffing geldt dan voor zoveel mensen. Ik geloof niet dat dat werkt. Kan hij zijn werk als voorraadbeheer weer doen? Wordt hij dan gelukkig?

Een collega (medewerker re-integratie): Daar zijn we niet voor.

Een andere collega (medewerker re-integratie, respondent 212): Vrijstellen, hij heeft weinig kansen. Wat doe je hem aan door hem in de molen te plaatsen van alle onderzoeken. Op welke grondslag? En voor drie jaar. Wij zijn niet medisch. Hij stelt zich beschikbaar? Je kunt hem minder laten solliciteren? Dan is de druk eraf. Officieel mag het niet.

De tweede collega: Het gaat om maatwerk. Regels, daar heb je ook speelruimte in.

Chris: Ik heb hem een periode bedenktijd gegeven met twee opties. Eén, ik ben eigenlijk niet beschikbaar voor arbeidsmarkt. Dan is de volgende stap ziek melden. De fout ligt eigenlijk bij werkgever, die had hem ook ziek moeten melden. Of twee, zoeken naar werk. De verplichting blijft tussendoor staan. Vier keer solliciteren.

Medewerkers geven daarnaast aan dat de keuze voor de benadering van de uitkeringsgerechtigde gebaseerd is op een '(onderbuik) gevoel' of hun intuïtie. Medewerkers hebben een bepaald beeld wanneer uitkeringsgerechtigden (of welke uitkeringsgerechtigden) strenger benaderd moeten worden. Medewerkers kunnen de redenen hiervoor vaak niet uitleggen, het is gebaseerd op gevoel. Het objectief vaststellen wanneer bestraft en wanneer overreden moet worden, lijkt dan ook lastig.

Anne (medewerker re-integratie, respondent 50): Dat ligt ook aan de klant. 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.

Onderzoeker: Wanneer kies je dan voor de informele vorm?

Anne: Dat voel ik aan. [...] 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.

Nicole (medewerker re-integratie respondent 23): Ik denk dat het afhankelijk is van de persoon zelf hoe die aan komt, hoe die komt lopen, hoe die jou een hand geeft, hoe die gekleed is. Ik kijk naar meer dingen. Dat is meer een soort gevoel denk ik.

De verschillen tussen medewerkers komen onder andere doordat medewerkers verschillende 'definities' hebben van overtredingen. Als medewerkers zouden moeten overeenstemmen wanneer er bestraffend en wanneer er overredend gereageerd zou moeten worden op mogelijke overtredingen, is het van belang dat medewerkers dezelfde standaarden aanhouden. In de praktijk blijkt dat hier niet altijd overeenstemming over is. Een voorbeeld is de sollicitatieplicht bij het UWV Werkbedrijf. Sommige medewerkers nemen deze plicht (vier keer per vier weken solliciteren) heel letterlijk, terwijl anderen de verplichting minder letterlijk interpreteren. Op de vraag hoe medewerker Erik (medewerker re-integratie, respondent 27) sollicitatieactiviteiten controleert geeft hij aan dat hij de sollicitatieactiviteiten 'optelt'.

Erik: De ene keer drie, de andere keer vijf, dat is voldoende. Ik weet dat andere collega's het anders doen. Ik weet ook niet of hier wat bekend over is. Volgens mij is dit correct.

Een collega (die in de buurt is): Ik zou ook geen actie ondernemen. Zes en twee sollicitaties is oké. Ik zeg dan wel tegen de klant 'zorg dat je het meer gelijkmatig uitsmeert. Vanaf nu vier, houd het in de gaten.' In het verleden heb ik er weleens een probleem van gemaakt. De vorige periode kun je niet meer rechttrekken.

Erik: Maatwerk gaat een eigen leven leiden. Sommige collega's gaan nog een stap verder door de klant gelijk op de uitkering te korten. Het klopt niet dat de een het anders doet. Er zijn collega's die zeggen; niet meer vier keer solliciteren, twee keer is ook voldoende, ook in dit team. Dat doe ik nooit.

De collega: Ik zeg tegen klanten als ze 64 of 65 zijn, dat één sollicitatie voldoende is in verband met de leeftijd.

Erik: Het lijkt op willekeur. Je krijgt het nooit goed.

Collega: Je moet het systeem laten controleren. Een automatische brief met de vraag waarom er niet voldoende gesolliciteerd is. [...] Willekeur is wel de praktijk.

Verder blijkt dat medewerkers in de praktijk maar weinig frequent contact hebben met uitkeringsgerechtigden.¹⁰ Voor het kunnen vaststellen van de motieven, houding en mogelijkheden tot regel naleving van de uitkeringsgerechtigde en het kunnen inschatten of overreding of bestraffing in een bepaalde situatie passend is en om de opbouw van handhavingsopties in de praktijk te kunnen brengen, lijkt het hebben van herhaalde interactie tussen een medewerker en een uitkeringsgerechtigde nodig. In de sociale zekerheid is de frequentie van het contact tussen uitkeringsgerechtigde en een medewerker echter beperkt en hebben uitkeringsgerechtigden vaak geen vast contactpersoon. Dit kan zorgen voor een gebrek aan informatie wat afstemming en opschaling moeilijk maakt. Mascini en Van Erp beschrijven dat de *responsive regulation* benadering meer kans op succes heeft als de relaties tussen medewerker en cliënt 'stabiel en langduriger' zijn.¹¹ De lage frequentie van het contact tussen medewerkers en uitkeringsgerechtigden komt grotendeels doordat medewerkers te weinig tijd hebben om alle uitkeringsgerechtigden regelmatig te spreken. Bij het UWV Werkbedrijf is er in principe alleen contact met uitkeringsgerechtigden op de vaste evaluatiemomenten, waarvan alleen het eerste klantcontact altijd *face-to-face* is en de daaropvolgende klantcontacten vaak digitaal. Lang niet met alle uitkeringsgerechtigden van sociale diensten wordt jaarlijks gesproken.

Joost (manager, respondent 58): We hebben echt een behoorlijk aantal mensen gewoon langere tijd niet gezien, omdat dat de keuzes ook waren dat we gingen voor de succesvolste mensen, met de kortste afstand naar de arbeidsmarkt. Waardoor je inderdaad het granieten bestand, ook zo'n woord, lange tijd niet spreekt.

Medewerkers van sociale diensten spreken ook over een 'piepsysteem', wat inhoudt dat alleen uitkeringsgerechtigden die zelf aan de bel trekken door medewerkers gesproken worden.

Michiel (medewerker re-integratie, respondent 3): Je gaat gewoon prioriteiten stellen. Alle mensen die inburgeren, die laat ik gewoon, plat gezegd links liggen. Burger eerst maar in, als je het gehaald hebt, dan zien we wel verder. Mensen die je kent en waarvan je denkt daar kan ik wat mee, die zet ik op traject. Daarnaast heb je natuurlijk altijd nog het wereldberoemde piepsysteem 'wie er piept, is aan de beurt'. [...] Als je piept, dan kom je maar en dan kijken we wel.

Evert (medewerker re-integratie, respondent 63): Het piepsysteem, dat is een gevleugelde uitspraak bij ons. De ander zegt 'pappen en nathouden' en weer een andere manager zegt soms 'als wij er maar geen last van hebben'. Dat zijn zo de termen.

-
10. Na lezing van het manuscript merkte het UWV hierover op dat dit in de onderzoeksperiode inderdaad de praktijk was. De hier beschreven praktijk is de praktijk van *redesign*, inmiddels is de situatie anders.
11. Mascini & Van Erp 2011, p. 123.

Naast de frequentie van contact lijkt ook het hebben van contact met dezelfde medewerker van belang voor het kunnen vaststellen welke aanpak het beste werkt. In de sociale zekerheid is dit echter meer uitzondering dan regel. Bij het UWV Werkbedrijf hebben uitkeringsgerechtigden geen vast contactpersoon.¹² Alleen bij sociale dienst Klarensicht hebben uitkeringsgerechtigden vanaf het begin twee vaste contactpersonen. Bij sociale dienst Langebeek en Menterhaven hebben uitkeringsgerechtigden geen vast contactpersoon tenzij uitkeringsgerechtigden begeleid worden in het kader van re-integratie.

Natasja (manager, respondent 40): Vroeger had je echt gewoon tijd om je klanten te zien, zeg maar. En dan wist je ook heel goed wat er speelde. Maar nu, met die hele grote bestanden, zoals bij Inkomensvoorziening hebben ze driehonderd klanten. Niemand kent die klanten meer. En sommige mensen die hebben ook járen geen contact met ons. En dat is gewoon slecht.

Tot slot is tijdens dit onderzoek gebleken dat veel medewerkers van mening zijn dat het voor het contact met uitkeringsgerechtigden van belang is dat de medewerker een benadering kiest die bij de medewerker past. Medewerkers hebben dan vaak ook hun 'eigen' aanpak. Naast dat de situatie van de uitkeringsgerechtigde en de houding (motivatie) van de uitkeringsgerechtigde ertoe doen bij het bepalen van de keuze voor een handhavingsoptie, moet deze keuze ook passen bij de medewerker.

Michiel (medewerker re-integratie, respondent 3): Iedereen beheerst gewoon zijn kunstje. En die kan dat maar op zijn eigen manier. Net als dat ik een collega niet na ga doen, moet een collega mij ook niet proberen na te doen. Want dat werkt niet. Mijn kunstje is niet heilig of zo. Het is geen voorgeschreven wet dat het zo goed is. Het werkt voor mij. Ik denk als een collega het zou doen, dan zo zou het heel anders worden.

Floor (medewerker re-integratie, respondent 11): We hebben beleid en we praten over uniform werken, maar iedereen neemt natuurlijk z'n eigen pakketje met vaardigheden mee. Dus iedereen zit er ook anders in. En de één kan zeggen in de spreekkamer 'ik ben streng, jij moet je afspraken nakomen, en anders krijg je een maatregel.' Wanneer ik misschien zeg 'goh, waar komt dat vandaan, en wat speelt er dan nog meer en waarom heb je dat bijvoorbeeld niet eerder verteld? Want dan hadden we er rekening mee kunnen houden.' Dan voorkom je bijvoorbeeld dat je een maatregel opgelegd had. Dus bij iedereen kan dat net even wat anders verlopen. Iedereen is hier ook heel eigenwijs, dus iedereen blijft het ook zeker op z'n eigen manier doen. Dat is het kunstje wat je hebt geleerd.

12. Na lezing van het manuscript merkte het UWV hierover op dat het inmiddels in de praktijk mogelijk is om te regelen dat de WW-gerechtigde met dezelfde medewerker gesprekken voert op de vestiging.

Viola (medewerker re-integratie, respondent 19): Ik ben wie ik ben en als iemand niet zo is als ik ben en niet zo in zijn werk staat of in het leven staat dan kan je niet geforceerd op dezelfde manier zo'n gesprek voeren. [...] Ik denk dat iedereen dat echt wel met zijn eigen stijl doet.

8.5 MEDEWERKERS ZIJN BEPERKT IN HET UITVOEREN VAN HANDHAVINGSOPTIES

Voor de uitvoering van responsieve handhaving is het niet alleen van belang dat medewerkers weten wat de geschikte handhavingsoptie is, maar ook dat zij deze handhavingsoptie in de praktijk kunnen toepassen. De derde veronderstelling is dan ook dat medewerkers de door hun gewenste handhavingstijl in de praktijk ten uitvoer kunnen brengen. Hoewel in de praktijk blijkt dat sommige medewerkers hun gedrag afstemmen op de uitkeringsgerechtigden, kan geconcludeerd worden dat veel handhavingsopties niet zomaar gekozen kunnen worden door medewerkers. Aan deze handhavingsopties zitten 'voorwaarden' in welke situatie ze toegepast kunnen worden. Dit is een beperking voor het uitvoeren van de gewenste handhavingsopties. Het hebben van discretionaire ruimte geeft medewerkers ruimte om in sommige gevallen af te wijken van de voorwaarden en te kunnen kiezen voor – in hun ogen – de best passende handhavingsoptie. Medewerkers hebben in de praktijk manieren gevonden om de in hun ogen gewenste handhavingssactie uit te voeren door extra handhavingsmogelijkheden te creëren; het voeren van een 'goed' gesprek, een mondelinge waarschuwing, het inzetten van projecten en het onderhandelen. In de praktijk blijken medewerkers afhankelijk van collega's (soms uit andere teams) voor de opbouw en afbouw van de handhavinginstrumenten.

Een deel van de medewerkers van de onderzochte instanties geeft aan dat hun gedrag afhankelijk is van de uitkeringsgerechtigde. Dit kwam ook naar voren in dit onderzoek naar de handhavingstijlen (hoofdstuk 7); medewerkers combineren meerdere handhavingstijlen.

Saskia (medewerker re-integratie, respondent 21): Ik denk dat mijn stijl flexibel is omdat ik die ook deels aanpas op de klant. Ik denk over het algemeen wel eerder formeel dan informeel, eerder enigszins zakelijk. Maar naar ik hoop wel met enige empathie en enthousiasme.

Bert (medewerker re-integratie, respondent 1): Dat verschilt vaak per gesprek. Dat is ook vaak de interactie die je met de klant hebt.

Michiel (medewerker re-integratie, respondent 3): Ik denk dat als je sommige mensen een aai over de bol geeft, is het goed en sommige mensen die hebben gewoon een maatregel nodig, ja jammer dan. [...] De één vang je met honing en de ander vang je met azijn.

Myrna (medewerker handhaving, respondent 44): Het hangt een beetje van de klant af. Ook hoe ze tegen jou doen.

Bij de afstemming op de uitkeringsgerechtigde houden medewerkers vaak rekening met of de uitkeringsgerechtigde afspraken nakomt en hoe de uitkeringsgerechtigde overkomt op de medewerker. Medewerkers geven aan hier een eigen aanpak voor te hebben. In deze aanpak reageren medewerkers in de basis open en vriendelijk en schakelen zij over naar een strenge aanpak wanneer zij het idee hebben dat uitkeringsgerechtigden hen niet serieus nemen of niet gemotiveerd zijn.

Jan (medewerker re-integratie, respondent 4): Die afspraak maak ik van tevoren met de klant 'denk erom, je hebt met mij geen problemen zolang je je aan de afspraak houdt.' Het is immers gemeenschapsgeld waarmee je te dealen hebt. Zolang ze zich aan de afspraken houden, zoals omschreven is in de wet, is er niets aan de hand. Probeer je er onderuit te komen en mij dan niet serieus te nemen, dan heb je bij mij de verkeerde. [...] Dan ga ik op mijn strepen staan. Zo gaan we niet met elkaar om. En kennelijk kun je niet omgaan met de ruimte die ik geef. Dan moet ik het op een formele manier doen. Dan ga ik me als ambtenaar gedragen.

Ilse (medewerker re-integratie, respondent 20): Als iemand heel laks overkomt dan kan ik soms wat strenger zijn. Dan denk ik van 'een schop onder je kont en aan het werk jij'. En met mensen waarbij je al merkt 'hier is alles op orde', heb ik vaak een wat gezelliger gesprek. Mensen die al gewoon weten hoe het werkt dan ga ik meer op interesses in 'wat wil je dan graag, wat vind je leuk, waar denk je aan, wat vond je zo leuk aan je oude werk.' En bij mensen die bijvoorbeeld heel graag hun verhaal kwijt willen, daar neem ik gewoon wat tijd voor dat ze echt even kunnen praten.

Hoewel bovenstaande situaties overeen lijken te komen met het idee van *responsive regulation*, blijken er in de praktijk beperkingen te zijn voor het uitvoeren van de gewenste handhavingsopties. Een belangrijke beperking is het feit dat handhavingsopties 'voorwaarden' hebben. Een medewerker kan niet zomaar besluiten om een waarschuwing op te leggen bij een overtreding (met grove schuld) van de inlichtingenplicht met een benadelingsbedrag van €24.000. In dit geval moet de medewerker een boete opleggen van 75%. Veel handhavingsopties hebben van deze voorwaarden. Zo kan een waarschuwing alleen worden opgelegd wanneer het de eerste keer is dat een uitkeringsgerechtigde de sollicitatieplicht overtreedt of als er geen benadelingsbedrag is bij een overtreding van de inlichtingenplicht. De keuze voor handhavingsopties lijkt hierdoor beperkt te worden door de regels. Als reactie op deze 'beperkingen' in het opleggen van de gewenste handhavingsoptie wijken sommige medewerkers af van het werkproces en worden nieuwe handhavingsmogelijkheden gecreëerd; de 'extra' handhavingsopties die ik eerder in dit hoofdstuk besproken heb.

Een belangrijke voorwaarde voor het toe kunnen passen van de gewenste handhavingsoptie is 'vrijheid' in de vorm van discretionaire ruimte. Medewerkers kunnen discretionaire ruimte 'krijgen' vanuit het management en medewerkers kunnen discretionaire ruimte 'nemen' wanneer zij dit nodig achten. Het is belangrijk dat de medewerker discretionaire ruimte heeft om beslissingen te kunnen nemen in lijn met de handavingspiramide. De mate waarin medewerkers discretionaire ruimte ervaren, verschilt per medewerker en per instantie. Tijdens de interviews is aan medewerkers gevraagd of zij de vrijheid ervaren om beslissingen te nemen die ze zouden willen nemen.

Michiel (medewerker re-integratie, respondent 3): Absoluut. Ik mag zelfs beslissingen nemen die buiten de geëigende paden liggen, die buiten de afbakeningen liggen.

Yin (medewerker re-integratie, respondent 18): Als het niet heel erg is. Die vrijheid heb je natuurlijk niet.

Laurens (medewerker re-integratie, respondent 22): Ik neem vrijheid. Dat is wat anders of ik die heb. En tot nu toe heeft niemand me ooit aangesproken.

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

Rick (medewerker handhaving, respondent 49): Het is wel een *crime* als je dat gaat doen. Want dan moet je dat zo onderbouwen en dat moet allemaal zo weerlegt zijn [...] Dan moet je een mooi verhaaltje maken om iets te kunnen bereiken.

Een voorbeeld van een instantie waarbij medewerkers zowel discretionaire ruimte krijgen als nemen is sociale dienst Klarenzicht. Medewerkers worden gestimuleerd om buiten de lijntjes te kleuren en creatief te zijn. Medewerkers nemen deze ruimte door flexibel om te gaan met regels en te kijken wat het beste is voor de uitkeringsgerechtigde. Sociale dienst Menterhaven is een instantie waarbij medewerkers wel (al is het enigszins beperkte) discretionaire ruimte krijgen maar niet nemen. Medewerkers hebben voor het afwijken van regels toestemming nodig van het management en medewerkers komen met weinig voorstellen. Een instantie waarbij medewerkers geen discretionaire ruimte krijgen en deze weinig genomen wordt is Werkbedrijf Arperdijk. Het werkproces staat centraal; medewerkers moeten deze volgen en volgen deze. Een instantie waarbij beperkt discretionaire ruimte geven wordt maar wel genomen wordt is Werkbedrijf Blakendam. Doordat de focus niet op handhaven ligt, nemen medewerkers de vrijheid om te handhaven (of te niet-handhaven) zoals hen dat het beste lijkt.

Als medewerkers vrijheid krijgen van hun manager om flexibel om te gaan met de regels en keuzes te maken om de handhaving af te stemmen op de uitkeringsgerechtigde, dan kan de reactie van een collega verderop in de beslisketen een beperking in de keuzevrijheid zijn. Dit speelt voornamelijk bij de grotere instanties waarbij de werkprocessen zijn opgeknipt en verdeeld over meerdere teams, zoals bij sociale dienst Langebeek en sociale dienst Menterhaven. Zo zetten sommige re-integratiemedewerkers geen handhavingssignaal door omdat team handhaving er 'toch niets mee doet'. Of leggen medewerkers van team inkomen geen boete op van 25% of 75% omdat de kwaliteitsmedewerker wil dat het een boete van 50% is omdat die minder onderbouwd hoeft te worden.

Een ander onderdeel van het idee dat de gewenste handhavingsoptie in de praktijk gebracht moet kunnen worden is dat medewerkers hun handhavingsgedrag moeten kunnen 'opbouwen' en 'afbouwen'. In de praktijk is vaak alleen een opbouw in punitiviteit mogelijk en geen afbouw (al willen medewerkers wel graag beginnen met een schone lei). De waarschuwing is vaak een eenmalig optie, en bij een herhaalde overtreding moet een recidive maatregel worden opgelegd. Doordat het klantcontact vaak eenmalig is en medewerkers geen vaste contactpersoon zijn, zijn medewerkers afhankelijk van hun collega's voor deze op- en afbouw. Regels beperken de mogelijkheid tot 'afbouwen' van de punitiviteit.

Ook de 'opbouw' van handhavingsopties blijkt in de praktijk niet altijd mogelijk. Bij Werkbedrijf Blakendam bijvoorbeeld komt het voor dat medewerkers die als gewenste handhavingssactie een maatregel willen opleggen dit niet kunnen doen doordat de medewerker die eerder contact heeft gehad met de uitkeringsgerechtigde geen waarschuwing heeft opgelegd. Hierdoor is het opbouwen van punitiviteit in sancties beperkt mogelijk. Medewerkers zijn afhankelijk van collega's. Als collega's niet handhaven, dan kan bij het daaropvolgende contact met de uitkeringsgerechtigde (vaak dan door een andere medewerker) ook geen opvolgende handhavingsoptie uitgevoerd worden. Voor een opbouw in sancties is registratie nodig. Bij Blakendam wordt veel niet geregistreerd (bijvoorbeeld doordat medewerkers liever een 'goed' gesprek voeren in plaats van een waarschuwing opleggen) wat de opbouw in sancties beperkt.

8.6 MEDEWERKERS BRENGEN DE BEDOELING VAN HUN HANDELEN NIET (GOED) OVER

Doordat in de *responsive regulation* benadering de overreding gecombineerd is met bestraffing is de gedachte dat de zwakke kenmerken van beide aanpakken door de andere kunnen worden opgevangen. Voorwaarde hiervoor is dat medewerkers de bedoeling van hun handelen over kunnen brengen op uitkeringsgerechtigden. De vierde veronderstelling is dan ook dat medewerkers hun handhavingssbedoeling

kunnen overbrengen op de uitkeringsgerechtigde. Op basis van observaties van gesprekken tussen medewerkers en uitkeringsgerechtigden ontstaat het beeld dat medewerkers vaak niet (helder) communiceren met uitkeringsgerechtigden over de handavingskeuzes die zij maken. De vraag is of medewerkers hierdoor wel de bedoeling van hun handelen kunnen overbrengen. Hierdoor kunnen de negatieve gevolgen van sancties alsnog optreden. Als medewerkers bijvoorbeeld geen uitleg geven wanneer zij een maatregel opleggen met verminderde verwijtbaarheid (dus een lagere maatregel), dan kan dit op de uitkeringsgerechtigden nog steeds overkomen alsof medewerkers geen rekening houden met zijn of haar situatie. De uitkeringsgerechtigde kan de medewerker (en de uitvoeringsinstantie) hierdoor beoordelen als hard en streng.

In de praktijk van de sociale zekerheid is gebleken dat medewerkers vaak weinig uitleg geven over waarom ze bepaalde keuzes maken. Medewerkers laten aan uitkeringsgerechtigden niet merken dat zij de handavingsoptie afstemmen op de uitkeringsgerechtigde. Uitkeringsgerechtigden zijn niet bekend met de hoogtes van bijvoorbeeld de maatregelen. Bij een lagere of hogere maatregel komt vaak geen uitleg waarom dit een lagere of een hogere maatregel is. Hierdoor lijkt de bedoeling van een lagere maatregel of geen maatregel niet over te komen omdat de uitkeringsgerechtigde niet beseft dat hij of zij een lagere of geen maatregel krijgt. Andersom geldt het ook dat als een uitkeringsgerechtigde juist meer punitief wordt aangepakt, de uitkeringsgerechtigde dit niet beseft. Uitkeringsgerechtigden die te weinig sollicitatieactiviteiten hebben doorgeven en extra mogen solliciteren om dit te compenseren beseffen niet dat dit een overredende aanpak is en uitkeringsgerechtigden die meteen een maatregel krijgen voor deze overtreding beseffen niet dat zij meer bestraffend worden aangepakt dan uitkeringsgerechtigden die nog een hersteltermijn krijgen om de sollicitatieactiviteiten die al gedaan zijn alsnog door te geven. Hoe in hun situatie geoordeeld wordt, is voor de uitkeringsgerechtigde de standaard situatie, tenzij de medewerker uitlegt dat dit niet de standaard situatie is en dat hij of zij hiervan afwijkt (om meer te overreden of juist om meer te bestraffen). Een enkele keer noemt een medewerker dat hij of zij afwijkt van de regels.

Yin (medewerker re-integratie, respondent 18): In principe ben je te laat met het doorgeven van je sollicitaties, maar ik doe er niks mee.

Uitkeringsgerechtigde: Dank je wel.

Yin: Een tip, vermeld wel alles wat je doet. Dat geeft wel een bepaald beeld van jezelf. In dit gesprek kon je mooi uitleggen hoe het zat.

Dat in sommige gevallen sprake is van miscommunicatie of weinig communicatie blijkt ook uit het feit dat medewerkers van het UWV Werkbedrijf regelmatig geen antwoord kunnen geven op vragen van uitkeringsgerechtigden en hierbij niet

uitleggen waarom ze hier geen antwoord op kunnen geven. Ieder team is verantwoordelijk voor een apart deel van de uitvoering. De meeste teams hebben onderling weinig contact en hebben weinig kennis van de taken van de andere teams. Bij het UWV Werkbedrijf hadden uitkeringsgerechtigden regelmatig vragen over de duur of hoogte van hun WW-uitkering. Deze vragen stelden zij tijdens het evaluatiegesprek aan de medewerker. Deze reageerde vaak door te zeggen dat hij of zij daar geen verstand van had en dat de uitkeringsgerechtigde het beste even kon bellen met de klantenservice. De uitleg dat de medewerker geen verstand heeft van de hoogte en de duur van de uitkering omdat een ander team daarvoor verantwoordelijk is, bleef vaak achterwege. Voor de medewerkers was dit logisch, maar op de uitkeringsgerechtigden kan dit overkomen alsof de medewerker geen verstand van zaken had of geen moeite wilde doen om dit uit te zoeken.

8.7 NALEVING IS NIET HET HOOFDDOEL VAN MEDEWERKERS

De laatste veronderstelling van *responsive regulation*, aan de hand waarvan ik de praktijk analyseer, is de veronderstelling dat medewerkers als doel hebben om naleving te bevorderen. De meeste medewerkers van sociale diensten hebben echter meerdere taken. Het doel van medewerkers is dus niet alleen naleving bevorderen. Veel medewerkers geven aan dat ze uitkeringsgerechtigden willen 'helpen' en 'motiveren'. Controleren en sanctioneren zou dit helpen en motiveren in de weg kunnen staan. Toch zegt een groot deel van de medewerkers wel bereid te zijn om te sanctioneren (niet alle medewerkers die zeggen bereid zijn te sanctioneren, doen dit ook daadwerkelijk in de praktijk). Het bevorderen dat uitkeringsgerechtigden verplichtingen naleven is niet het (hoofd)doel van een groot deel van de medewerkers (uitgezonderd de medewerkers handhaving).

In de sociale zekerheid is handhaven een van de taken die medewerkers moeten uitvoeren. Tijdens de interviews met de uitvoerende medewerkers is gevraagd naar hun taakopvatting. In de beschrijving van hun taken geven medewerkers aan dat ze meerdere taken hebben: het voeren van (verschillende soorten) gesprekken met uitkeringsgerechtigden, administratie, motiveren van uitkeringsgerechtigden, controleren, re-integreren. De verschillende facetten van handhaven wordt door de meeste medewerkers genoemd als onderdeel van hun takenpakket:

Michiel (medewerker re-integratie, respondent 3): Mensen in ieder geval actief krijgen, een activiteit aanbieden. Daarnaast ben ik klaag-muur, ik ben maatschappelijk werker, ik ben ordehandhaver, ik ben een manusje van alles eigenlijk.

Annemarie (medewerker re-integratie UWV, respondent 32): Ik wil mensen in gesprekken in elk geval motiveren. Natuurlijk bekijk ik of mensen doen wat ze moeten doen. Dus een stuk handhaven. Dat geldt feitelijk natuurlijk ook voor de berichten en communicatie naar

aanleiding van de berichten. En ook een stukje motivatie, mensen op weg helpen. [...] Dus ondersteunen daar waar nodig is en handhaven daar waar het aan de orde is.

Veel medewerkers geven aan dat het hun doel is om uitkeringsgerechtigden te motiveren en te helpen. Niet alle medewerkers beschouwen opsporen en sanctioneren als hun taak. Voorlichten wordt wel regelmatig genoemd.

Nicole (medewerker re-integratie UWV, respondent 23): Mijn rol is wel om de klant zoveel mogelijk te informeren en te adviseren hoe hij tot het stukje werk kan komen. En dus dan heb je het veel meer over de breedte. Heb je de juiste kanalen, hoe ziet jouw brief eruit, jouw cv. Daar tips en advies in geven. En mogelijk doorverwijzen. Dat hoort er allemaal bij.

Arnout (medewerker re-integratie, respondent 29): Het coachen van mensen, het adviseren van mensen. Dat vind ik het belangrijkste van mijn werk. Het helpen van mensen om die weer een positieve wending te kunnen geven in hun loopbaan, dat ze uit de WW komen en weer aan het werk kunnen.

Martijn (medewerker re-integratie, respondent 36): Klanten zo goed mogelijk helpen. Zo goed mogelijk informeren aan de balie. Maar bijvoorbeeld ook berichten, *backoffice* taken, collega's ondersteunen vind ik belangrijke taken. Management van de informatie voorzien die ze nodig hebben. Maar de belangrijkste taak vind ik toch wel de klantondersteuning. De klant weer op weg helpen naar werk.

Dit is natuurlijk anders voor de medewerkers handhaving die opsporen en sanctioneren als specifieke taak hebben. Zij beschrijven letterlijk als hun taak het 'voorkomen en opsporen van uitkeringsfraude' (Rick, medewerker handhaving, respondent 49), 'het controleren of cliënten rechtmatig een bijstandsuitkering ontvangen' (Samara, medewerker handhaving, respondent 43) en het 'onderzoek doen naar bijstandsfraude' (Jos, medewerker handhaving, respondent 60). Hoewel niet alle medewerkers sanctioneren beschrijven als hun taak, geven veel medewerkers aan geen problemen te hebben met hun sanctionerende taken:

Yin: (medewerker re-integratie, respondent 18): Dat hoort erbij, het is niet mijn favoriete onderdeel. Maar het is er en aan de ene kant snap ik het ook wel. Er zijn nu eenmaal regels. Los van het feit wat ik van de regels vind, het hoort er wel bij. Ik zie het nog een beetje als een soort van verzekering, dat is het ook. En als ik een beroep wil doen op een brandverzekering, moet ik ook aan bepaalde regeltjes voldoen. En dat is hier niet anders.

Annette (medewerker re-integratie, respondent 34): Ik heb er geen probleem mee. [...] Weet je, voor wat hoort wat. Zo simpel is het. En ik denk dat wij ons in Nederland gelukkig mogen prijzen met hoe het hele socialezekerheidssysteem geregeld is.

Isha (medewerker inkomen, respondent 65): Die vind ik wel heel belangrijk. Want ik vind ook dat het wel gemeenschapsgeld 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, hij moet alles terugbetalen. Een boete er overheen. Ze komen alleen maar verder in de problemen. Dus dan heb ik het liever maar gewoon duidelijk.

Margot (medewerker re-integratie, respondent 62): Ik vind dat ook wel leuk om te doen. Dat heeft ook met een stukje rechtvaardigheidsgevoel te maken.

8.8 DISCUSSIE

In het onderzoek is, meer dan ik in eerste instantie verwacht had, gebleken dat medewerkers proberen te handhaven op een wijze die overeenkomt met de *responsive regulation* benadering. Als ik naar de veronderstellingen van de *responsive regulation* kijk en de uitwerking hiervan in de praktijk van handhaving in de sociale zekerheid analyseer, dan concludeer ik dat medewerkers beschikken over handhavingsopties met een opbouw in punitiviteit en dat medewerkers proberen hun gedrag af te stemmen op de uitkeringsgerechtigden. De beperkingen die zij hierbij ervaren van formele regels en werkwijzen, weten zij voor een deel met informele 'extra' handhavingsopties op te vangen. Medewerkers stemmen echter niet allemaal hun gedrag af op dezelfde wijze; de afstemming is niet uniform. Hoewel *responsive regulation* niet vanzelfsprekend is op het terrein van de sociale zekerheid en ik geobserveerd heb dat medewerkers de regels als beperkend ervaren, zie ik ook dat medewerkers tussen de regels door manieren vinden om hun handhavingsopties te kunnen afstemmen op de uitkeringsgerechtigde.

De bevinding dat medewerkers hun gedrag niet allemaal op dezelfde manier afstemmen op uitkeringsgerechtigden werd ook door Mascini en Van Wijk gevonden. Zij vonden in hun onderzoek naar *responsive regulation* bij de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit ook variatie in handhavingstijlen: medewerkers verschillen in hun opvattingen wanneer overreding moet worden toegepast en wanneer bestraffing.¹³ Ook Nielsen vindt in haar onderzoek dat inspecteurs responsief reageren op het gedrag van de gehandhaafde maar dat dit verschillende vormen van responsiviteit zijn.¹⁴

Op basis van de analyse van de veronderstellingen van *responsive regulation* kom ik tot twee oorzaken voor deze verschillen in afstemming. De eerste oorzaak is dat medewerkers van mening verschillen over wat een overtreding is en daardoor verschillen in hun opvattingen over wat de meest geschikte aanpak is. De tweede

13. Mascini & Van Wijk 2009a en 2009b.

14. Nielsen 2006, p. 411.

oorzaak is dat medewerkers voor een aanpak kiezen die zij zelf prefereren omdat deze 'bij hun past'. Medewerkers weten voor zichzelf in welke situatie zij welke handhavingsoptie willen toepassen. Medewerkers maken deze keuzes voor overreding of bestraffing vaak op gevoel. Ook May en Winter suggereren dat een deel van de keuzes die handhavers maken min of meer automatisch worden toegepast als onbewuste gewoonten.¹⁵ Deze keuzes zijn gebaseerd op ervaringen na verloop van tijd en het leren met 'vallen en opstaan'.

Medewerkers voelen zich beperkt door de regels doordat aan veel handhavingsopties voorwaarden zijn verbonden. Door deze voorwaarden, zoals wel of geen benadelingsbedrag (wat het onderscheid maakt tussen het op kunnen leggen van een waarschuwing of het op moeten leggen van een boete), hebben medewerkers geen vrije keuze in welke handhavingsoptie zij in welke situatie toepassen. Medewerkers hebben manieren gevonden om met deze beperkingen om te gaan door werkwijzen te ontwikkelen buiten het formele werkproces om. In de praktijk blijkt dat medewerkers 'andere' handhavingsopties hebben gecreëerd zodat zij kunnen handhaven zoals zij denken dat het effectief is: de informele werkwijzen. Ik kan hierbij zes werkwijzen onderscheiden.

De eerste werkwijze is het voeren een 'goed gesprek'. Medewerkers kiezen voor het voeren van een 'goed gesprek' met uitkeringsgerechtigden in plaats van het opleggen van een waarschuwing of een maatregel. Bij een 'goed gesprek' vertelt een medewerker wat de uitkeringsgerechtigde verkeerd heeft gedaan en hoe dit in het vervolg beter moet. Sommige medewerkers kiezen voor een belerende en strenge toon ('een preek'), anderen voor een meer neutrale aanpak. Aan dit gesprek zitten geen consequenties of sancties vast. Medewerkers 'voorkomen' op deze manier dat ze een waarschuwing of een maatregel moeten opleggen en uitkeringsgerechtigden krijgen een extra les en daarmee een extra kans. Deze werkwijze heb ik zowel bij sociale diensten als bij UWV Werkbedrijven waargenomen.

Een andere methode is ontwikkeld door medewerkers die het werkproces volgen en een 'handhavingdossier' aanmaken bij de constatering van een mogelijke overtreding. Dit handhavingdossier moet afgerond worden door te kiezen voor 'niet verwijtbaar', een 'waarschuwing' of een 'maatregel'. Veel medewerkers kiezen ervoor om een maatregel op te leggen met verminderde verwijtbaarheid hoewel een situatie vaak niet voldoet aan de voorwaarden waaraan het opleggen van een maatregel met verminderde verwijtbaarheid moet voldoen. Volgens het werkproces en volgens de regels zou een maatregel met volledige verwijtbaarheid passend zijn. Dus hoewel medewerkers een handhavingdossier aanmaken omdat dit 'moet' en 'zo hoort', kiezen zij er daarna wel voor om (bewust) af te wijken en

15. May & Winter 2011, p. 233.

minder zwaar te sanctioneren. Deze werkwijze heb ik waargenomen bij het UWV Werkbedrijf maar zou ook bij sociale diensten aangetroffen kunnen worden.¹⁶

De derde werkwijze betreft het soepel omgaan met het aantal verplichte sollicitatieactiviteiten. Op deze manier 'voorkomen' medewerkers dat ze een handhavingss dossier moeten aanmaken. Deze werkwijze kent twee versies: medewerkers rekenen met een gemiddeld (of het totaal) aantal sollicitatieactiviteiten (in plaats van letterlijk vier per vier weken) en/of ze geven uitkeringsgerechtigden de mogelijkheid om extra te solliciteren om gemiste sollicitatieactiviteiten te compenseren. Medewerkers met deze werkwijze maken alleen een handhavingss dossier aan als ze daadwerkelijk een maatregel (meestal met volledige verwijtbaarheid) willen opleggen. Medewerkers leggen in deze situatie zelden een maatregel met verminderde verwijtbaarheid op, waarschijnlijk omdat deze situaties worden 'opgevangen' door deze werkwijze (het gemiddeld aantal sollicitatieactiviteiten is wel voldoende of de uitkeringsgerechtigde mag de gemiste sollicitatieactiviteiten compenseren). Deze werkwijze heb ik waargenomen bij het UWV Werkbedrijf. Bij de onderzochte sociale diensten is vaak niet formeel vastgesteld (bijvoorbeeld in werkprocessen) wat het aantal verplichte sollicitatieactiviteiten moet zijn en hebben medewerkers meer flexibiliteit waardoor ze deze werkwijze niet 'nodig hebben'.

Het strategisch inzetten van projecten is een andere methode. Medewerkers 'gebruiken' projecten op verschillende manieren. Een van de waargenomen manieren is het inzetten van projecten om gemotiveerde uitkeringsgerechtigden te belonen. Medewerkers kiezen er dan voor gemotiveerde uitkeringsgerechtigden een project aan te bieden omdat zij vinden dat deze uitkeringsgerechtigden dit verdienen. Een andere manier is het inzetten van projecten om ongemotiveerde uitkeringsgerechtigden onder druk te zetten. Het inzetten van projecten is dan een vorm van bestraffen. Projecten worden ook gebruikt om eraan bij te dragen dat uitkeringsgerechtigden zich aan de regels houden of om meer duidelijkheid te krijgen over een passende wijze van handhaving. Als het onduidelijk is of een uitkeringsgerechtigde gemotiveerd is, kunnen medewerkers een project gebruiken om hierachter te komen. Ook kunnen medewerkers een project inzetten om bewijs te verzamelen 'tegen' ongemotiveerde uitkeringsgerechtigden. Deze werkwijze heb ik aangetroffen bij sociale diensten. Bij het UWV Werkbedrijf kunnen medewerkers geen projecten inzetten.

16. Bij de onderzochte sociale diensten gaan medewerkers pas over tot het aanmaken van een handhavingss dossier (wat daarnaast minder geautomatiseerd is dan bij het UWV Werkbedrijf) als er daadwerkelijk een overtreding is geconstateerd. Is het systeem meer geautomatiseerd en wordt van medewerkers verwacht dat zij het handhavingss dossier aanmaken op het moment dat er mogelijk een overtreding is, dan verwacht ik dezelfde informele werkwijze aan te treffen als bij het UWV Werkbedrijf.

De vijfde werkwijze is het onderhandelen met uitkeringsgerechtigden. Medewerkers onderhandelen bijvoorbeeld over afspraken die gemaakt worden met uitkeringsgerechtigden tijdens het fraudeonderzoek. Medewerkers hebben niet altijd voldoende bewijs om te stellen dat er sprake is van een overtreding van de inlichtingenplicht. Bij samenwoning – wat voor instanties relatief moeilijk te bewijzen is – wordt bijvoorbeeld via onderhandeling overeengekomen dat de instantie geen verder onderzoek doet als de uitkeringsgerechtigde zich gaat inschrijven als samenwonend. Bij andere fraudevermoedens wordt bijvoorbeeld onderhandeld dat de instantie stopt met het fraudeonderzoek of tijdens het fraudeonderzoek niet verder terug in de tijd gaat op voorwaarde dat de uitkeringsgerechtigde zijn of haar aanvraag voor een uitkering per direct intrekt. In sommige situaties wordt bedreigd met boetes om tot afspraken te komen. Deze onderhandelingsopties heb ik aangetroffen bij sociale diensten.

De laatste werkwijze – die samenhangt met de twee vorige werkwijzen – is dat medewerkers meerdere manieren hebben gevonden om tot ‘uitsluiting’ te komen. Soms doordat medewerkers de uitkering stopzetten en soms doordat uitkeringsgerechtigden zelf de aanvraag voor hun uitkering intrekken. In grote lijnen zijn hier twee manieren te onderscheiden. De eerste manier is gerelateerd aan het inzetten van projecten. Het gevolg (en in sommige gevallen de bedoeling) van het inzetten van projecten kan uitsluiting zijn. De tweede manier is gerelateerd aan het onderhandelen. In sommige gevallen wordt onderhandeld dat de instantie geen verder fraudeonderzoek doet op voorwaarde dat de uitkeringsgerechtigde zijn of haar uitkering stopzet (en niet opnieuw aanvraagt).

Geconcludeerd kan worden dat de regels een beperking vormen voor de uitvoering van *responsive regulation* in de sociale zekerheid maar dat medewerkers, die als het ware vastzitten ‘tussen de regels’, manieren hebben gevonden om hun gedrag af te stemmen op de uitkeringsgerechtigde. Deze afstemming vindt echter niet uniform plaats. De verschillen in wijze van afstemming zijn te verklaren doordat medewerkers verschillende definities van een overtreding hebben en doordat medewerkers voor een aanpak kiezen die ze bij zichzelf vinden passen.

9.1 INLEIDING

Hoe geven *street-level bureaucrats* uitvoering aan handhaving in de sociale zekerheid? Dit onderzoek laat zien dat het beleid zoals het wordt uitgevoerd, niet hetzelfde is als het beleid zoals het is vastgesteld. Lipsky spreekt over ‘policy as written’ en ‘policy as performed’.¹ Ook handhaving in de sociale zekerheid in de praktijk verschilt van handhaving op papier. Dit onderzoek geeft inzicht in de gesloten wereld van de handhaving van de socialezekerheidswetgeving. In dit onderzoek heb ik laten zien dat medewerkers discretionaire ruimte hebben en deze weten te gebruiken. Ik heb in de praktijk verschillende handhavingsstijlen aangetroffen en heb meerdere informele werkwijzen beschreven die medewerkers in de praktijk ontwikkeld hebben. Dit onderzoek bevestigt daarmee de bevindingen van eerder rechtssociologisch onderzoek naar ambtelijke regeltoepassing die in de jaren tachtig en begin jaren negentig in Nederland zijn uitgevoerd.² De belangrijkste meerwaarde van dit onderzoek is dat het laat zien dat in een veranderende context de principes van uitvoerende medewerkers behouden blijven. Het onderzoek laat zien dat, ondanks het veranderde politieke klimaat en de aangescherpte regels, de mechanismen van uitvoerende medewerkers om ‘tussen de regels’ te bewegen, nog steeds aanwezig zijn.

Vernieuwend aan het onderzoek is dat het model van handhavingsstijlen voor het eerst kwalitatief is toegepast, waarbij de typering van de medewerkers niet alleen gebaseerd is op interviews met medewerkers maar ook op observaties van deze medewerkers. Daarnaast zijn zowel de *responsive regulation* benadering als de indeling in handhavingsstijlen empirisch onderzocht in de socialezekerheidscontext. Beide invalshoeken zijn onderzocht door middel van een uitgebreide bestudering

-
1. Lipsky 2010, p. xvii. Dit onderscheid wordt ook beschreven als het verschil tussen ‘*law in the books*’ en ‘*law in action*’. Zie bijvoorbeeld Doornbos 2011, p. 100. Pound (1910) gebruikt in 1910 voor het eerst de term ‘*law in action*’. Brodtkin (2012, p. 943) omschrijft dit als ‘what you see (in terms of formal policy) may not be what you get (in terms of policy-as-produced)’.
 2. Zie bijvoorbeeld Van der Veen 1990; Aalders 1987; Knecht 1986; Ringeling 1978. Zie ook recenter Van der Aa 2012.

van vijf uitvoeringsinstanties. De belangrijke bijdrage van dit onderzoek ten opzichte van eerdere studies is dat door het combineren van verschillende onderzoeksmethoden een completer beeld is ontstaan van de uitvoeringspraktijk.

Geïnspireerd door de concepten van *handhavingsstijlen* en *responsive regulation* heb ik een gedetailleerd inzicht gegeven van handhaving bij de onderzochte uitvoeringsinstanties. Om de uitvoering van het handhavingsbeleid te doorgronden is de praktijk van onderop (*bottom-up*) onderzocht. De focus lag op het handelen van de *street-level bureaucrats*. Ik heb gebruik gemaakt van verschillende kwalitatieve onderzoeksmethoden om het gedrag van medewerkers te begrijpen: participerende observaties, dossieranalyse en interviews. De centrale vraag van dit onderzoek is: *Welke handhavingsstijlen zijn bij de handhaving van socialezekerheidswetgeving te onderscheiden, welke rol speelt de responsive regulation benadering en welke lessen zijn uit deze studie van de handhavingspraktijk te trekken?*

In dit laatste hoofdstuk bespreek ik de belangrijkste conclusies en de lessen die uit het onderzoek te trekken zijn. Hiermee geef ik antwoord op de laatste onderzoeksvraag: *Welke lessen zijn uit dit onderzoek te trekken voor de praktijk en de rechtssociologie?* Allereerst ga ik in op de representativiteit van het onderzoek (paragraaf 2). In paragraaf 3 bespreek ik de handhavingsstrategie van de onderzochte instanties. In paragraaf 4 komen de handhavingsstijlen aan de orde en in paragraaf 5 *responsive regulation*. In paragraaf 6 ga ik in op de informele werkwijzen. Ik sluit het hoofdstuk af door terug te komen op het *street-level bureaucrats* perspectief (paragraaf 7).

9.2 REPRESENTATIVITEIT

De beschrijving van de handhavingspraktijk bij de onderzochte instanties is geen weergave van de handhavingspraktijk bij alle sociale diensten en UWV Werkbedrijven in Nederland. De variatie in handhaving bij de vijf uitvoeringsinstanties doet vermoeden dat de specifieke handhavingspraktijk bij andere instanties ook weer anders is. De cases zijn geen representatieve steekproef. Het onderzoek geeft daarentegen wel een goed beeld van de mechanismen die ten grondslag liggen aan handhaving. Door uitvoeringsinstanties te selecteren met een variatie in handhavingsreputatie, grootte en ligging is het waarschijnlijk dat het fenomeen handhaving in de breedte in kaart is gebracht.

Bij een vergelijking van de resultaten van dit onderzoek met informatie uit ander recent onderzoek, blijkt dat de bevindingen ondersteund worden. De conclusie dat de medewerkers van sociale diensten op verschillende manieren handhaven, wordt ook gevonden in het onderzoek van de Inspectie SZW naar handhaving van

de arbeidsverplichtingen.³ In dat onderzoek blijkt dat een aantal onderzochte gemeenten terughoudend is met het opleggen van maatregelen omdat dit volgens de gemeenten de relatie met de cliënt verstoort. Andere gemeenten leggen wel een maatregel op bij het niet naleven van de geüniformeerde verplichtingen, maar matigen deze of volstaan met een waarschuwing. Uit het rapport blijkt ook dat medewerkers vinden dat zij 'ongeacht de wet, moeten bepalen wat de beste interventie is bij nalatig gedrag'.⁴ Dit sluit aan bij mijn constatering dat medewerkers hun eigen aanpak hebben. In het rapport van de inspectie wordt verder geconcludeerd dat gemeenten vinden dat medewerkers handelingsvrijheid en verantwoordelijkheid nodig hebben om te beoordelen wanneer zij een maatregel opleggen. Gemeenten geven hieraan nauwelijks sturing in beleid of werkinstructies.⁵ Medewerkers maken dus verschillende keuzes. Volgens de inspectie heeft dit te maken met 'het belang dat gehecht wordt aan de relatie met de klant en het verschillende effect dat wordt verwacht van handhaving'.⁶ Ook de inspectie laat zien dat er een afstand is tussen wetgeving en uitvoeringspraktijk.⁷ Medewerkers wijken naar eigen inzicht af van het opleggen van maatregelen en medewerkers vinden dat 'in tegenstelling tot wat de wet voorschrijft, [er] genoeg mogelijkheden [zijn] om de hoogte van de maatregel te matigen of om ervan af te zien'.⁸ De inspectie constateert dat gemeenten variëren in het opleggen van maatregelen terwijl de wet juist uniformiteit nastreeft.⁹ De vergelijking met recent onderzoek suggereert dat de bevindingen met betrekking tot handhaving van de socialezekerheidswetgeving in dit onderzoek een goed beeld geeft van de werkelijkheid.

Voor vervolgonderzoek is het interessant om te kijken of de uitvoeringspraktijk die ik in dit onderzoek beschrijf, ook vergelijkbaar is met de uitvoering van sociale zekerheid buiten Nederland. Ook in andere Westerse landen is sprake van een strenger regime.¹⁰ De vraag is of uitvoerende medewerkers in deze landen op vergelijkbare wijze omgaan met het strengere regime en of in deze landen medewerkers nog steeds ruimte vinden voor het ontwikkelen van informele werkwijzen en het afstemmen van hun gedrag op de cliënt.

3. Inspectie SZW 2017, p. 30.

4. Inspectie SZW 2017, p. 27.

5. Inspectie SZW 2017, p. 10.

6. Inspectie SZW 2017, p. 10.

7. Inspectie SZW 2017, p. 12.

8. Inspectie SZW 2017, p. 10-11.

9. Inspectie SZW 2017, p. 3.

10. Zie bijvoorbeeld Fletcher & Wright 2018; Dwyer 2004. Internationaal wordt er bijvoorbeeld steeds meer onderzoek gedaan naar 'welfare conditionality' in de sociale zekerheid. Zie bijvoorbeeld het 'Welfare conditionality, sanctions, support and behaviour change' programma in het Verenigd Koninkrijk (<http://www.welfareconditionality.ac.uk/about-our-research/>, geraadpleegd april 2019).

9.3 EEN EERSTE INDICATIE VAN VERSCHIL IN HANDHAVING

De eerste onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt: *Wat is de handhavingsstrategie van de onderzochte sociale diensten en UWV Werkbedrijven?* De bestudering van de beleidsdocumenten en de interviews met de managers heeft laten zien dat de handhavingsstrategie tussen de onderzochte sociale diensten op papier (de handboeken, communicatieplannen, afstemmingsverordeningen en werkprocesbeschrijvingen) sterk uiteenloopt. Deze verschillen zijn onder meer terug te vinden in de definitie van *recidive*, de mogelijkheid voor het opleggen van een waarschuwing, de maatregelenpercentages, de boetepercentages en de verjaringstermijnen. Sommige instanties hebben een specifieke aanpak beschreven voor 'verzuim', 'no show' of 'omklapzaken'.

Ook in de uitvoering verschillen de onderzochte uitvoeringsinstanties. De precieze invulling van de aanvraagprocedure varieert per instantie. Daarnaast sturen managers uitvoerende medewerkers op een andere wijze aan waarbij de nadruk op handhaving varieert. Verder verschilt het aantal maatregelen en het aantal boetes dat sociale diensten opleggen.

De onderzochte UWV Werkbedrijven hebben op papier hetzelfde beleid en dezelfde werkprocessen. Toch verschilt het aantal opgelegde maatregelen en het aantal opgelegde waarschuwingen. Daarnaast sturen ook de managers van de twee onderzochte Werkbedrijven de medewerkers anders aan. Deze verschillen zijn de eerste indicatie voor de variatie in de handhavingspraktijk die ik gevonden heb bij onderzochte uitvoeringsinstanties.

9.4 VERSCHILLEN IN HANDHAVING

De eerste invalshoek voor de bestudering van het gedrag van de medewerkers betreft de typering van de handhavingsstijlen. Ik heb de handhavingsstijlen geanalyseerd door te kijken naar de wijze waarop medewerkers regels toepassen en de wijze waarop zij reageren op overtredingen. Bij deze indeling zijn vier typen handhavingsstijlen mogelijk: strikte bestraffing, strikte overreding, flexibele bestraffing en flexibele overreding. De vraag die bij deze invalshoek centraal staat is: *Welke handhavingsstijlen zijn bij de onderzochte uitvoeringsinstanties te onderscheiden en wat zijn mogelijke verklaringen voor de verschillen en overeenkomsten in de handhavingsstijlen van de medewerkers van de onderzochte instanties?*

Strikte bestraffing, flexibele bestraffing en flexibele overreding

Met betrekking tot het eerste gedeelte van bovenstaande vraag, welke handhavingsstijlen te onderscheiden zijn, geeft het onderzoek drie belangrijke inzichten. Deze inzichten zijn dat drie van de vier typen handhavingsstijlen in de praktijk zijn

aangetroffen, dat er verschillen zijn tussen de handhavingsstijlen van medewerkers van de onderzochte instanties en dat medewerkers handhavingsstijlen combineren.

Bij de uitvoeringsinstanties zijn de handhavingsstijlen strikte bestraffing, flexibele bestraffing en flexibele overreding aangetroffen. Medewerkers met een strikte bestraffende handhavingsstijl passen de regels consequent toe en reageren punitief op overtredingen. Medewerkers met deze handhavingsstijl vinden dat controleren bij de dagelijkse werkzaamheden hoort en kiezen voor uniformiteit in de handhaving. Het niet opleggen van een sanctie is voor deze medewerkers geen optie. Bij een flexibele bestraffende handhavingsstijl passen de medewerkers de regels soepel toe en reageren de medewerkers sanctionerend op overtredingen. Deze medewerkers geven aan dat regels niet altijd centraal hoeven te staan en dat zij vrijheid ervaren om af te wijken van regels. Ook vinden ze dat uitkeringsgerechtigden verantwoordelijkheden hebben en dat sanctioneren bij hun werk hoort. Bij een flexibele overredende handhavingsstijl past de medewerker de regels soepel toe en probeert de medewerker de uitkeringsgerechtigde te overtuigen tot naleving. Medewerkers met deze handhavingsstijl kiezen, wanneer een keuze moet worden gemaakt tussen de 'regels' en de 'klant', voor de 'klant'. Wanneer de keuze gemaakt moet worden tussen 'iedereen gelijk behandelen' en 'maatwerk' kiezen deze medewerkers voor 'maatwerk'. In de praktijk zijn geen medewerkers aangetroffen die de regels strikt toepassen en tegelijkertijd overredend reageren op overtredingen. De reden dat strikte overreding niet is aangetroffen, is dat in de praktijk van de socialezekerheidswetgeving de medewerkers de regels niet strikt kunnen toepassen én overredend kunnen reageren op overtredingen. Een strikte interpretatie van de regels houdt in de socialezekerheidswetgeving namelijk een bestraffende reactie op overtredingen in.

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

Tot slot zijn er ook medewerkers die handhavingsstijlen combineren. De medewerkers die gebruik maken van meerdere handhavingsstijlen kunnen onderverdeeld worden in medewerkers die incidenteel een andere handhavingsstijl toepassen en medewerkers die structureel handhavingsstijlen combineren. De medewerkers die

incidenteel handhavingsstijlen combineren, reageren overredend op overtredingen, maar af en toe – meestal wanneer zij persoonlijk geraakt worden door het gedrag van uitkeringsgerechtigden – reageren zij bestraffend op overtredingen. De medewerkers die structureel stijlen combineren, geven aan hun handhavingsstijl af te stemmen op (het gedrag van) de uitkeringsgerechtigde. Deze medewerkers hebben een flexibele wijze van regeltoepassing en variëren in hun reactie op overtredingen. De structurele combinatie lijkt te komen doordat de medewerker zijn of haar gedrag aanpast aan en afstemt op de uitkeringsgerechtigde. Medewerkers die de handhavingsstijl afstemmen op de uitkeringsgerechtigde, hebben allen een flexibele interpretatie en toepassing van de regel. Deze medewerkers geven aan niet alleen naar de overtreding te kijken, maar ook naar de motivatie en het gedrag van de uitkeringsgerechtigde.

Verklaringen voor verschillen en overeenkomsten in stijlen

Het tweede gedeelte van de onderzoeksvraag over handhavingsstijlen richt zich op de mogelijke verklaringen voor de gevonden verschillen en overeenkomsten in handhavingsstijlen. Dit deel van de vraag is beantwoord door te kijken naar kenmerken van de organisatie en kenmerken van de medewerkers. Zowel bij de onderzochte sociale diensten als bij de onderzochte UWV Werkbedrijven heb ik verschillende handhavingsstijlen gevonden terwijl het gaat om twee type organisaties. Dat de verschillen in handhavingsstijlen zowel bij sociale diensten als bij UWV Werkbedrijven zijn geconstateerd, duidt erop dat de beschreven uitvoeringspraktijk niet aan één type uitvoeringsinstantie gebonden is, maar dat dit meer komt door de aard (of cultuur) van het werk van uitvoerende medewerkers in de sociale zekerheid.

De variatie tussen de instanties zijn waarschijnlijk te verklaren door de aansturing van de medewerkers door het management, de ruimte die medewerkers krijgen om flexibel met de regels om te gaan en de frequentie van het contact met uitkeringsgerechtigden. De variatie binnen de instanties zijn voor een deel te verklaren door de leeftijd, het geslacht, de functie (sociale dienst) en het werkverleden (UWV Werkbedrijven) van de medewerkers. Mogelijk zijn de verschillen in handhavingsstijl ook te verklaren door de algemene houding en opvattingen van medewerkers. In eerder onderzoek wordt gesteld dat de rolopvatting de beslissingen van de medewerker beïnvloedt.¹¹ Vervolgonderzoek zal hier meer uitsluitsel over moeten geven.

Lessen over handhaving in de praktijk

Op basis van de conclusies over de handhavingsstijlen zijn er drie lessen te trekken. De eerste les is dat ondanks de strengere Fraudewet, medewerkers hun stem-

11. Zacka 2017, p. 87.

pel nog steeds weten te drukken op handhaving van de socialezekerheidswetgeving. De onderzoeksresultaten laten zien dat medewerkers van de onderzochte instanties ruimte vinden om keuzes te maken.¹² Een punitieve wet leidt dus niet per definitie tot een strikte en punitieve handhaving.

Een andere les betreft de combinatie van handhavingstijlen. De incidentele combinatie van handhavingstijlen zou bij voorkeur ontmoedigd moeten worden. Medewerker gaan dan immers over tot bestraffing omdat ze persoonlijk geraakt worden en niet op basis van een professionele beslissing. Het is wel een vorm van afstemming, maar niet op de uitkeringsgerechtigde maar op het ego van de medewerker. De structurele combinatie van handhavingstijlen moet in de praktijk juist gestimuleerd worden. Het afstemmen van handhaving op de houding en het gedrag van de uitkeringsgerechtigde is volgens de *responsive regulation* benadering namelijk de meest effectieve vorm van handhaven.

Tot slot is het door mij gebruikte model van handhavingstijlen een té statisch model. De kwalitatieve benadering van het model van handhavingstijlen, dat ik gebaseerd heb op het model van May en Winter, heeft tot de conclusie geleid dat het model de praktijk niet volledig kan typeren.¹³ Niet alle medewerkers hebben een vaste handhavingstijl en kunnen op één punt in het model geplaatst worden; sommige medewerkers wisselen in handhavingstijlen, bijvoorbeeld om hun gedrag af te stemmen op de uitkeringsgerechtigde. Dit kenmerk van de handhavingpraktijk ontbreekt in het model. De aanbeveling is dan ook om bij de beschrijving van handhavingstijlen, naast de dimensies wijze van regeltoepassing en reactie op overtreding, ook rekening te houden met het feit dat medewerkers kunnen wisselen tussen handhavingstijlen. Het handhavingmodel aangevuld met deze informatie geeft een preciezere beschrijving van het gedrag van *street-level bureaucrats* en is daarom een toevoeging op het model van handhavingstijlen.

Responsive regulation in het model van handhavingstijlen

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven, conceptualiseren May en Winter *responsive regulation* als een stijl van 'flexibele handhaving'.¹⁴ Deze stijl wordt gekenmerkt door situationele mixen van 'formalisme' en 'coercion'. Ook Nielsen en Parker koppelen de *responsive regulation* aan het model van handhavingstijlen. Medewerkers kunnen volgens deze onderzoekers hun handhavende gedrag op twee dimensies aan-

12. Ook Johnson Dias en Maynard-Moody (2006, p. 208) vinden in hun onderzoek dat zelfs in strikt gereguleerde omgevingen uitvoerende medewerkers discretie uitoefenen.

13. May & Winter 2000; May & Winter 1999. Hoewel May & Winter meer handhavingstijlen onderscheiden dan de vier die ik in dit onderzoek toegepast heb, lijken de onderzoekers er wel van uit te gaan dat medewerkers een vaste handhavingstijl hebben.

14. May & Winter 2000, p. 149.

passen om af te stemmen op de cliënt. Hierbij refereren ze aan de twee dimensies die May en Winter onderscheiden bij het analyseren van handhavingsstijlen:

'Thus, at each stage of the interaction the responsive regulator should act primarily with the level of formality and coercion that is appropriate to the motivation that is operating at the level of the pyramid.'¹⁵

May en Winter plaatsen deze handhavingsstijl in het midden van het model van handhavingsstijlen.¹⁶ Na het analyseren van zowel het model van handhavingsstijlen als de kenmerken van de *responsive regulation* benadering, vraag ik mij echter af of *responsive regulation* wel in het midden van het model van handhavingsstijlen hoort, waar May en Winter deze handhavingsstijl plaatsen. Een medewerker die responsief handhaaft, in de filosofie van *responsive regulation*, zal vaker overredend reageren op overtredingen (de 'brede' basis van de piramide) dan bestraffend (alleen bij uitkeringsgerechtigden bij wie de overredende aanpak niet werkt; de 'smalle' top van de piramide). Dit plaatst de *responsive regulation* aan de overredende kant op de dimensie 'reactie op overtreding' (*coercion*). Daar komt bij dat om overredend te kunnen handhaven, in de sociale zekerheid regels flexibel geïnterpreteerd moeten worden. Medewerkers die responsief handhaven, zullen de regels dus ook vaker flexibel dan strikt toepassen. Dit plaatst deze medewerkers aan de flexibele kant op de dimensie 'wijze van regeltoepassing' (*formalism*). Dit zou betekenen dat de medewerkers die handelen volgens de *responsive regulation* principes, niet midden in het model van handhavingsstijl terug te vinden zijn.¹⁷

9.5 EEN POGING TOT RESPONSIVE REGULATION

De tweede invalshoek van het onderzoek betreft de *responsive regulation* benadering. De vraag die bij deze invalshoek centraal staat is: *In hoeverre tref ik responsive regulation aan bij de onderzochte uitvoeringsinstanties en wat zijn mogelijke verklaringen hiervoor?* De elementen van *responsive regulation* waar ik naar gekeken heb, zijn de opbouw van de handhavingspiramide, de keuze van de meest efficiënte handhavingsoptie, het in de praktijk brengen van de gewenste keuze, het kunnen overbrengen van de handhavingsbedoeling en het doel van medewerkers. Ondanks dat niet alle elementen zijn terug te vinden in de uitvoeringspraktijk, herken ik dat medewerkers in de uitvoeringspraktijk proberen te handelen in overeenstemming met de principes van de *responsive regulation* benadering. Door aan de hand van *responsive regulation* naar de praktijk te kijken zijn ook praktische belemmeringen voor afstemming op de cliënt beter te begrijpen.

15. Nielsen & Parker 2009, p. 381.

16. Zie Figuur 1 May & Winter 2000, p. 148.

17. Daarnaast zijn medewerkers die 'alleen' een flexibele overredende handhavingsstijl hebben, ook op deze plek in het model te vinden.

Aanbevelingen voor responsieve handhaving

In het onderzoek is gebleken dat de regels een belemmering vormen voor de afstemming op de uitkeringsgerechtigden. De eerste aanbeveling is dan ook om de formele regels aan te passen waardoor medewerkers meer vrijheid krijgen om zelf te beslissen wanneer zij een waarschuwing of een maatregel opleggen. Door de strikte voorwaarden (de ‘kleine lettertjes’ van de wet) in de regelgeving los te laten, kunnen medewerkers vrijer kiezen voor verschillende handhavingsopties en wordt ook het afschalen (minder punitief gaan handhaven om goed gedrag te belonen) van handhavingsopties een mogelijkheid. Door de voorwaarden uit de wet te halen en uit te gaan van de professionaliteit van de medewerkers, krijgen zij meer ruimte voor het afstemmen van hun handhavingsgedrag op de uitkeringsgerechtigde, waardoor handhaving effectiever wordt en tot betere naleving leidt. Verondersteld kan worden dat deze ‘vrijheid’ als negatieve bijwerking kan hebben dat sommige medewerkers de vrijheid gebruiken om niet te sanctioneren. Tijdens dit onderzoek heb ik een paar medewerkers aangetroffen die ervoor kiezen om nooit te sanctioneren. Dit zijn echter uitzonderingen en deze medewerkers sanctioneren ook niet nu de voorwaarden nog wel in de wet staan. De meeste medewerkers geven aan dat ze bereid zijn om te sanctioneren. Het weglaten van condities geeft medewerkers meer ruimte om responsief te reageren.

Naast het aanpassen van de formele regels, zijn er drie andere aanbevelingen die de uitvoering en de werking van *responsive regulation* in de socialezekerheidscontext beter mogelijk maken. Deze aanbevelingen gaan over de frequentie van contact tussen medewerkers en uitkeringsgerechtigden, het overbrengen van de handhavingsboodschap en het benadrukken van handhaving door het management.

Allereerst het organiseren van frequenter contact tussen de medewerker en de uitkeringsgerechtigde. De gedachte is dat medewerkers als ze frequenter contact hebben met uitkeringsgerechtigden, uitkeringsgerechtigden beter kennen en hun handhavingsstijl beter kunnen afstemmen op de uitkeringsgerechtigde.¹⁸ Organisaties in de sociale zekerheid hebben niet vaak contact met uitkeringsgerechtigden. Als er persoonlijk contact is, spreken uitkeringsgerechtigden vaak wisselende medewerkers. Hoe minder intensief en minder frequent het contact tussen de handhaver en de gehandhaafde, en dus hoe minder goed de handhaver op de hoogte is van de omstandigheden en motivatie van de gehandhaafde, des te minder haalbaar het wordt om de handhavingsspiramide toe te passen.¹⁹ Frequenter contact en vaste contactpersonen maken een betere afstemming op uitkeringsgerechtigden mogelijk.²⁰ Hoewel meer contact met uitkeringsgerechtigden kosten met zich meebrengt en uitvoeringsinstanties weinig financiële ruimte hebben, is de

18. Zie bijvoorbeeld de uitwerking van ‘Slimme handhaving’ (Hertogh e.a. 2018, p. 22).

19. Gunningham 2011, p. 205-206.

20. Zie ook Braithwaite & Hong 2015, p. 17.

gedachte dat de responsieve manier van handhaven voor een kostenbesparing kan zorgen. Allereerst doordat *responsive regulation* gezien wordt als de meest effectieve manier van handhaving, wat leidt tot meer naleving en minder fraude. Daarnaast is overtuigen goedkoper dan sanctioneren waardoor de ingezette handhavingsopties de uitvoeringsinstantie minder geld kosten.²¹

Dit onderzoek naar handhavingstijlen heeft laten zien dat er een mogelijk verband is tussen de frequentie van contact, de afstemming en de handhavingstijl die medewerkers toepassen. In de sociale dienst waar medewerkers het meest frequent contact hebben met uitkeringsgerechtigden en medewerkers uitkeringsgerechtigden het beste kennen, heb ik (in verhouding tot de twee andere sociale diensten) de meeste medewerkers aangetroffen die hun handhavingstijl afstemmen op de uitkeringsgerechtigde. Daarnaast hebben medewerkers van deze sociale dienst, in vergelijking met medewerkers van de twee andere onderzochte sociale diensten, vaker een overredende handhavingstijl. Meer contact met uitkeringsgerechtigden zou in de praktijk dus kunnen leiden tot een meer overredende reactie op overtredingen.

Een andere aanbeveling is het (beter) overbrengen van de handhavingsboodschap. Voor de toepassing van *responsive regulation* zou het beter zijn als medewerkers hun handhavingsintentie helderder overbrengen, bijvoorbeeld door uitkeringsgerechtigden meer uitleg te geven waarom ze voor bepaalde handhavingsopties kiezen. Vooral wanneer medewerkers overredend optreden heeft dit meerwaarde. Hoewel het de intentie van de medewerker kan zijn om overredend op te treden, blijkt uit eerder onderzoek dat dit toch bestraffend kan overkomen bij de uitkeringsgerechtigde.²² Het nadeel is dat de (onbedoelde) negatieve effecten (zoals het ondermijnen en afschrikken van cliënten met een goede wil en verantwoordelijkheidsgevoel om de wet na te leven) van de bestraffende aanpak dan ook kunnen optreden terwijl het sterke punt van *responsive regulation* juist is dat de negatieve effecten achterwege blijven omdat de handhavingsaanpak van overreding en bestraffing gecombineerd worden. Medewerkers zouden daarom getraind moeten worden op het overbrengen van de juiste handhavingsboodschap.

21. Braithwaite 2011, p. 484: 'The pyramidal presumption of persuasion gives the cheaper, more respectful option a chance to work first. More costly punitive attempts at control are thus held in reserve for the minority of cases where persuasion fails.' Zie ook Van de Bunt e.a., p. 388.

22. Zie bijvoorbeeld Mascini & Van Wijk 2008, p. 122-124. Zij schrijven over de 'handhavingstijl-als-bedoeld' en de 'handhavingstijl-als-ervaren'.

Tot slot kunnen uitvoeringsinstanties meer nadruk leggen op handhaving. Dit heeft effect op twee aspecten die gekoppeld zijn aan *responsive regulation*.²³ Het eerste aspect is dat medewerkers handhaving meer gaan zien als een van hun taken. Het feit dat handhaving niet het hoofddoel van medewerkers is, zorgt ervoor dat medewerkers niet altijd even goed gefocust zijn op regelnaleving door uitkeringsgerechtigden. Door handhaving bespreekbaar te maken onder medewerkers, wordt het een actueler thema en zullen meer medewerkers handhaving gaan beschouwen als onderdeel van hun takenpakket. Het tweede aspect is dat door te focussen op handhaving, er mogelijk meer eenduidigheid binnen de uitvoeringsinstantie komt over de definitie van een overtreding en de interpretatie van regels. In het onderzoek is namelijk gebleken dat medewerkers verschillende definities van overtredingen hanteren. Bij een meer eenduidige definitie, zal de kans op een vergelijkbare handhavingsaanpak onder medewerkers mogelijk toenemen.

Te weinig oog voor uitvoerende medewerkers

Naast de aanbevelingen om *responsive regulation* beter mogelijk te maken in de sociale zekerheid, is er ook een andere belangrijke les over *responsive regulation* te trekken op basis van het onderzoek. De les is dat er bij deze benadering te weinig oog is voor de uitvoerende medewerkers, waardoor er over de uitvoering veel onduidelijk blijft. Ayres en Braithwaite besteden bijzonder weinig aandacht aan de uitvoerende medewerker bij het uitwerken van hun benadering. Alleen bij het beschrijven van de meerdere motieven die mensen (in dit geval de uitkeringsgerechtigden) hebben om regels na te leven (de 'multiple selves') noemen de auteurs dat ook medewerkers verschillen: 'they can be nice guys or tough guys, self-interested or public-spirited, professional or unprofessional, diligent or lazy, intelligent or confused'.²⁴ Meer aandacht besteden de auteurs niet aan de uitvoerende medewerkers.²⁵ Zij beschrijven responsief handhaven voornamelijk als een houding:

'Responsiveness, like interactiveness, is not one of those notions such that if two people know what responsiveness is, they will come up with the same solution for the responsive regulator to implement in a particular situation. [...] Responsive regulation is not a clearly defined program or a set of prescriptions concerning the best way to regulate. On the contrary, the best

23. Daarnaast zou het voor de uitvoeringsinstanties ook goed zijn dat de verschillende afdelingen onderling handhaving bespreken en meer gaan samenwerken. In de praktijk blijkt nu dat de verschillende afdelingen of teams niet van elkaar weten wat ze doen en wie verantwoordelijk is voor welk deel van de handhaving.

24. Ayres & Braithwaite 1992, p. 31. Ayres & Braithwaite (1992, p. 32) gaan nog verder door te stellen dat veel medewerkers niet goed gekwalificeerd zijn voor hun werk.

25. Wel noemen de auteurs dat een verkeerde combinatie (bijvoorbeeld een gehandhaafde die uit is op winst en een onprofessionele luie medewerker) tot handhavingsfouten (*disasters*) leidt.

strategy is shown to depend on context, regulatory culture, and history. Responsiveness is rather an attitude that enables the blossoming of a wide variety of regulatory approaches.²⁶

Doordat Ayres en Braithwaite geen concrete uitspraken doen over aspecten van de implementatie van *responsive regulation*, blijft het gissen naar de precieze invulling daarvan op de werkvloer. Het ‘gat’ dat Ayres en Braithwaite openlaten over de precieze rol van de medewerker, is door Mascini en Van Wijk ingevuld met de veronderstelling dat medewerkers moeten overeenstemmen welke handhavingsaanpak in specifieke situaties het beste is.²⁷ In dit onderzoek heb ik met deze veronderstelling van Mascini en Van Wijk gewerkt en ik moet concluderen dat deze veronderstelling voor *responsive regulation* niet werkt.

Hoewel Ayres en Braithwaite weinig aandacht besteden aan de uitvoerende medewerkers, is de veronderstelling dat medewerkers objectief moeten kunnen vaststellen wat in specifieke situaties de beste handhavingsaanpak is, te rigide. Regels worden verschillend geïnterpreteerd door uitvoerende medewerkers, maar medewerkers denken ook nog eens verschillend over de manier waarop ze de regels het best op de cliënt kunnen afstemmen. Mascini en Van Wijk lijken met hun veronderstelling te vergeten dat een medewerker ook (net als de cliënt) een mens is met een houding en motieven. Het gaat namelijk om een dialoog waarin niet alleen de cliënt een belangrijke rol speelt, maar waarin de medewerker ook een duidelijke aanwezigheid is. De medewerkers zelf maken ook onderdeel uit van de handhavingscontext. Vanuit het principe dat uniformiteit belangrijk is en cliënten gelijk moeten worden behandeld, kan het geven van een eigen invulling aan handhaving negatief geïnterpreteerd worden omdat dit ertoe zou kunnen leiden dat medewerkers verschillende keuzes maken. Bezien vanuit de *responsive regulation* benadering leidt dit juist tot meerwaarde omdat medewerkers moeten proberen het beste ‘zelf’ van cliënten naar boven te halen; daarvoor is de dialoog van belang en om dat te bereiken kan de medewerker ‘zichzelf’ inzetten. Vanuit dit oogpunt is het juist dat Ayres en Braithwaite de precieze implementatie open laten, maar hier hadden ze wel uitleg bij kunnen geven waarom ze dit doen. Een les die hieruit getrokken kan worden is om binnen de sociale zekerheid de rol van de uitvoerende medewerker, zowel in theorie als in praktijk, meer te erkennen.²⁸

9.6 MEDEWERKERS EN HUN EIGEN WERKWIJZEN

Een andere bevinding van het onderzoek is dat medewerkers informele werkwijzen hebben ontwikkeld om te kunnen handhaven op een manier die zij als passend

26. Ayres & Braithwaite 1992, p. 5.

27. Mascini & Van Wijk 2009b.

28. Zie bijvoorbeeld Van der Aa 2012 en de groeiende aandacht voor vakmanschap van bijvoorbeeld Divosa (<https://www.divosa.nl/onderwerpen/vakmanschap>, geraadpleegd april 2019).

ervaren. Medewerkers maken gebruik van discretionaire ruimte en ‘spelen’ met de regels.²⁹ Ze zien ruimte en vullen deze in met een eigen aanpak om hun doel te bereiken. In de praktijk heb ik zes verschillende handelwijzen geobserveerd: het voeren van een ‘goed gesprek’, het inzetten van ‘verminderde verwijtbaarheid’, het aantal sollicitatieactiviteiten middelen of uitkeringsgerechtigden de mogelijkheid geven om extra te solliciteren om het tekort te compenseren, het strategisch inzetten van projecten, het onderhandelen met uitkeringsgerechtigden en tot slot het ‘uitsluiten’ van uitkeringsgerechtigden van een uitkering.³⁰ Deze methoden zijn voorbeelden van de keuzes die professionals maken. Sommige methoden hebben medewerkers ontwikkeld om het opleggen van (zwaardere) sancties te voorkomen, andere juist om op alternatieve manieren te kunnen bestraffen. De werkwijzen kunnen gezien worden als extra handhavingsmogelijkheden, zowel aan de overredende kant als aan de bestraffende kant. De voorbeelden mogen dan specifiek zijn voor de handhaving in de sociale zekerheid, het principe dat medewerkers manieren vinden om met beperkte discretionaire ruimte en allerlei restricties (bijvoorbeeld de voorwaarden in de wet en de strakke werkprocessen) te handhaven op een manier die zij willen, blijkt ook op andere terreinen te bestaan.³¹

De werkwijzen laten zien dat medewerkers tussen de regels mogelijkheden vinden om te handhaven zoals zij dat passend vinden. De handelwijzen ‘onderhandelen’ en ‘uitsluiten’ kunnen ook gezien worden als een strategie om de werkdruk te beperken. De informele werkwijzen zijn een voorbeeld van wat Lipsky omschrijft als routines of *coping* mechanismen. Het zijn manieren om in te spelen op het gebrek aan tijd, informatie of andere bronnen om naar behoren te kunnen reageren op de individuele zaak.³² Een voorbeeld dat dit ook goed illustreert is het opleggen van een ‘standaardboete’. Bij de onderzochte uitvoeringsinstanties kost het relatief het minste werk om een boete van 50% van het benadelingsbedrag op te leggen bij de constatering van fraude.³³ Deze boete van 50% is het ‘eenvoudigst’ omdat medewerkers hiervoor een standaard onderbouwing kunnen geven. Willen medewerkers een boete van 25% of van 75% van het benadelingsbedrag opleggen, dan zullen zij met meer bewijs moeten komen waarom de boete ‘verzwaard’ of ‘verminderd’ moet worden opgelegd. Medewerkers ontwikkelen dus de routine om een boete van 50% op te leggen.

Een les die getrokken kan worden uit deze werkwijzen is dat medewerkers behoefte hebben aan meer handhavingsopties. Voor de praktijk van de sociale

29. In sommige gevallen ‘nemen’ medewerkers deze ruimte, zonder deze ‘gekregen’ te hebben.

30. Deze handelwijzen heb ik eerder in paragraaf 8.8 uitgewerkt.

31. Zie bijvoorbeeld Van Wingerde, Mascini en Barth 2018, p. 11 en p. 68-69.

32. Lipsky 2010, p. xi-xii.

33. Uitzonderd sociale dienst Klarenzicht. Bij deze instantie is de bewijsvoering bij elk boetepercentage gelijk.

zekerheid zijn hiervoor meerdere mogelijkheden. Uitvoeringsinstanties kunnen deze informele methoden formaliseren en opnemen in hun interne werkprocessen. Sommige van de onderzochte uitvoeringsinstanties doen dit al. In de termen van Lipsky wordt *'policy as performed'* dan *'policy as written'*. Een voorbeeld is de 'strategische aanpak' van sociale dienst Langebeek. Deze sociale dienst heeft in het werkproces opgenomen dat als medewerkers handhaving het vermoeden hebben dat een uitkeringsgerechtigde fraudeert, zonder dat zij dit kunnen bewijzen, deze uitkeringsgerechtigde door een medewerker re-integratie wordt aangemeld voor een project. Op deze manier proberen medewerkers bewijs voor fraude te verzamelen of kan worden bereikt dat uitkeringsgerechtigden hun (aanvraag voor een) uitkering intrekken. Een andere mogelijkheid om medewerkers meer handhavingsopties aan te bieden, is het creëren van meerdere handhavingsopties tussen de basis van de piramide en de top zodat de medewerkers een ruimere keuze aan alternatieven hebben.

9.7 LIPSKY IN DE SOCIALEZEKERHEIDSCONTEXT VAN DE 21^{STE} EEUW

Het is bijna veertig jaar geleden dat Lipsky zijn werk *'Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services'* publiceerde. Hij heeft met dit boek een belangrijke bijdrage geleverd aan het begrijpen van het gedrag van uitvoerende medewerkers. Dit onderzoek laat zien dat veel van de kenmerken die Lipsky aan *street-level bureaucrats* toekent, ook in de socialezekerheidscontext te herkennen zijn, zoals de informele werkwijzen. Echter, vanuit het socialezekerheidsperspectief zijn er ook een paar kanttekeningen te plaatsen bij het werk van Lipsky. Deze kanttekeningen zijn dat Lipsky een te negatief oordeel heeft over uitvoerende medewerkers, dat hij de verantwoordelijkheid voor sommige mechanismen te veel bij de medewerkers legt en dat zijn perspectief te eenzijdig is.

Het negatieve oordeel

Lipsky schetst een negatief beeld van het werk van *street-level bureaucrats* en de manier waarop uitvoerende medewerkers omgaan met hun stressvolle werksituatie. Hij spreekt zelfs over de 'corrupte wereld van dienstverlening'.³⁴ Medewerkers starten volgens hem met goede overtuigingen en het idee hun werk goed te willen doen, maar moeten zich aanpassen aan lagere verwachtingen van zichzelf, hun cliënten en de potentie van het sociale beleid.³⁵ Door de dilemma's waar zij mee te maken krijgen, veranderen zij in medewerkers die routines volgen en tijd willen besparen.

34. Lipsky 2010, p. xv.

35. Lipsky 2010, p. 82.

'At best, street-level bureaucrats invent modes of mass processing that more or less permit them to deal with the public fairly, appropriately, and thoughtfully. At worst, they give in to favoritism, stereotyping, convenience, and routinizing – all of which serve their own or agency purposes.'³⁶

In de praktijk moeten zij mensen 'verwerken' in termen van routines, stereotypes en andere mechanismen die taken vergemakkelijken.³⁷ Volgens Lipsky is het duidelijk dat *street-level bureaucrats* hun houding veranderen vanaf het moment dat ze aangenomen worden tot het moment waarop zij problemen in het werk ervaren.³⁸ Medewerkers leggen zich er bij neer dat zij het beste doen onder de gegeven omstandigheden. Al met al is het geen rooskleurig beeld dat Lipsky schetst van het dagelijkse werk van uitvoerende medewerkers:

'They see themselves as fighting on the front line of local conflict with little support and less appreciation by a general public whose dirty work they can do.'³⁹

Zoals Lipsky het werk van uitvoerende medewerkers beschrijft, lijkt het alsof aan het werk van de medewerkers vooral negatieve aspecten zitten. Alsof zij alleen maar barrières en dilemma's ervaren. Uit de gesprekken die ik heb gevoerd met uitvoerende medewerkers in de sociale zekerheid blijkt echter dat veel medewerkers hun werk met veel plezier uitvoeren.⁴⁰ Het beeld dat Lipsky – zowel in zijn oorspronkelijke werk als in de hernieuwde uitgave – van medewerkers schetst, doet de medewerkers in de uitvoeringspraktijk te kort. Het grootste gedeelte van de medewerkers werkt met veel plezier in de sociale zekerheid, waar zij met veel toewijding hun werk uitvoeren, waar zij trots op zijn en voldoening uit halen.

Nadruk op de organisatie

Lipsky stelt in zijn boek dat medewerkers routines en simplificaties ontwikkelen om de druk en dilemma's te hanteren die zij in hun werk ervaren. Deze routines kunnen informeel en tegengesteld zijn aan het beleid, maar ze kunnen ook overeenkomen met het beleid van de uitvoeringsinstantie en zelfs gepromoot worden door de uitvoeringsinstantie.⁴¹ Lipsky stelt dat deze routines ontstaan door het

36. Lipsky 2010, p. xiv.

37. Lipsky 2010, p. 140.

38. Lipsky 2010, p. 141.

39. Lipsky 2010, p. 82.

40. Overigens lijkt Lipsky dit zelf ook te beseffen. In het voorwoord van de nieuwe druk van '*Street-level bureaucracy*' schrijft Lipsky 'Literally millions of people choose to go into the public sector because of the rewards and challenges of working with and for other people. They deserve much more public approval and respect (and usually higher pay) than they generally receive.' De inhoud van het boek heeft hij echter niet aangepast.

41. Lipsky 2010, p. 86.

coping gedrag van individuele medewerkers. Hij houdt de medewerkers verantwoordelijk voor deze mechanismen.

Lipsky erkent echter onvoldoende dat op het niveau van de uitvoeringsinstantie ook allerlei mechanismen spelen die de medewerkers dwingen cliënten te behandelen als stereotypen en die medewerkers ertoe aanzetten cliënten zo snel mogelijk te ‘verwerken’. Het is te kort door de bocht geredeneerd dat de verantwoordelijkheid voor deze, toch wel negatief belichte, routines en mechanismen volledig bij de uitvoerende medewerkers ligt. Bij de uitvoeringsinstanties die ik onderzocht heb, blijkt dat de werkprocessen door de uitvoeringsinstantie vaak zo zijn ingericht dat uitkeringsgerechtigden ingedeeld worden in typering die de dienstverlening bepalen. In deze situatie is het dus niet de medewerker die het zich er ‘makkelijk’ vanaf maakt, maar treft de uitvoeringsinstantie blaam.

Een voorbeeld hiervan gaat over wat Lipsky ‘*creaming*’ noemt. Lipsky stelt dat alle cliënten formeel recht hebben op dezelfde behandeling maar dat medewerkers ‘afromen’. Dit afromen houdt in dat medewerkers cliënten selecteren waarbij ze een grotere kans van slagen hebben.⁴² Deze verantwoordelijkheid is in de sociale zekerheid voornamelijk terug te vinden bij de uitvoeringsinstanties zelf. In de socialezekerheidscontext is dit mechanisme opgenomen in het beleid. Uitkeringsgerechtigden worden op basis van hun afstand tot de arbeidsmarkt ingedeeld en afhankelijk van deze indeling volgt een aanpak (die er soms uit bestaat om niets te doen). In de sociale zekerheid zit het dus in het beleid verweven dat uitkeringsgerechtigden die de grootste kans van slagen hebben, geholpen worden en is dit niet een keuze van de medewerkers.⁴³

Ook wordt vaak gesteld dat medewerkers het aantal cliënten proberen te beperken, bijvoorbeeld door te voorkomen dat cliënten een beroep doen op de uitvoeringsinstantie.⁴⁴ In de socialezekerheidscontext blijkt dat het vaak de instanties zijn die drempels opwerpen in het aanvraagtraject en aansturen op ‘uitstroom’ (bijvoorbeeld door handhaving) wanneer cliënten eenmaal aanspraak maken op een uitkering. Het zijn dus niet specifiek de medewerkers die proberen uitkeringsgerechtigden op allerlei manieren uit de uitkering te krijgen of ervan te weerhouden een uitkering aan te vragen.

42. Lipsky 2010, p. 107-108.

43. Daar komt bij dat medewerkers soms juist bewust kiezen om de ‘moeilijke’ gevallen aan te pakken. Dit kan zijn om op deze manier te ‘scoren’ (door handhavingssucces te behalen, wat weer aansluit bij de gedachte van Lipsky), maar vaak ziet de medewerker zo’n situatie als een bewijs van ‘vakbekwaamheid’. Meerdere medewerkers stellen dat lastige situaties hun werk juist interessant maken. Daarnaast heb ik gezien dat medewerkers soms kiezen voor de lange termijn oplossing, waardoor ze meer tijd moeten investeren in een uitkeringsgerechtigde en dus het snelle ‘scoren’ aan zich voorbij laten gaan.

44. Zie bijvoorbeeld Van Berkel e.a. 2010.

Te eenzijdig perspectief

De visie van Lipsky, die voor een hele nieuwe kijk op de uitvoering van beleid gezorgd heeft, is te eenzijdig. Lipsky beschrijft dat de keuzes die medewerkers in hun dagelijks werk maken leiden tot routines. Deze routines zijn gebaseerd op de druk die medewerkers ervaren vanuit de organisatie. Lipsky stelt dat medewerkers beleid implementeren en daarbij ook beleid maken. Het draait hierbij om de regels, het beleid en de werkprocessen. In de praktijk heb ik ook een heleboel mensen gesproken die hun werkzaamheden niet beschrijven in termen van 'regels', 'wetten', 'beleid en 'werkprocessen', maar in termen van 'de cliënt' en 'wilen helpen'. In plaats van de regels centraal te stellen, stellen zij de uitkeringsgerechtigde centraal. Sommige medewerkers leggen de regels en de opdracht van hun leidinggevende naast zich neer om de cliënt te kunnen helpen.⁴⁵

Dit onderscheid in perspectief van de medewerkers heb ik bij andere onderzoekers ook gezien.⁴⁶ Maynard-Moody en Musheno maken bijvoorbeeld het onderscheid in *state agents* en *citizen agents*.⁴⁷ Het *state agent* perspectief stelt dat medewerkers gefocust zijn op de wet, regels en procedures. Volgens het *citizen agent* perspectief zijn medewerkers gefocust op de cliënt en hoe de cliënt reageert tijdens de ontmoeting met de medewerker. In onderzoek van Tummers en collega's naar *coping*-mechanismen van uitvoerende medewerkers blijkt dat er drie typen *coping*-mechanismen te onderscheiden zijn: '*moving towards clients*', '*moving away from clients*' en '*moving against clients*'.⁴⁸ Medewerkers blijken als algemeen mechanisme '*moving towards clients*' te hebben. De onderzoekers koppelen dit aan het *citizen agent* perspectief.

In het onderzoek laat ik zien dat sommige medewerkers te omschrijven zijn als *state agents* (bijvoorbeeld de medewerkers die de regels en de werkprocessen centraal stellen) terwijl andere medewerkers beter te omschrijven zijn vanuit het *citizen agent* perspectief (zoals de medewerkers die de uitkeringsgerechtigden centraal stellen en de regels flexibel toepassen). Het is belangrijk om uitvoerende medewerkers ook vanuit het *citizen agent* perspectief te beschrijven om te kunnen begrijpen hoe medewerkers invulling geven aan handhaving van de socialezekerheidswetten. Medewerkers alleen beschrijven vanuit het *state agent* perspectief geeft een incompleet beeld.

45. Sommige managers geven hun medewerkers ook ruimte hiervoor.

46. Zie bijvoorbeeld Zacka 2017; Van der Aa 2012; Maynard-Moody & Musheno 2003.

47. Maynard-Moody & Musheno 2003.

48. Tummers e.a. 2015.

9.8 TUSSEN DE REGELS

In dit onderzoek heb ik laten zien dat uitvoerende medewerkers een belangrijke rol spelen bij de handhaving van de socialezekerheidswetgeving. Belangrijke aspecten bij de keuze van de medewerker voor een handhavingsaanpak zijn de wijze van toepassing van de regels, de voorkeur voor een overredende of bestraffende reactie op een overtreding en de (mogelijke) afstemming op de uitkeringsgerechtigde. Alle uitvoerende medewerkers bevinden zich *tussen de regels*. Voor een deel van de medewerkers houdt handelen *tussen de regels* in dat zij bezig zijn de regels in individuele situaties zo correct mogelijk toe te passen. Hierbij interpreteren zij de regels zo strikt mogelijk, waarbij de medewerker zijn of haar eigen voorkeur voor de reactie op een overtreding niet mee laat wegen. Voor een ander deel van de medewerkers houdt handelen *tussen de regels* in, dat zij in individuele situaties voornamelijk bezig zijn met hoe zij de regels aan kunnen passen aan de situatie van de cliënt. Hierbij staat de afstemming op de uitkeringsgerechtigde voorop en verschuiven de regels naar de achtergrond. Medewerkers vinden manieren om *tussen de regels* te handelen, zoals zij vinden dat in die situaties het best passend is.

LIJST MET AFKORTINGEN

ABZ	Activeren Breder Zoekgedrag
ACE	Activeren en Controleren geeft Effect
AKW	Algemene Kinderbijslagwet
Anw	Algemene nabestaandenwet
BKWI	Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen
BUIG	Bijstandsbudget
BVG	Bedrijfsvereniging voor de gezondheidszorg
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
CRvB	Centrale Raad van Beroep
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
DETAM	Bedrijfsvereniging detailhandel en ambachten
Divosa	Vereniging van directeuren van overheidsorganen voor sociale zekerheid
GAK	Gemeentelijke Administratie Kantoor
GUO	Gemeenschappelijk Uitvoeringsorgaan
IOAW	Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IOAZ	Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
IOW	Wet inkomensvoorziening oudere werklozen
Lisv	Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen
MvT	Memorie van Toelichting
PAWA	Passend Werkaanbod
RCF	Regionale Coördinatiepunten Fraudebestrijding
SFB	Sociaal Fonds Bouwnijverheid
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	(Ministerie/Inspectie) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TW	Toeslagenwet
USZO	Uitvoeringsorganisatie Sociale Zekerheid Overheidspersoneel
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten

VNG KCH	VNG Kenniscentrum Handhaving
WAJONG	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (oud)
WAO	Wet op arbeidsongeschiktheidsregeling (oud)
WAZ	Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (oud)
Wet BMT	Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering
Wet Wia	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
Wet KB	Wet op het kind gebonden budget
Wet Wajong	Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten
Wht	Wet op huurtoeslag
Wkcp	Wet op kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet werk en bijstand
Wzt	Wet op zorgtoeslag
Zvw	Zorgverzekeringswet
Zw	Ziektewet

LITERATUURLIJST

Van der Aa 2012

P. van der Aa, *Activeringswerk in uitvoering. Bureaucratische en professionele dienstverlening in drie sociale diensten* (diss. Utrecht), Utrecht: University Repository 2012.

Aalders 1987

M.V.C. Aalders, *Regeltoepassing in de ambtelijke praktijk van Hinderwet en Bouwtoezichtafdeling* (diss. Amsterdam UvA), Groningen: Wolters-Noordhoff 1987.

Aalders & Niemeijer 2001

M.V.C. Aalders & B. Niemeijer, 'Zelfregulering en reflexief handhaving in vier sectoren', in: C. Coolsma & M. Wiering (red.), *Handhaving in stukken. Beschouwingen over theorie en praktijk van de handhaving van recht*, Amsterdam: SISWO/Instituut voor Maatschappijwetenschappen 2001, p. 75-114.

Ayres & Braithwaite 1992

I. Ayres & J. Braithwaite, *Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate*, New York/Oxford: Oxford University Press 1992.

Babbie 2010

E. Babbie 2010, *The Practice of Social Research*, Boston: Cengage Learning 2010.

Baldwin & Black 2008

R. Baldwin & J. Black, 'Really Responsive Regulation', *The Modern Law Review* (71) 2008, afl. 1, p. 59-94.

Bantema 2016

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

Benda & Fenger 2014

L. Benda & M. Fenger, *Het aanspreken van klanten op verplichtingen. Een verkennende studie naar het vermogen van professionals in de sociale zekerheid om klanten aan te spreken op verplichtingen*, Rotterdam: Erasmus Universiteit 2014.

Van Berkel, Van der Aa & Van Gestel 2010

R. van Berkel, P. van der Aa & N. van Gestel, 'Professionals Without a Profession? Redesigning Case Management in Dutch Local Welfare Agencies', *European Journal of Social Work* (13) 2010, afl. 4, p. 447-463.

Black 1980

D. Black, *The Behavior of Law*, New York: Academic Press 1980.

Black 1987

D. Black, *The Manners and Customs of the Police*, New York: Academic Press 1987.

Boeije 2005

H. Boeije, *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*, Amsterdam: Boom Onderwijs 2005.

Bosch & Weidum 2014

M.W. Bosch & J. Weidum, *Boetes en fraudes in de BDFS*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek 2014.

Braithwaite 2002

J. Braithwaite, *Restorative Justice and Responsive Regulation*, New York: Oxford University Press 2002.

Braithwaite 2003a

V. Braithwaite, 'A New Approach to Tax Compliance', in: V. Braithwaite (red.), *Taxing Democracy: Understanding Tax Avoidance and Evasion*, Aldershot: Ashgate Publishing 2003, p. 1-11.

Braithwaite 2003b

V. Braithwaite, 'Dancing with Tax Authorities: Motivational Postures and Non-Compliant Actions', in: V. Braithwaite (red.), *Taxing Democracy: Understanding Tax Avoidance and Evasion*, Aldershot: Ashgate Publishing 2003, p. 15-39.

Braithwaite 2008

J. Braithwaite, *Regulatory Capitalism: How it Works, Ideas for Making it Work Better*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2008.

Braithwaite 2011

J. Braithwaite, 'The Essence of Responsive Regulation', *UBC Law Review* (44) 2011, afl. 3, p. 475-520.

Braithwaite & Hong 2015

J. Braithwaite & S.H. Hong, 'The Iteration Deficit in Responsive Regulation: Are Regulatory Ambassadors an Answer?', *Regulation & Governance* (9) 2015, afl. 1, p. 16-29.

Braithwaite, Walker & Grabosky 1987

J. Braithwaite, J. Walker & P. Grabosky, 'An Enforcement Taxonomy of Regulatory Agencies', *Law & Policy* (9) 1987, afl. 3, p. 323-351.

Brakel 2011

S. Brakel, 'Handhaving in de Bijstand', in: S. Brakel e.a. (red.), *Handhaving*, Deventer: Kluwer 2011, p. 9-21.

Braster 2000

J.F.A. Braster, *De kern van casestudy's*, Assen: Van Gorcum 2000.

Brodkin 2011

E.Z. Brodtkin, 'Policy Work: Street-Level Organizations under New Managerialism', *Journal of Public Administration Research and Theory* (21) 2011, afl. 2, p. 253-277.

Brodtkin 2012

E.Z. Brodtkin, 'Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present and Future', *Public Administration Review* (72) 2012, afl. 6, p. 940-949.

Bröring 2017

H.E. Bröring, *Bestraffende sancties in het strafrecht en het bestuursrecht*, Zutphen: Uitgeverij Paris 2017.

Bröring & De Graaf 2016

H.E. Bröring & K.J. de Graaf, *Bestuursrecht Deel 1 Systeem, bevoegdheid, bevoegdheidsuitoefening, handhaving*, Den Haag: Boom juridisch 2016.

De Bruijn & Ten Heuvelhof 2005

H. de Bruijn & E. ten Heuvelhof, *Handhaving. Het spel tussen inspecteur en inspectee*, Utrecht: Uitgeverij Lemma 2005.

Van de Bunt, Van Erp & Van Wingerde 2007

H. van de Bunt, J. van Erp & K. van Wingerde, 'Hoe stevig is de piramide van Braithwaite?', *Tijdschrift Voor Criminologie* (49) 2007, afl. 3, p. 386-399.

Cicchetti 1994

D.V. Cicchetti, 'Guidelines, Criteria, and Rules of Thumb for Evaluating Normed and Standardized Assessment Instrument in Psychology', *Psychological Assessment* (6) 1994, afl. 4, p. 282-290.

Coolsma & Wiering 2001

C. Coolsma & M. Wiering (red.), *Handhaving in stukken. Beschouwingen over theorie en praktijk van de handhaving van recht*, Amsterdam: SISWO/Instituut voor Maatschappijwetenschappen 2001.

Denkers & Goslinga 2008

A. Denkers & S. Goslinga, 'Over cartografie en de riemen die je hebt', *Tijdschrift voor Criminologie* (50) 2008, afl. 2, p. 163-168.

Doornbos 2011

N. Doornbos, 'Wat doen ambtenaren als ze de regels toepassen?' in: M. Hertogh & H. Weyers (red.), *Recht van onderop. Antwoorden uit de rechtssociologie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011, p. 99-114.

Dwyer 2004

P. Dwyer, 'Creeping Conditionality in the UK: From Welfare Rights to Conditional Entitlements?', *The Canadian Journal of Sociology* (29) 2004, afl. 2, p. 265-287.

Van Erp e.a. 2008

J. van Erp e.a., 'Toezicht en compliance', *Tijdschrift voor Criminologie* (50) 2008, afl. 2, p. 83-95.

Etienne 2012

J. Etienne, 'Ambiguity and Relational Signals in Regulator-Regulatee Relationships', *Regulation & Governance* (7) 2012, afl. 1, p. 30-47.

Etienne 2018

J. Etienne, 'Case studies in Administrative Law: The Example of Self-Reporting Rules in the Regulation of Business Activities', in: W.H. van Boom e.a. (red.), *Empirical Legal Research in Action. Reflections on Methods and the Applications*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2018, p. 174-193.

Fletcher & Wright 2018

D.R. Feltechter & S. Wright, 'A Hand Up or a Slap Down? Criminalising Benefit Claimants in Britain via Strategies of Surveillance, Sanctions and Deterrence', *Critical Social Policy* (38) 2018, afl. 2, p. 323-344.

Flick 2014

U. Flick, *An Introduction to Qualitative Research*, Los Angeles: Sage 2014.

Geerdes 2008

C. Geerdes, *Huisbezoeken Wet werk en bijstand. Een empirisch rechtssociologisch onderzoek naar de invloed van uitvoeringsambtenaren op grondrechtbescherming en de naleving van geldende normen bij gemeentelijke huisbezoeken in het kader van de handhaving van de Wet werk en bijstand*, (masterscriptie Amsterdam UvA) 2008.

Gormley 1998

W.T. Gormley, 'Regulatory Enforcement Styles', *Political Research Quarterly* (51) 1998, afl. 2, p. 363-383.

Goudswaard, Barentsen & Van Voss 2014

K.P. Goudswaard, B. Barentsen & G.J.J.H. van Voss, 'Handhaving in de sociale zekerheid', in: F.C.M.A. Michiels & E.R. Muller (red.), *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer: Kluwer 2014.

Grabosky & Braithwaite 1986

P. Grabosky & J. Braithwaite, *Of Manners Gentle: Enforcement Strategies of Australian Business Regulatory Agencies*, Melbourne: Oxford University Press 1986.

Gunningham 2011

N. Gunningham, 'Strategizing Compliance and Enforcement: Responsive Regulation and Beyond', in: C. Parker & V.L. Nielsen (red.), *Explaining Regulatory Compliance: Business Responses to Regulation*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2011, p. 199-221.

Haines 1997

F. Haines, *Corporate Regulation. Beyond 'Punish or Persuade'*, Oxford: Clarendon Press 1997.

Ten Have 1977

P. ten Have, *Sociologisch veldonderzoek*, Amsterdam: Boom 1977.

Havinga 1989

T. Havinga, *Arbeidsbureau en collectief ontslag. Een empirisch onderzoek naar het functioneren van de ontslagprocedure* (diss. Nijmegen), Groningen: Wolters-Noordhoff 1989.

Havinga 1992

T. Havinga, 'Uitvoeringsinstanties', in: B.P. Sloot (red.), *Rechtssociologie*, Heerlen: Drukkerij Oldemarkt 1992, p. 255-274.

Havinga 2008

T. Havinga, 'Uitvoering tussen ambtenarij en markt', in: R.J.S. Schwitters (red.), *Recht en samenleving in verandering. Een inleiding in de rechtssociologie*, Deventer: Kluwer 2008, p. 171-200.

Hawkins 1984

K. Hawkins, *Environment and Enforcement*, Oxford: Clarendon Press 1984.

Hedge, Menzel & Williams 1988

D.M. Hedge, D.C. Menzel & G.H. Williams, 'Regulatory Attitudes and Behavior: The Case of Surface Mining Regulation', *Western Political Quarterly* (41) 1988, afl. 3, p. 323-340.

Hertogh e.a. 2018

M. Hertogh e.a., *Slimme handhaving. Een empirisch onderzoek naar handhaving en naleving van de socialezekerheidswetgeving*, Den Haag: Boom juridisch 2018.

Hupe & Hill 2007

P. Hupe & M. Hill, 'Street-Level Bureaucracy and Public Accountability', *Public Administration* (85) 2007, afl. 2, p. 279-299.

Hutter 1988

B.M. Hutter, *The Reasonable Arm of the Law? The Law Enforcement Procedures of Environmental Health Officers*, Oxford: Clarendon Press 1988.

Hutter 1989

B.M. Hutter, 'Variations in Regulatory Enforcement Styles', *Law & Policy* (11) 1989, afl. 2, p. 153-174.

Hutter 1997

B.M. Hutter, *Compliance: Regulation and Environment*, Oxford: Clarendon Press 1997.

Inspectie SZW 2014

Inspectie SZW, *Handhaving tijdens de dienstverlening*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2014 (R14/1).

Inspectie SZW 2015

Inspectie SZW, *Meerjarenplan 2015-2018. Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2015.

Inspectie SZW 2017

Inspectie SZW, *Handhaving arbeidsverplichtingen*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2017 (R17/02).

Inspectie Werk en Inkomen 2008

Inspectie Werk en Inkomen, *Handhaving: Preventie boven repressie. Nota van bevindingen*, Den Haag: Inspectie Werk en Inkomen 2008.

Job & Honaker 2003

J. Job & D. Honaker, 'Short Term Experience with Responsive Regulation in the Australian Taxation Office', in: V. Braithwaite (red.), *Taxing Democracy: Understanding Tax Avoidance and Evasion*, Aldershot: Ashgate Publishing 2003, p. 111-129.

Johnson Dias & Maynard-Moody 2006

J. Johnson Dias & S. Maynard-Moody, 'For-Profit Welfare: Contracts, Conflicts, and the Performance Paradox', *Journal of Public Administration Research and Theory* (17) 2006, afl. 2, p. 189-211.

Kagan 1978

R.A. Kagan, *Regulatory Justice. Implementing a Wage-Price Freeze*, New York: Rusell Sage Foundation 1978.

Kagan 1989

R.A. Kagan, 'Understanding Regulatory Enforcement', *Law & Policy* (11) 1989, afl. 2, p. 89-120.

Kagan & Scholz 1984

R.A. Kagan & J.T. Scholz, 'The "Criminology of the Corporation" and Regulatory Enforcement Strategies', in: K. Hawkins & J.M. Thomas (red.), *Enforcing Regulation*, Boston: Kluwer-Nijhoff Publishing 1984, p. 67-95.

Kirk & Miller 1986

J. Kirk & M.L. Miller, *Reliability and Validity in Qualitative Research*, Newbury Park: Sage 1986.

Kluin 2014

M.H.A. Kluin, *Optic Compliance: Enforcement and Compliance in the Dutch Chemical Industry* (diss. Delft), Ridderkerk: Ridderprint 2014.

Knegt 1986

R. Knegt, *Regels en redelijkheid in de bijstandsverlening. Participerende observatie bij een sociale dienst* (diss. Amsterdam UvA), Groningen: Wolters-Noordhof 1986.

Koolhaas 1990

E. Koolhaas, 'Milieu, handhavingsstrategieën en beleid. De noodzaak tot het maken van keuzes', *Justitiële Verkenningen* (16) 1990, afl. 3, p. 92-109.

Leeuw & Schmeets 2016

F.L. Leeuw & H. Schmeets, *Empirical Legal Research. A Guidance Book for Lawyers, Legislators and Regulators*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2016.

Lipsky 1980

M. Lipsky, *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation 1980.

Lipsky 2010

M. Lipsky, *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services* (30th anniversary expanded edition), New York: Russell Sage Foundation 2010.

Lo, Fryxell & Van Rooij 2009

C.W.-H. Lo, G.E. Fryxell & B. van Rooij, 'Changes in Enforcement Styles among Environmental Enforcement Officials in China', *Environmental Planning* (41) 2009, afl. 11, p. 2706-2723.

Maas-Cooymans 2013

M. Maas-Cooymans, *Handhaving door en voor gemeenten. Een juridische handleiding voor de gemeentelijke praktijk*, Den Haag: Vereniging voor Nederlandse Gemeenten 2013.

Mascini 2004

P. Mascini, 'De wisselvalligheid van de twijfel. Ongelijkheid in de uitvoering van het asielbeleid verklaard', *Amsterdams Sociologisch tijdschrift* (31) 2004, afl. 1, p. 113-146.

Mascini 2013

P. Mascini, 'Why was the Enforcement Pyramid so Influential? And What Price was Paid?', *Regulation & Governance* (7) 2013, afl. 1, p. 48-60.

Mascini & Van Erp 2011

P. Mascini & J. van Erp, 'Waarom zijn sommige vormen van rechtshandhaving effectiever dan andere?', in: M. Hertogh & H. Weyers (red.), *Recht van onderop. Antwoorden uit de rechtssociologie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011, p. 115-132.

Mascini & Van Wijk 2008

P. Mascini & E. van Wijk, 'Vis ruikt nou eenmaal zo.' Responsive regulation door de Voedsel en Waren Autoriteit', *Tijdschrift voor Criminologie (50)* 2008, afl. 2, p. 114-129.

Mascini & Van Wijk 2009a

P. Mascini & E. van Wijk, 'Responsive Regulation at the Dutch Food and Consumer Product Safety Authority: An Empirical Assessment of Assumptions Underlying the Theory', *Regulation & Governance (3)* 2009, afl. 1, p. 27-47.

Mascini & Van Wijk 2009b

P. Mascini & E. van Wijk, *Responsive regulation bij de Voedsel en Waren Autoriteit. Een empirisch onderzoek naar de theoretische veronderstellingen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009.

May & Burby 1998

P.J. May & R. Burby, 'Making Sense Out of Regulatory Enforcement', *Law & Policy (20)* 1998, afl. 2, p. 157-182.

May & Winter 1999

P.J. May & S. Winter, 'Regulatory Enforcement and Compliance: Examining Danish Agro-Environmental Policy', *Journal of Policy Analysis and Management (18)* 1999, afl. 4, p. 625-651.

May & Winter 2000

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

May & Winter 2011

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

May & Wood 2003

P.J. May & R.S. Wood, 'At the Regulatory Front Lines: Inspectors' Enforcement Styles and Regulatory Compliance', *Journal of Public Administration Research and Theory (13)* 2003, afl. 2, p. 117-139.

Maynard-Moody & Musheno 2003

S. Maynard-Moody & M. Musheno, *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service*, Michigan: University of Michigan Press 2003.

McAllister 2010

L.K. McAllister, 'Dimensions of Enforcement Style: Factoring in Regulatory Autonomy and Capacity', *Law & Policy (32)* 2010, afl. 1, p. 61-78.

Michiels 2013

F.C.M.A. Michiels, 'Handhavingsrecht en handhavingsbeleid', in: F.C.M.A. Michiels & E.R. Müller (red.), *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer: Kluwer 2013, p. 21-31.

Van der Mijn 2009

T. van der Mijn, *Oorzaken van uitkeringsfraude: een dossieronderzoek*, Twente: Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding 2009. <https://www.utwente.nl/nl/az/wewi/onderzoeksrapporten/rapporten/mens%2C%20maatschappij%20en%20minderheden/gepubliceerde%20rapporten/1716.uitkeringsfraude.pdf>

Minderhoud 1993

P.E. Minderhoud, *“Voor mij zijn ze allemaal gelijk” Een rechtssociologische studie naar verschillen tussen migranten en Nederlanders bij de uitvoering van de kinderbijslag- en arbeidsongeschiktheidswetgeving* (diss. Nijmegen), Amsterdam: Thesis Publishers 1993.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2005

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Hoogwaardig Handhaven. Gemeenten uit de startblokken*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2005.

Van Montfort 1991

A.J.G.M. van Montfort, *De regels van het huis. Ambtelijke regeltoepassing bij de gemeentelijke woonruimteverdeling* (diss. Amsterdam UvA), Groningen: Wolters-Noordhoff 1991.

Nationale ombudsman 2014

Nationale ombudsman, *Geen fraudeur, toch boete. Een onderzoek naar de uitvoering van de Fraudewet*, Den Haag: Nationale ombudsman 2014 (Rapportnummer 2014/159).

Nielsen 2006

V.L. Nielsen, 'Are Regulators Responsive', *Law & Policy* (28) 2006, afl. 3, p. 395-416.

Nielsen 2010

L.B. Nielsen, 'The Need for Multi-Method Approaches in Empirical Legal Research', in: P. Cane & H.M. Kritzer (red.), *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research*, Oxford: University Press 2010, p. 951-975.

Nielsen & Parker 2009

V.L. Nielsen & C. Parker, 'Testing Responsive Regulation in Regulatory Enforcement', *Regulation & Governance* (3) 2009, afl. 4, p. 376-399.

Noordam 2003

F.M. Noordam, 'Hoe fraude en handhaving Nederland en de Sociale Verzekeringsbank veranderen', *Sociaal Maandblad Arbeid* 2003, afl. 1, p. 16-29.

Onderzoekscommissie toepassing ABW 1993

Onderzoekscommissie toepassing ABW, *Het recht op bijstand. Naar een beheerst proces bij de toekenning van bijstand*, 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij 1993.

Ouwekerk, Van Harreveld & Van der Plicht 2009

J.W. Ouwekerk, F. van Harreveld & J. van der Plicht, *Streng doch rechtvaardig? Interactie tussen handhaver en gehandhaafde als determinant van regelnaleving, strafacceptatie en percepties van rechtvaardigheid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009.

Parker 2013

C. Parker, 'Twenty Years of Responsive Regulation: An Appreciation and Appraisal', *Regulation and Governance* (7) 2013, afl. 1, p. 2-13.

Patton 2002

M.Q. Patton, *Qualitative Research and Evaluation Methods* (3rd ed.), Thousand Oaks: Sage 2002.

Pautz & Rinfret 2016

M.C. Pautz & S.R. Rinfret, 'State Environmental Regulators: Perspectives about Trust with Their Regulatory Counterparts', *Journal of Public Affairs* (16) 2016, afl. 1, p. 28-38.

Platform Bijzondere Opsporingsdiensten 2006

Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, *Fraude in Beeld Deel II. Verantwoording, resultaten en implicaties*, Utrecht: Platform Bijzondere Opsporingsdiensten 2006.

Pound 1910

R. Pound, 'Law in Books and Law in Action', *American Law Review* (44) 1910, afl. 1, p. 12-36.

Programmaraad 2016

Programmaraad 2016, *het werkt! @samen voor de klant, Jaarplan 2016. Programmaraad*. https://www.samenvoordeklant.nl/sites/default/files/bestandsbijlage/jaarplan_2016_publicatieversie_programmaraad_-_20160329.pdf#overlay-context=programmaraad

Prottas 1979

J.M. Prottas, *People-processing. The Street-level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies*, Lexington: Lexington Books 1979.

Regeerakkoord VVD – PvdA 2012

M. Rutte & D. Samsom, *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD – PvdA 29 oktober 2012*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord>

Reis 1984

A.J. Reis, 'Selecting Strategies of Social Control over Organizational Life', in: K. Hawkins & J.M. Thomas (red.), *Enforcing Regulation*, Boston: Kluwer-Nijhoff Publishing 1984, p. 23-35.

De Ridder e.a. 2008

J. de Ridder e.a., *De Tijd is rijp, rapport van de commissie Herziening Handhavingssstelsel VROM-regelgeving*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer 2008.

Rinfret & Pautz 2012

S.R. Rinfret & M.C. Pautz, 'Environmental Regulators on the Front-Lines: A View from the States', *Paper for the Annual Meeting of the American Political Science Association* 2012.

Ringeling 1978

A.B. Ringeling, *Beleidsvrijheid van ambtenaren. Het spijtoptantenprobleem als illustratie van de activiteiten van ambtenaren bij de uitvoering van beleid* (diss. Nijmegen), Alphen aan den Rijn: Samson Uitgeverij 1978.

Schatzman & Strauss 1973

L. Schatzman & A.L. Strauss, *Field Research. Strategies for a Natural Sociology*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall 1973.

Scholz 1984

J.T. Scholz, 'Cooperation, Deterrence, and the Ecology of Regulatory Enforcement', *Law & Society Review* (18) 1984, afl. 2, p. 179-224.

Shover e.a. 1984

N. Shover e.a., 'Regional Variation in Regulatory Law Enforcement. The Surface Mining Control and Reclamation Act of 1977', in: K. Hawkins & J.M. Thomas (red.), *Enforcing Regulation*, Boston: Kluwer-Nijhoff Publishing 1984, p. 121-146.

Shrout & Fleiss 1979

P.E. Shrout & J.L. Fleiss, 'Intraclass Correlations: Uses in Assessing Rater Reliability', *Psychological Bulletin* (86) 1979, afl. 2, p. 420-428.

Van Snellenberg & Van de Peppel 2001

T. van Snellenberg & R. van de Peppel, 'Zicht op naleving', in: C. Coolsma & M. Wiering (red.), *Handhaving in stukken. Beschouwingen over theorie en praktijk van de handhaving van recht*, Amsterdam: SISWO/ Instituut voor Maatschappijwetenschappen 2001, p. 45-74.

Stal, Van Ruth & Wolderingh 1992

P.C. Stal, A.G.P. van Ruth & Cl. Wolderingh, *Afhandeling van uitkeringsfraude. Een onderzoek bij sociale diensten, bedrijfsvereniging en het openbaar ministerie naar de naleving van de Richtlijnen Sociale Zekerheidsfraude*, Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen 1992.

Stimulanz & VNG KCHN 2016

Stimulanz & Vereniging van Nederlandse Gemeenten Kenniscentrum Handhaving en Naleving, *Aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (versie 8)*, Utrecht: Stimulanz 2016. <https://vng.nl/onderwerpenindex/werk-en-inkomen/handhaving-en-fraudewet/publicaties/aanscherping-handhaving-en-sanctiebeleid-szw-wetgeving>.

Van Stokkom 2004

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

Swanborn 2010

P. Swanborn, *Case Study Research. What, why and how?*, Londen: Sage 2010.

Tollenaar 2013

A. Tollenaar, 'Ontdubbelde handhaving', *Netherlands Administrative Law Library* 2013, afl 2, p. 1-18.

Tollenaar, Winter & De Ridder 2011

A. Tollenaar, H.B. Winter & J. de Ridder, *Handhaving Verkeer en Waterstaat. Instrumenten voor de handhaving van VenW toezichtsdomeinen en het gebruik daarvan*, Groningen: Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde 2011.

Tummers e.a. 2015

L.L.G. Tummers e.a., 'Coping During Public Service Delivery: A Conceptualization and Systematic Review of the Literature', *Journal of Public Administration Research and Theory* (25) 2015, afl. 4, p. 1099-1126.

UWV Jaarplan 2014

Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen, *UWV op weg naar 2017: een uitgestoken hand*, Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen 2014. <https://www.uwv.nl/overuwv/Images/uwv%20op%20op%20weg%20naar%202017.pdf>

UWV Jaarplan 2016

Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen, *UWV Jaarplan 2016*, Amsterdam: Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen 2015. <https://www.uwv.nl/overuwv/Images/Jaarplan%20UWV%202016.pdf>

UWV Jaarverslag 2014

Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen, *UWV Jaarverslag 2014*, Amsterdam: Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen 2014. <https://www.uwv.nl/overuwv/Images/UWV%20Jaarverslag%202014%20publieksversie.pdf>

UWV Jaarverslag 2015

Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen, *UWV Jaarverslag 2015*, Amsterdam: Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen 2015. https://www.uwv.nl/overuwv/Images/UWV_Jaarverslag_2015.pdf

UWV Jaarverslag 2016

Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen, *UWV Jaarverslag 2016*, Amsterdam: Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen 2016. https://jaarverslag.uwv.nl/FbContent.ashx/pub_1000/Downloads/UWV%20jaarverslag%202016.pdf

UWV Jaarverslag 2017

Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen, *UWV Jaarverslag 2017*, Amsterdam: Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen 2017. <https://www.uwv.nl/overuwv/Images/uwv-jaarverslag-2017-def.pdf>

UWV Kennisagenda 2012 & 2013

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, *UWV Kennisagenda 2012 & 2013*, Amsterdam: Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen 2011. https://www.uwv.nl/overuwv/Images/UWV_Kennisagenda_2012-2013.pdf

Van der Veen 1990

R.J. van der Veen, *De sociale grenzen van beleid* (diss. Leiden), Leiden: Stenfert Kroese 1990.

Vonk 2013

G.J. Vonk, *Hoofdzaken socialezekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer 2013.

Vonk 2014

G.J. Vonk, 'Repressieve verzorgingsstaat', *Nederlands Juristenblad* 2014, afl. 2, p. 95-102.

Vos 1991

J.G. Vos, *Recht hebben en recht krijgen. Een studie over beleidsvrijheid, niet-gebruik van rechten en verantwoord ambtelijk handelen* (diss. Utrecht), Lelystad: Koninklijke Vermande 1991.

Waller 2007

V. Waller, 'The Challenge of Institutional Integrity in Responsive Regulation: Field Inspections by the Australian Taxation Office', *Law & policy* (29) 2007, afl. 1, p. 67-83.

Webley 2010

L. Webley, 'Qualitative Approaches to Empirical Legal Research', in: P. Cane & H.M. Kritzer (red.), *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research*, New York: Oxford University Press 2010, p. 926-950.

Werner 2011

F. Werner, 'Handhaving door de sociale verzekeringsbank', in: S. Brakel e.a. (red.), *Handhaving*, Deventer Kluwer 2011, p. 23-52.

Wester 1995

F. Wester, *Strategieën voor kwalitatief onderzoek*, Bussum: Coutinho 1995.

Wiering 1999

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

Wilthagen 1993

A. Wilthagen, *Het overheidstoezicht op de arbeidsomstandigheden. Een onderzoek naar het functioneren van de arbeidsinspectie* (diss. Amsterdam UvA), Groningen: Wolters-Noordhoff 1993.

Van Wingerde, Mascini & Barth 2018

K. van Wingerde, P. Mascini & J.W. Barth, *De praktijk van toezicht in een neoliberal tijdperk. Een case study van de taakuitvoering door ISZW-inspecteurs bij de handhaving van de arbeidsomstandigheden*, Den Haag: Boom criminologie 2018.

De Winter 2017

P. de Winter, 'We zijn hier om mensen op de rails te zetten: Over de afstemming van handhaving in de sociale zekerheid', in: H. Tolsma & P. de Winter (red.), *De wisselwerking tussen recht en vertrouwen bij toezicht en handhaving*, Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 133-151.

De Winter 2018a

P. de Winter, 'De handavingsrelaties bij Sociale Dienst en UWV', in: M. Hertogh e.a. (red.), *Slimme handhaving. Een empirisch onderzoek naar handhaving en naleving van de socialezekerheidswetgeving*, Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 25-41.

De Winter 2018b

P. de Winter, '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, p. 43-59.

Wood 2003

R.S. Wood, *At the Regulatory Front Lines: Building Inspectors and New Public Management*, Seattle: University of Washington 2003.

Wood e.a. 2010

C. Wood e.a., 'Applications of Responsive Regulatory Theory in Australia and Overseas', *Regulatory Institutions Network* 2010, Occasional Paper 15. http://regnet.anu.edu.au/sites/default/files/publications/attachments/2015-05/ROP15_0.pdf

Yin 2014

R.K. Yin, *Case Study Research. Design and methods*, Los Angeles: Sage 2014.

Zacka 2017

B. Zacka, *When the State Meets the Street. Public Service and Moral Agency*, Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press 2017.

BIJLAGE A – VOORBEELDMAIL BENADERING
CASESTUDY EN VOORBEELDBRIEF TOESTEMMING
CASESTUDY

Geachte heer/mevrouw [naam],

Van [naam], heb ik uw mailadres gekregen.

Ik zal mij eerst even kort voorstellen. Mijn naam is Paulien de Winter en ik werk als promovenda bij de Vakgroep Rechtstheorie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Met een aantal collega's werk ik aan het project 'Handhaving van Onderop' (zie ook www.handhavingvanonderop.nl). Misschien heeft u al van dit onderzoek gehoord, een aantal medewerkers van de [naam gemeente] waren aanwezig bij de door ons georganiseerde expertmeeting op 26 oktober (voor meer informatie: <http://www.handhavingvanonderop.nl/verslag-expertmeeting/>).

Mijn onderzoek bestaat uit een participerende observatie, waarbij ik 'meeloop' bij drie sociale diensten en twee UWV-vestigingen. Inmiddels ben ik op zoek naar een gemeente voor mijn laatste casestudy. Ik vroeg mij af of [naam gemeente] open zou staan voor dit onderzoek?

Net als bij de andere sociale diensten zou ik graag gedurende twee maanden drie of vier dagen per week aanwezig zijn bij de verschillende afdelingen/teams die betrokken zijn bij het toekennen en verstrekken van een bijstandsuitkering. Voor mij is vooral de interactie tussen medewerker en de klant (bijstandsgerechtigde) van belang. Daarom is het voor mij interessant om aanwezig te zijn bij contacten met klanten. Voor de verdieping is het daarnaast waardevol om een aantal ambtenaren in verschillende functies te interviewen. De ervaring tot nu toe is dat mijn onderzoek weinig begeleiding vraagt van de onderzochte dienst.

In afwachting van uw reactie.

Met vriendelijke groeten,

Paulien de Winter

[adresgegevens]
[emailadres]
www.handhavingvanonderop.nl

[functie]
[naam]
[adres]

Groningen, [datum]

Betreft: onderzoek Handhaving van Onderop

Geachte heer/mevrouw [naam],

Naar aanleiding van ons gesprek op [datum] stuur ik u deze brief. 'Handhaving van Onderop' wordt uitgevoerd door de Rijksuniversiteit Groningen en gefinancierd door Instituut Gak. Onderdeel van dit project is mijn promotieonderzoek. Mijn promotietraject wordt begeleid door prof. dr. Marc Hertogh, prof. dr. Heinrich Winter en dr. Heleen Weyers. Voor mijn onderzoek ga ik in de praktijk meelopen met medewerkers van verschillende instanties in Nederland.

Graag zou ik een deel van dit onderzoek uitvoeren bij [naam Werkplein]. In [maand] heb ik hierover contact gehad met [naam] waarna wij met z'n drieën een gesprek hebben gehad. Naar aanleiding van dit gesprek heb ik in [maand] twee dagen meegelopen om kennis te maken met de organisatie.

Vanaf [maand] zou ik graag twee maanden onderzoek uitvoeren bij [naam Werkplein]. In de bijlage vindt u meer informatie over het onderzoek Handhaving van Onderop en de concrete plannen. Graag zou ik u willen vragen om toestemming te geven om dit onderzoek bij [naam Werkplein] uit te voeren.

Mocht u naar aanleiding van deze brief nog vragen hebben, dan hoor ik dat graag.

In afwachting van uw reactie.

Met vriendelijke groet,

Paulien de Winter

BIJLAGE B – AFSPRAKEN

Handhaving van de sociale zekerheid is een actueel thema in Nederland. Enerzijds hanteren de handhavende instanties de methode zacht waar het kan, hard waar het moet, anderzijds neigt het beleid van de overheid naar een meer uniforme en repressieve insteek. Het project 'Handhaving van Onderop' onderzoekt de afstemming van handhavingsgedrag van medewerkers op klanten. De gedachte hierachter is dat afstemming van handhavingsgedrag leidt tot betere regelnaleving.

Binnen het project 'Handhaving van Onderop' doet Paulien de Winter als promovenda onderzoek naar medewerkers. Zij zal het veldonderzoek bij drie verschillende gemeenten en twee UWV-vestigingen in Nederland uitvoeren. Een deel van het onderzoek zal zij gaan uitvoeren bij de sociale dienst van [naam gemeente].

Naast het wetenschappelijke belang van dit onderzoek levert dit onderzoek mogelijk informatie op die van betekenis kan zijn voor [naam gemeente]. Met een externe blik zal een beeld geschetst worden van de handhavingspraktijk van de organisatie. Daarnaast is het onderzoek interessant omdat het een uitgebreide kijk geeft op handhaving in de sociale zekerheid in Nederland.

De belangrijkste punten

- Voornaamste doel van het veldonderzoek bij gemeenten en UWV is het observeren van interacties tussen medewerker en klant. Daarnaast is het de bedoeling interviews af te nemen bij verschillende medewerkers en een aantal klanten te vragen naar hun beleving van hun gesprek met medewerkers. In gevallen waarbij het nuttige informatie oplevert, zou inzage in (geanonimiseerde) dossiers een aanvulling kunnen zijn. Ook aanwezigheid bij overleggen kan nuttige informatie opleveren.
- Het onderzoek bij sociale dienst van [naam gemeente] zal plaatsvinden in [periode] met een mogelijke uitloop in [periode]. Het onderzoek zal na deze periode nog doorlopen bij andere gemeenten en UWV-vestigingen.
- De onderzoeker is gedurende het grootste gedeelte van de week aanwezig en zal meelopen met verschillende medewerkers. Bijvoorbeeld met de sociaal

rechercheur, klantmanagers, werkcoaches, het ontvangstteam, poortwachter van dienst, etc.

- De onderzoeker zal interne richtlijnen, aanbevelingen, etc. bestuderen om een beeld te kunnen vormen van het handhavingsbeleid.

Afspraken

- In de rapportage over het onderzoek Handhaving van Onderop zal [naam gemeente] niet herkenbaar worden opgenomen. Uitspraken en zaken/situaties zullen niet tot personen herleidbaar zijn. De onderzoeker waarborgt de anonimiteit van de klanten en medewerkers.
- De onderzoeker zal conform het geheimhoudingsprotocol van [naam gemeente] haar werk uitvoeren.
- De gehanteerde onderzoeksmethode is erop gericht te voorkomen dat de aanwezigheid van de onderzoeker de normale gang van zaken verstoort.
- De aanwezigheid van de onderzoeker bij gesprekken, het meelopen met medewerkers en het afnemen van interviews zal alleen plaatsvinden met toestemming van desbetreffende medewerker en klant.
- De sociale dienst van [naam gemeente] zal na afloop van het veldonderzoek inzage krijgen in het geschreven onderzoeksrapport en zal de mogelijkheid krijgen hier feedback op te geven.
- [Naam medewerker] is het aanspreekpunt binnen de sociale dienst van [naam gemeente] voor overleg en om t.z.t. concrete afspraken te maken over de verdere invulling van het onderzoek.

Contactgegevens

Paulien de Winter MSc zal het onderzoek bij de sociale dienst van [naam gemeente] uitvoeren. Wetenschappelijk wordt zij begeleid door prof. dr. Marc Hertogh [emailadres], prof. dr. Heinrich Winter [emailadres] en dr. Heleen Weyers [emailadres].

Paulien de Winter MSc

[werkadres]

[telefoonnummer]

[emailadres]

www.handhavingvanonderop.nl

BIJLAGE C – AANKONDIGINGSBERICHT ONDERZOEK

Dag allemaal,

Samen met een aantal collega's van de Rijksuniversiteit Groningen werk ik aan het project "Handhaving van Onderop". Het is de bedoeling dat ik begin 2018 promoveer op dit onderzoek. Voor dit onderzoek ga ik 'meelopen' bij twee UWV-vestigingen en drie gemeenten (sociale dienst). Vanaf [datum] zal ik een periode aanwezig zijn bij jullie vestiging. In dit onderzoek richt ik mij voornamelijk op de interactie tussen de medewerker en de klant. Graag zou ik daarom aanwezig zijn bij alle mogelijke contacten met klanten. Daarnaast zou ik graag een aantal medewerkers interviewen. Meer informatie over dit onderzoek is te vinden op www.handhavingvanonderop.nl.

Voor jullie is het waarschijnlijk goed om de volgende zaken te weten:

- Ik zal het geheimhoudingsprotocol van [naam gemeente] ondertekenen en zal hierna handelen;
- In de rapportage over het onderzoek Handhaving van Onderop zal [naam gemeente] niet herkenbaar worden opgenomen. Uitspraken en zaken/situaties zullen niet tot personen (medewerkers of klanten). De onderzoeker waarborgt de anonimiteit van de medewerkers en de klanten;
- De gehanteerde onderzoeksmethode is erop gericht te voorkomen dat mijn aanwezigheid de normale gang van zaken verstoort;
- Mijn aanwezigheid bij gesprekken, het meelopen met medewerkers en het afnemen van interviews zal alleen plaatsvinden met toestemming van desbetreffende medewerker en klant.

Als jullie nog vragen hebben, dan hoor ik ze graag [emailadres].

Op [datum] zal ik aanwezig zijn bij de voorlichtingsbijeenkomst om meer te vertellen over het onderzoek.

Tot in mei!

Met vriendelijke groeten,

Paulien de Winter

BIJLAGE D – VRAGENLIJSTEN

VRAGENLIJST MEDEWERKERS

Introductie. Algemene informatie: achtergrond, opleiding, carrière

Hoe ziet een normale dag er voor jou uit?

Hoe zou je je taak als medewerker [functie] omschrijven?

Handhaving

Wat is handhaving volgens jou? Wat is jouw definitie als je over handhaving praat?

Hoe pakt deze sociale dienst handhaving aan? Wat is de handhavingsvisie?

Ligt volgens jou de nadruk op preventie of op repressie?

Wat vind je van het principe ‘werken op basis van vertrouwen’?

Kies je er weleens voor om niet te handhaven?

Mogelijkheid om een deal te sluiten met de klant, meer over vertellen?

Hoe weet je hoe je moet handhaven? Hoe geleerd?

Klanten en eigen houding

Wat is jouw benadering van de klant?

Ben je bij elke klant hetzelfde?

Heb je een bepaalde strategie?

Vertrouw je klanten?

Houd je rekening met de historie van de klant bij contact met de klant?

Hoe ervaren je je handhavende rol?

Leukste/vervelendste klanten?

Andere medewerkers

Hoe zou je de medewerkers van jouw team typeren?

Zit er volgens jou verschil in de aanpak van de handhavers?

Hoe wordt je beoordeeld op je werk?

Zijn medewerkers [functie] hier volgens jou streng?

Wat maakt een medewerker [functie] een goede medewerker?

Hoe gaat de samenwerking met andere teams?

Fraudealertheid

Vrijheid

De regels of de klant?

Ervaar je vrijheid om beslissingen te nemen die jij goed acht?

Klanten gelijk behandelen of maatwerk?

Op welke manier stuurt het management aan?

Algemeen

Wat gaat er bij jouw team goed? Wat zou er beter kunnen?

Wat maakt jouw werk leuk/lastig?

Als je deze SD in een paar zinnen zou moeten omschrijven, hoe zou je dat doen?

Miljoenvraag

Vragenlijst Managers

Introductie. Algemene informatie: achtergrond, opleiding, carrière

Hoe ziet een normale dag er voor jou uit?

Wat is jouw taak als manager [functie]?

Sociale Dienst

Als je deze SD in een paar zinnen zou moeten omschrijven, hoe zou je dat doen?

Wat is de positie van deze sociale dienst t.o.v. andere?

Wanneer doet een sociale dienst het volgens jou goed? Waaraan zie je dat?

Wat gaat hier heel goed? Wat zou anders kunnen? Wat zou beter kunnen?

Klanten

Heeft deze sociale dienst te maken met een ander soort klanten dan andere sociale diensten?

Regels of klant?

Iedereen gelijk of maatwerk?

Vertrouw je klanten?

Hoe belangrijk is klantcontact volgens jou?

Werken op basis van vertrouwen. Wat is de gedachte hierachter?

En de dag1 methode?

Medewerkers

Hoe zou je de medewerkers van [naam team] typeren? Verschillende types?

Hebben zij veel ruimte om te doen wat zij denken dat goed is?

Zit er volgens jou verschil in de aanpak van medewerkers?

Hoe beoordeel je je medewerkers op hun werk?

Zijn medewerkers hier volgens jou streng?

Wat maakt een medewerker [functie] een goede medewerker?

Hoe gaat de samenwerking met andere teams?

Hoeveel krijg je als teamleider mee van wat er op de werkvloer gebeurt?

Hoe vind je dat medewerkers omgaan met hun controlerende taak?

Hoe vind je dat medewerkers van andere teams omgaan met hun handhavende taken?

Hoe is de fraudealertheid in de organisatie?

Wat gaat er bij [naam team] goed? Wat zou er beter kunnen?

Handhaving

Wat is handhaving volgens jou? Wat is jouw definitie als je praat over handhaving?

Wat vind je van het handhavingsbeleid deze sociale dienst?

Ligt volgens jou de nadruk op preventie of op repressie?

Hoeveel mensen denk je dat zich aan de regels van een uitkering houden?

Denk je dat de rol van medewerkers van invloed is of een klant de regels naleeft?

Miljoenvraag

BIJLAGE E – RESPONDENTEN SOCIALE DIENSTEN

Sociale dienst	Geslacht	Leeftijds- categorie	Functie algemeen	Respondent- nummer	Fictieve naam
Klarenzicht	m	45-54	medewerker inkomen	1	Bert
Klarenzicht	v	25-34	medewerker re-integratie	2	Nathalie
Klarenzicht	m	45-54	medewerker re-integratie	3	Michiel
Klarenzicht	m	45-54	medewerker inkomen	4	Jan
Klarenzicht	m	45-54	medewerker re-integratie	5	Dirk
Klarenzicht	m	45-54	medewerker inkomen	6	Tom
Klarenzicht	v	25-34	medewerker inkomen	7	Marieke
Klarenzicht	m	55-64	medewerker handhaving	8	Roel
Klarenzicht	m	45-54	medewerker handhaving	9	Thomas
Klarenzicht	m	45-54	medewerker re-integratie	10	Arjan
Klarenzicht	v	25-34	medewerker re-integratie	11	Floor
Klarenzicht	m	45-54	manager	12	Arno
Klarenzicht	v	45-54	manager	13	Ellen
Klarenzicht	v	55-64	eenheidsmanager	14	Harma
Langebeek	v	45-54	manager	40	Natasja
Langebeek	m	55-64	medewerker inkomen senior	41	Willem
Langebeek	m	45-54	medewerker inkomen	42	Gerard
Langebeek	v	25-34	medewerker handhaving	43	Samara
Langebeek	v	25-34	medewerker handhaving	44	Myrna
Langebeek	v	55-64	manager	45	Leoni
Langebeek	v	35-44	medewerker handhaving senior	46	Marga
Langebeek	m	45-54	eenheidsmanager	47	Henri
Langebeek	v	45-54	medewerker handhaving	48	Farah
Langebeek	m	35-44	medewerker handhaving	49	Rick
Langebeek	v		medewerker re-integratie	50	Anne
Langebeek	v	35-44	medewerker inkomen	51	Esther
Langebeek	v	55-64	medewerker re-integratie	52	Gertie
Langebeek	v	35-44	medewerker re-integratie	54	Desie

Sociale dienst	Geslacht	Leeftijds- categorie	Functie algemeen	Respondent- nummer	Fictieve naam
Menterhaven	v	35-44	medewerker handhaving	55	Lianne
Menterhaven	m	35-44	medewerker handhaving	56	Niek
Menterhaven	v	25-34	medewerker handhaving	57	Suzanne
Menterhaven	m	45-54	manager	58	Joost
Menterhaven	v	25-34	medewerker re-integratie	59	Elena
Menterhaven	m	25-34	medewerker handhaving	60	Jos
Menterhaven	v	35-44	medewerker re-integratie	61	Hanna
Menterhaven	v	45-54	medewerker re-integratie	62	Margot
Menterhaven	m	55-64	medewerker re-integratie	63	Evert
Menterhaven	v	55-64	medewerker re-integratie	64	Martje
Menterhaven	v	35-44	medewerker inkomen	65	Isha
Menterhaven	v	45-54	manager	66	Eline
Menterhaven	m	45-54	eenheidsmanager	67	Leo

BIJLAGE F – RESPONDENTEN UWV WERKBEDRIJVEN

Werkbedrijf	Geslacht	Leeftijds- categorie	Functie algemeen	Respondent- nummer	Fictieve naam
Arperdijk	m	25-34	medewerker re-integratie	15	Alwin
Arperdijk	v	35-44	manager	16	Loes
Arperdijk	m	55-64	medewerker re-integratie	17	Anneke
Arperdijk	v	55-64	medewerker re-integratie	18	Yin
Arperdijk	v	45-54	medewerker re-integratie	19	Viola
Arperdijk	v	25-34	medewerker re-integratie	20	Ilse
Arperdijk	v	35-44	medewerker re-integratie	21	Saskia
Arperdijk	m	45-54	medewerker re-integratie	22	Laurens
Arperdijk	v	45-54	medewerker re-integratie	23	Nicole
Arperdijk	m	55-64	medewerker kwaliteit	24	Herman
Arperdijk	m	55-64	medewerker re-integratie	25	Tobias
Arperdijk	m	55-64	medewerker re-integratie	26	Jilles
Blakendam	m	55-64	medewerker re-integratie	27	Erik
Blakendam	v	25-34	medewerker re-integratie	28	Liesbeth
Blakendam	m	55-64	medewerker re-integratie	29	Arnout
Blakendam	v	35-44	manager	30	Shanti
Blakendam	v	35-44	medewerker re-integratie	31	Charlotte
Blakendam	v	45-54	medewerker re-integratie	32	Annemarie
Blakendam	v	55-64	medewerker re-integratie	33	Marjet
Blakendam	v	45-54	medewerker re-integratie	34	Annette
Blakendam	m	55-64	medewerker re-integratie	35	Chris
Blakendam	m	55-64	medewerker re-integratie	36	Martijn
Blakendam	v	45-54	medewerker re-integratie	37	Evelien
Blakendam	v	65+	medewerker kwaliteit	38	Rianne
Blakendam	v	35-44	manager	39	Barbara

BIJLAGE G – CODES ATLAS.TI

VERPLICHTINGEN

Verplichting huisbezoek: De respondenten vertellen hoe zij aankijken tegen hun controlerende rol met betrekking tot huisbezoeken.

Verplichting ID-bewijs: De respondenten vragen standaard of de klant zijn of haar ID-bewijs bij zich heeft.

Verplichting inlichtingenplicht: Alles omtrent de verplichting van de klant om wijzigingen door te geven. Het is aan de respondenten om de klant duidelijk te maken wat de inlichtingenplicht is en ervoor te zorgen dat de klant zich hier ook aan houdt.

Verplichting *no show*: Gevallen waarbij de klant niet op komt dagen en er daarom gehandhaafd wordt.

Verplichting sollicitatieplicht inhoudelijk: De beoordeling door de respondent van de inhoudelijke sollicitatieplicht. Inhoudelijk moeten de sollicitatieactiviteiten aan een bepaalde maatstaf voldoen. Sollicitatieactiviteiten die volgens de respondent inhoudelijk te zwak zijn tellen niet mee.

Verplichting sollicitatieplicht aantal: De beoordeling door de respondent van het verplicht aantal sollicitatieactiviteiten. UWV: Er dienen 4 sollicitatieactiviteiten per maand gedaan te worden. Het is aan de respondent om hier wel of niet speling te geven. Gemeente: per situatie anders.

Verplichting vrijwilligerswerk: Alles met betrekking tot vrijwilligerswerk. Ook het doen van vrijwilligerswerk moet doorgegeven worden door de klant als onderdeel van de inlichtingenplicht.

DIMENSIES ALGEMEEN

Verminderd verwijtbaar: Kiest een bepaalde respondent er weleens voor om iets verminderd verwijtbaar op te leggen? En zo ja, onder welke omstandigheden doet hij/zij dat.

Vrijstellen: Gaat over de vraag of een respondent onder omstandigheden afwijkt van de regels en een klant vrijstelt van zijn wettelijke verplichtingen. Met andere

woorden: kiest een respondent onder omstandigheden om niet te handhaven en de klant wat vrijheid te gunnen in zijn verplichtingen?

DIMENSIE REACTIE OP OVERTREDING

Adviseren: Het informeren van de klant over wat hij het beste kan doen tijdens zijn tijd in de uitkering. Dit verschilt van advies over de manier waarop de klant zou moeten solliciteren tot de manier waarop de klant zich zou moeten positioneren in de arbeidsmarkt alles met het doel om de klant weer zo snel mogelijk aan het werk te krijgen.

Andere maatregel: De respondent legt een ander soort maatregelen op dan de gebruikelijke maatregelen.

Boete: Alles wat te maken heeft met het uitdelen van boetes door de respondent aan een klant. Daarbij speelt een rol hoe de respondent het vindt om boetes uit te delen, wat hij denkt dat het effect is van boetes en hoe hoog de boetes worden opgelegd.

Dreigen/Waarschuwen: Voordat de respondent een boete of maatregel oplegt kan er eerst bedreigd en gewaarschuwd worden. Dit moet de klant een zetje geven om in actie te komen voordat het te laat is.

Hersteltermijn: Wanneer een klant zijn sollicitatieplicht niet nageleefd heeft, kan de respondent een hersteltermijn geven voor het alsnog voldoen van de verplichting. Sommige respondenten hebben de hersteltermijn als definitieve termijn terwijl anderen best nog eens willen waarschuwen.

Inzetten projecten: De respondent kan de klant op een bepaald traject zetten dat is aangepast aan de klant zodat een bepaald doel bereikt kan worden.

Maatregel: Alles wat te maken heeft met het opleggen van maatregelen door de respondent aan een klant. Hoe de respondent het vindt om maatregelen op te leggen, wat hij denkt dat het effect is van maatregelen en hoe hoog de boetes worden opgelegd.

Onderhandelen: Onder omstandigheden kan een respondent meeveren met de klant om het gewenste doel te bereiken. Het onderhandelen kan gaan over het solliciteren of over het stopzeggen/opzeggen van de uitkering.

Schorsen/uitsluiten: De respondent kan de klant schorsen of uitsluiten van de uitkering.

Voorlichten: De respondent benoemt de rechten en plichten van de klant. Dit gaat bijvoorbeeld over het solliciteren en het opgeven van inkomsten met als doel dat de klant weet waar hij aan toe is en wat van hem verwacht wordt zodat de klant geen regels overtreedt.

Waarschuwingsbrief: Een officiële waarschuwingsbrief aankondigen en/of versturen.

DIMENSIE WIJZE VAN REGELTOEPASSING

Door de vingers zien: De respondent constateert dat iets normaalgesproken een overtreding is, maar in zo'n geval geen actie onderneemt. Dit kan doordat de medewerker iets noteert als niet verwijtbaar, of door geen handhavingss dossier aan te maken.

Door de vingers zien (niet verwijtbaar): Specifieke vraag of de respondent wel eens iets verminderd verwijtbaar beoordeeld.

Door de vingers zien (vraag keuze niet handhaven): Specifieke vraag of ook wel eens de keuze wordt gemaakt om niet te handhaven.

Flexibel: Dit gaat over de mate waarin er flexibel wordt gehandeld in het kader van de wet door de respondent zelf, collega's of instanties.

Gelijk/maatwerk: Hoe kijkt de respondent aan tegen het dilemma: iedereen gelijk behandelen of het leveren van maatwerk voor de klant. De respondenten geven aan wat volgens hun het beste werkt.

Regels/klant: Hoe kijkt een respondent aan tegen het dilemma: regels of de klant. De respondenten geven aan of de regels of de klant de boventoon voeren bij hun werk.

AFSTEMMING

Contactpersoon (klant kennen): De code gaat over hoe een respondent denkt over klantcontact en het belang daarvan in het algemeen. De respondenten vertellen onder meer of zij van mening zijn klantgericht te kunnen werken naar aanleiding van het contact met de klant. Met andere woorden: kan de respondent een goed beeld vormen van zijn klanten?

Dienstverlenend: In welke mate is de respondent bereid om een stapje verder te gaan voor zijn klanten? Hoe ver staat de deur open voor de klant en hoeveel moeite doet de respondent voor het contact met de klant?

Formeel/informeel: Gaat over de manier waarop een respondent de klant benaderd. Is dit formeel of informeel. Dit kan verschillen per klant en/of situatie.

Geruststellend: Sommige respondenten stellen de klant op hun gemak wanneer zij bij een instantie komen. Het kan namelijk zijn dat klanten er enorm tegenop ziet en de respondent hun dan op het hart drukt dat het allemaal wel meevalt.

Schone lei: Houdt een bepaalde respondent rekening met het feit dat een klant al meerdere keren in de fout is gegaan of begint de klant bij hem/haar weer met een schone lei?

Schone lei (vraag historie): Hier wordt specifiek gevraagd of de respondent rekening houdt met de geschiedenis van een bepaalde klant of begint de klant met een schone lei?

Type klant: Deze code gaat over de verschillende soorten klanten van een respondent en hoe de respondent om gaat met een bepaald type klant. Bijvoorbeeld wat de favoriete klanten zijn en wat de minder favoriete klanten zijn.

Type klant (vraag): Specifieke vraag naar het leukste type klant van een respondent.

Vragen

Controlerende rol: De respondenten hebben allemaal een controlerende rol bij hun werkzaamheden. De vraag is hoe de respondenten aankijken tegen deze rol. Doen zij dit graag en hoort het er simpelweg bij of doen ze het liever niet?

Definitie handhaving: Iedere respondent heeft zijn eigen visie op handhaving en daar komen verschillende definities uit voort.

Houding/benadering/stijl: Elke respondent heeft zijn eigen karakterkenmerken en manier van gespreksvoering. De houding, benadering en stijl zijn daarom bij elke respondent anders.

Kenmerken goede medewerker: Wat maakt een consultant/ambtenaar goed. De respondenten geven hun visie over de karaktereigenschappen en kwaliteiten die een goede consultant zou moeten hebben.

Taakopvatting: De kern van het werk van de respondent. De respondenten vertellen over de leuke en minder leuke aspecten van hun werk en wat hun dagelijkse bezigheden zijn. Daarnaast vertellen de respondenten wat ze zien als hun hoofdtaak.

Typering instantie: De respondenten omschrijven hoe ze aankijken tegen een bepaalde instantie. Wat gaat er goed en wat gaat er minder goed.

ANDERE FACTOREN

Aantal maatregelen: Hoe vaak een respondent een bepaalde maatregel oplegt.

Aansturing en beoordeling: De respondenten vertellen op welke manier ze aangestuurd en beoordeeld worden op het werk en wat hun relatie is tot de managers.

Achtergrond medewerker: De respondent vertelt iets over zijn achtergrond en wat zijn kenmerken en kwaliteiten zijn zoals zijn werkervaring en opleidingen.

Houding medewerker: De mening van de respondent in het algemeen tegenover bijvoorbeeld een instantie, regel of collega.

Houding medewerker (boos/teleurgesteld): De respondent vertelt of hij weleens boos of teleurgesteld is over een klant.

Team typering team/collega's: Onder deze code valt alles wat de betreffende respondent te zeggen heeft over zijn collega's en diverse teams binnen een bepaalde instantie.

Team uniformiteit: Hoe een bepaalde respondent denkt over uniformiteit binnen zijn/haar instantie. Met andere woorden: zou iedereen binnen een instantie moeten handelen volgens een bepaald stramien?

Vertrouwen: Respondent over de basishouding tegenover klanten. Is er in beginsel vertrouwen of wantrouwen tegenover de klant?

Vertrouwen (vraag): In de interviews wordt direct gevraagd naar het aspect vertrouwen. Vertrouwt de respondent in het algemeen zijn klanten of niet?

Vrijheid: De respondenten vertellen in hoeverre zij discretionaire en persoonlijke ruimte hebben om zo hun eigen keuzes te maken. Naarmate een respondent meer vrijheid neemt, wijkt hij ook verder af van het wettelijke kader waarin de respondenten werken.

Vrijheid (Vraag): In de interviews wordt direct gevraagd naar het aspect vrijheid. In hoeverre hebben de respondenten de vrijheid om hun eigen keuzes te maken?

BIJLAGE H – AANTAL VERSTREKTE UITKERINGEN

Tabel 1 Aantal verstrekte uitkeringen op jaarbasis¹

	2017	2016	2015	2014	2013
WW-uitkeringen	378.100	441.100	429.800	437.900	389.600
AO-uitkeringen					
WAO	284.700	306.000	329.900	358.800	390.100
Wajong	246.600	248.100	250.100	244.600	232.600
WAZ	12.900	14.500	16.200	18.400	21.100
WIA-totaal	266.000	242.500	219.900	198.200	174.400
Totaal	810.200	811.100	816.100	820.100	818.100
Bijstand(gerelateerde) uitkeringen					
Bijstand	441.700	436.500	423.000	411.300	386.500
IOAW	24.000	22.300	18.900	15.700	12.800
IOAZ	1.900	1.800	1.700	1.600	1.500
Volksverzekeringen					
AOW	3.386.400	3.362.800	3.326.400	3.255.600	3.168.800
Anw	33.600	36.000	39.100	47.800	68.500
AKW	-	1.911.900	1.917.700	1.922.200	1.930.100

1. <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=37789ksz&D1=a&D2=194,207,220,233,246&HDR=T&STB=G1&VW=T>(voor het geraadpleegd op 05-05-2018 (versie 30 april 2018)). Het aantal verstrekte uitkeringen over 2018 is op moment van schrijven nog niet bekend.

Tabel 2 Aantal verstrekte uitkeringen (op jaarbasis) UWV²

		2017	2016	2015	2014	2013
WW	Nieuwe uitkeringen	390.200	491.000	583.700	605.200	613.200
	Beëindigde uitkeringen	472.200	524.900	578.700	602.000	515.700
	Lopende uitkeringen	330.000	412.000	445.900	440.800	437.700
WIA	Nieuwe uitkeringen	41.700	40.000	35.800	36.900	37.100
	Beëindigde uitkeringen	18.400	16.600	16.100	14.100	12.700
	Lopende uitkeringen	277.000	253.400	229.600	209.600	186.500
Wajong	Nieuwe uitkeringen	4.700	4.200	4.500	17.400	17.700
	Beëindigde uitkeringen	6.100	6.100	6.400	5.700	5.500
	Lopende uitkeringen	245.800	247.100	248.800	250.600	238.700
ZW	Nieuwe uitkeringen	251.700	236.400	204.200	202.500	210.600
	Beëindigde uitkeringen	299.800	285.500	277.500	269.900	268.500
	Lopende uitkeringen (gem.)	90.400	87.200	88.000	91.800	95.700

2. UWV Jaarverslag 2017, p. 9; UWV Jaarverslag 2015, p. 7; UWV Jaarverslag 2014, p. 7. Het jaarverslag 2018 is op het moment van schrijven (05-03-2019) nog niet gepubliceerd.

BIJLAGE I – HOOGTE BIJSTANDSUITKERING 2015-2019

De Rijksoverheid geeft elk jaar een overzicht van de uitkeringsbedragen. In Tabel 1 het overzicht van de nettobedragen die uitgekeerd worden aan mensen die recht hebben op een bijstandsuitkering op grond van de Participatiewet. Zo ontvangt een alleenstaande in 2016 bijvoorbeeld €972,70 per vier weken. Voor jongeren van 18, 19 en 20 jaar is de hoogte van de bijstandsuitkering afgeleid van de kinderbijslag.

Het vrij te laten vermogen voor gehuwden of samenwonenden en alleenstaande ouders bedraagt in 2016 €11.840 en voor alleenstaanden €5.920. Het maximale eigen vermogen in een eigen huis is in 2016 €49.900.

Vanaf 1 januari 2015 geldt voor de bijstand de kostendelersnorm. Hoe meer personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben, hoe lager de uitkering. Het idee hierachter is dat mensen de kosten voor levensonderhoud kunnen delen. Als twee mensen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben ontvangen zij 50% per persoon, bij drie personen 43% per persoon, bij vier personen 40% en bij vijf personen 38%.¹

1. Uitzonderd studenten, commerciële relaties of jongeren onder de 21 jaar.

Tabel 1 **Bedragen bijstand²**

	2019	2018	2017	2016	2015
Vanaf 21 jaar tot pensioengerechtigde leeftijd					
Gehuwden*	€1.465,07	€1.417,32	€1.403,98	€1.389,09	€1.372,62
Alleenstaanden of alleenstaande ouder	€1.015,55	€992,12	€982,79	€972,70	€960,83
Pensioengerechtigden					
Gehuwden*	€1.563,46	€1.525,44	€1.508,06	€1.492,96	€1.471,68
Alleenstaanden	€1.147,80	€1.115,48	€1.104,14	€1.092,87	€1.077,63

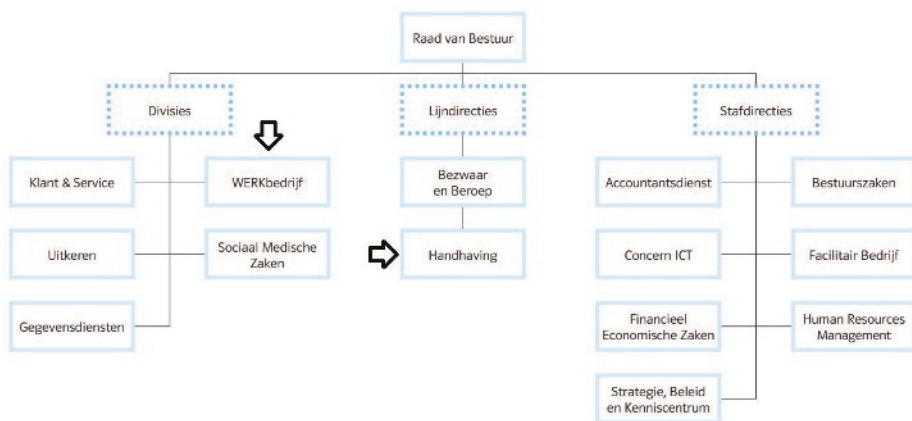
* of samenwonenden

2. Uitkeringsbedragen per 1 januari 2019 (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/12/19/uitkeringsbedragen-per-1-januari-2019>, voor het laatst geraadpleegd op 05-03-2019), per 1 januari 2018 (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/12/15/uitkeringsbedragen-per-1-januari-2018>, voor het laatst geraadpleegd op 05-03-2019), per 1 januari 2017 (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2016/12/22/uitkeringsbedragen-per-1-januari-2017>, voor het laatst geraadpleegd op 05-03-2019), per 1 januari 2016 (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2015/12/17/bedragen-uitkeringen-2016>, voor het laatst geraadpleegd op 05-03-2019) en per 1 januari 2015 (<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2014/12/19/sociale-verzekeringen-en-bijstandsuitkeringen-per-1-januari-2015>, geraadpleegd op 10-10-2017).

BIJLAGE J – ORGANOGRAM UWV

Figuur 1 geeft het organogram weer van het UWV. De pijlen geven de onderdelen aan die van belang zijn voor het onderzoek.¹

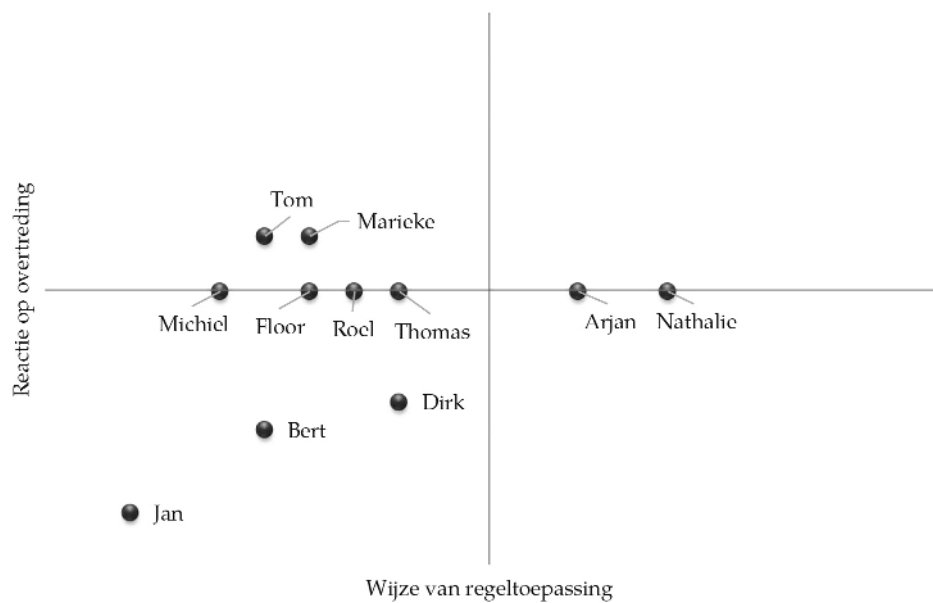
Figuur 1 Organogram UWV (met toegevoegde pijlen)



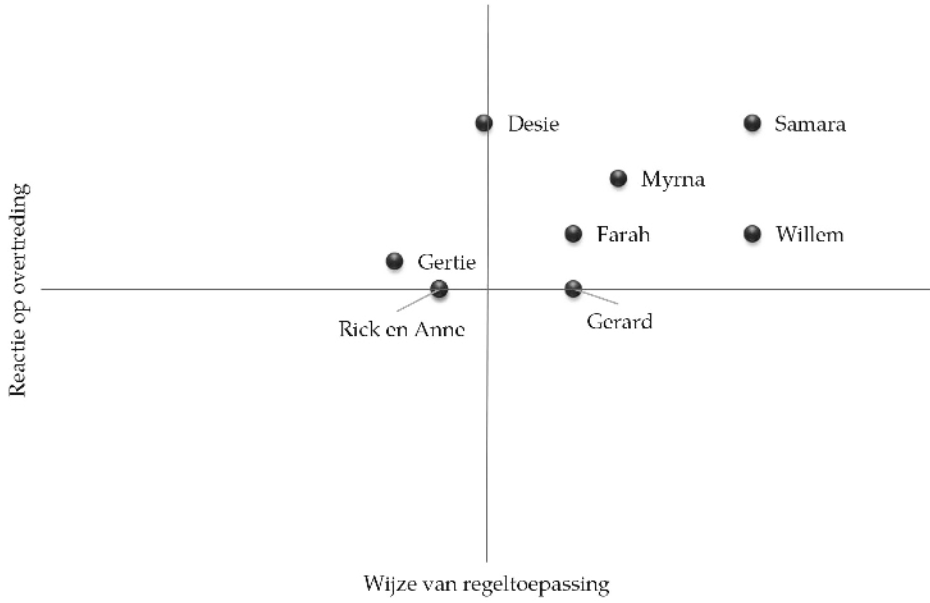
1. <https://www.uwv.nl/overuwv/Images/Organogram.pdf>

BIJLAGE K – HANDHAVINGSSTIJLEN PER INSTANTIE

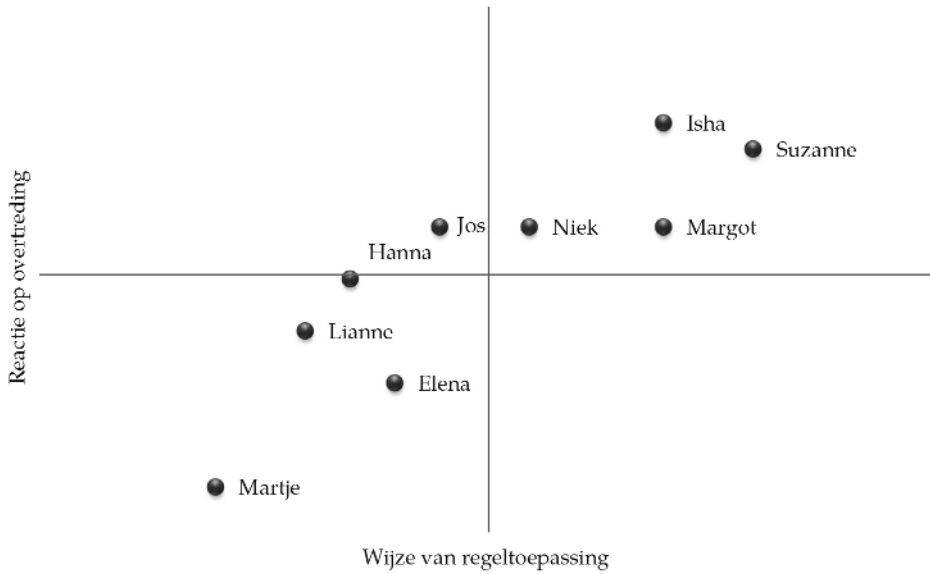
Figuur 1 Handhavingsstijlen medewerkers sociale dienst Klarenzicht (n=11)



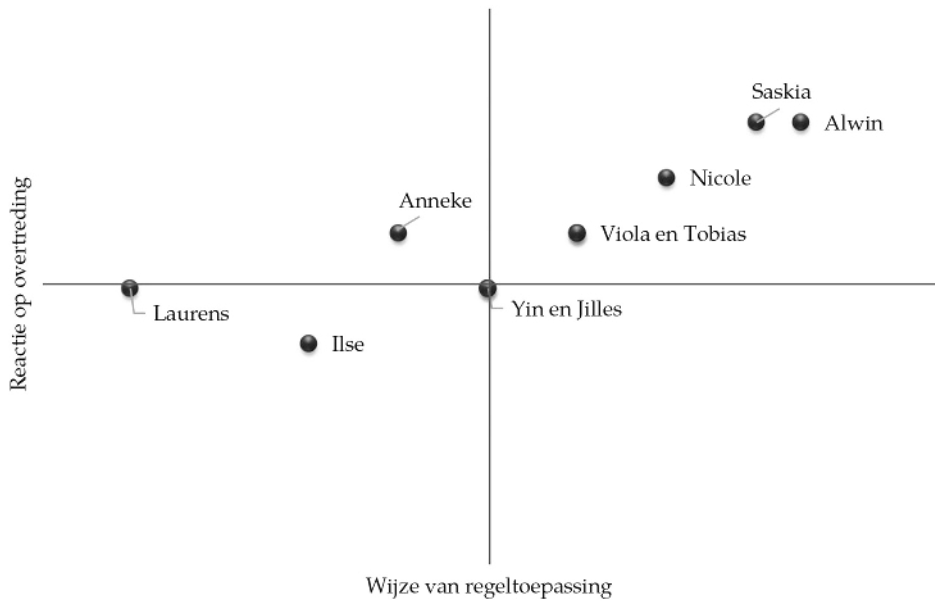
Figuur 2 Handhavingstijlen medewerkers sociale dienst Langebeek (n=9)



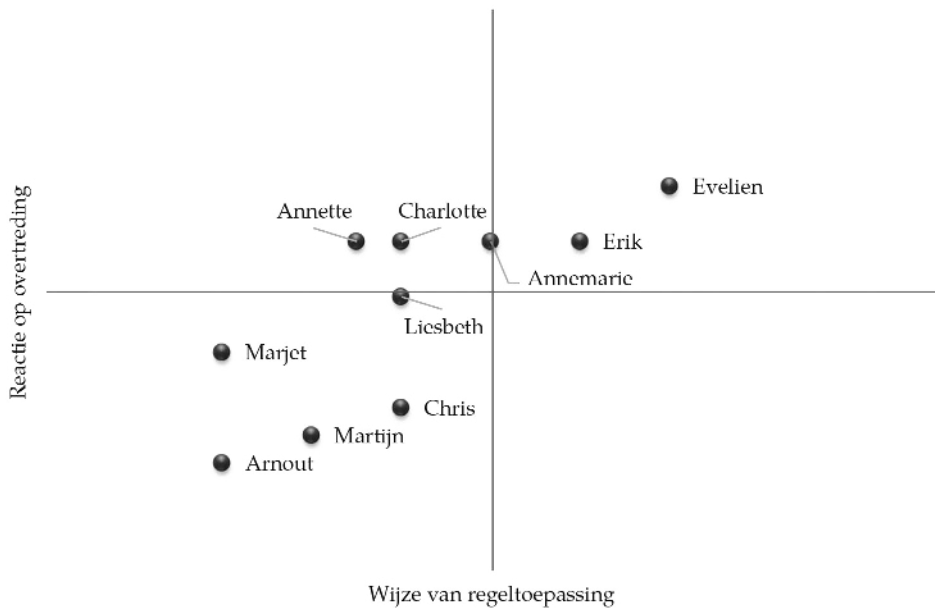
Figuur 3 Handhavingstijlen medewerkers sociale dienst Menterhaven (n=9)



Figuur 4 Handhavingsstijlen medewerkers Werkbedrijf Arperdijk (n=10)



Figuur 5 Handhavingsstijlen medewerkers Werkbedrijf Blakendam (n=10)



SUMMARY

BETWEEN THE RULES

A social-legal study of the enforcement of social security law

Introduction

'Fraud should never pay off' is a commonly heard statement in the Netherlands.¹ The Dutch political and public debate is currently dominated by the notion that fraud in social security must be severely punished. However, enforcement has not always been an important part of social security. Up until the 1970s, the government paid little attention to enforcement. When it became clear fraud was taking place on a large scale, the government started paying more attention to enforcement. In the 1990s enforcement became more institutionalized, with the introduction of the obligation to enforce in 1996 under the *Fines, Measures and Recovery and Collection Act*.² This was followed by the *Tightening of Enforcement and Sanctions Policy Social Affairs and Employment* legislation, which came into effect on January 1st, 2013.³ Enforcement now occupies a central position in the implementation of social security legislation in the Netherlands, strengthened by standard legal obligations and sanctions.⁴ The most recent law introduced a stricter system for the legal sanctions of Social Assistance Agencies (municipalities) and the Employee Insurance Agency (UWV) with the intention of deterring stubborn fraudsters. The law is therefore often referred to as the 'Fraud Act'.

With the introduction of the act, the Dutch legislator has expressed its wish that social security agencies should enforce the law more strictly. The question is how this is done in practice. This dissertation focuses on the role of front-line officials

-
1. See Kamerstukken II 2011/2012 33207, 3, p. 3 (MvT).
 2. Benda & Fenger 2014, p. 7; Goudswaard, Barentsen & Van Voss 2014, p. 565; Vonk 2013, p. 226; Van der Mijl 2009, p. 15; Stal, Van Ruth & Wolderingh 1992, p. 2-3.
 3. Staatsblad 2012, 462.
 4. Coalition agreement VVD - PvdA, p. 66.

who are involved in the enforcement of social security legislation. For this purpose, I have observed various employees in the course of their daily work. This research method fits in with a long research tradition in sociology of law.⁵ I have analysed the implementation practice of social security legislation by using two perspectives. On the one hand, I have looked at the enforcement styles of front-line officials and their response to rule violations. On the other hand, I have looked at the possible alignment of the enforcement choice with the attitude and behaviour of the beneficiary. The bottom-up approach of this research provides a new perspective on the – often closed – world of enforcement. The main research question of this study is:

Which enforcement styles can be distinguished within the enforcement of social security legislation in the Netherlands, what role does the “responsive regulation” approach play in the practice of enforcement; and which theoretical and practical lessons can be drawn from this study?

Theoretical background

Front-line officials of social security agencies are a typical example of street-level bureaucrats.⁶ This term was first used by Michael Lipsky and refers to employees who have daily contact with clients.⁷ Street-level bureaucrats have some discretion, limited time and resources, work for an organization with often vague and conflicting goals, their work is difficult to control and they have involuntary clients.⁸ The perspective of street-level bureaucrats assumes that the functioning of an organization can only be fully understood by analysing the actions of employees at the street level. Building on this research, I want to shed more light on the enforcement of social security law in two ways. Firstly, I will analyse the enforcement styles of officials. Secondly, I will establish to what extent the “responsive regulation” approach can be recognized in the enforcement practice.

The first way to analyse the behaviour of front-line officials is to classify them according to their enforcement styles. An enforcement style is a pattern of actions and concerns how officials act in their daily contact with clients to promote compliance with rules.⁹ The enforcement style model that I use in this study – based on Peter J. May and Søren C. Winter – consists of two dimensions.¹⁰ The first dimension is the method of rule application; this can be (more or less) strict or flexible. The second dimension is the response to (possible) rule violations; this response

5. See for example Knegt 1990 or Van der Veen 1986.

6. Van Berkel, Van der Aa & Van Gestel 2010, p. 450.

7. Lipsky 1980.

8. Lipsky 1980, p. 27-28. See also Doornbos 2011; Hupe & Hill 2007. Street-level bureaucrats often have to deal with involuntary clients because clients cannot go elsewhere for the services that the street-level bureaucrats provide.

9. May & Winter 2011, p. 222-223; Wiering 1999, p. 17; May & Burby 1998, p. 160.

10. May & Winter 2000.

can be (more or less) persuasive or punitive. The combination of both dimensions produces four possible enforcement styles, which will be referred to as: flexible punishment, strict punishment, flexible persuasion and strict persuasion.

Another approach I use to analyse the behaviour of employees, is to analyse the significance of the principles of responsive regulation in their enforcement practice. Responsive regulation is an internationally influential approach to enforcement.¹¹ The basic idea of responsive regulation is that regulatory enforcement will be most effective if officials react responsively to the behaviour of the client.¹² Officials should first apply a persuasive enforcement method to encourage compliance. If this has no effect, the official can proceed to a more punitive approach.¹³ Ian Ayres and John Braithwaite – the founders of responsive regulation – visualize this model as a pyramid. At the basis of the enforcement pyramid are preventive responses such as information and instruction and higher up in the pyramid are repressive responses such as handing out fines and other sanctions.¹⁴

Methods

In order to investigate the enforcement of social security law I have studied five implementing agencies: three Social Assistance Agencies (fictive names: Klarenzicht, Langebeek and Menterhaven) and two Employee Insurance Agencies (fictive names: Arperdijk and Blakendam). This resulted in five case studies of the enforcement of the obligations laid down in Dutch social security legislation. I used several methods of data collection: participatory observations, in-depth interviews and an analysis of policy documents and files. During my fieldwork, I was present at the agencies for a total of eleven months in the period September 2015 to June 2017. I was there three to five days a week, and recorded my observations in different types of notes: observation notes, theoretical notes and methodological notes.¹⁵ The participating observations provided a picture of the daily activities of employees and their dealings with benefit recipients. In addition to observations, I have conducted 66 interviews. All interviews were recorded with a voice recorder and then transcribed. The topics discussed during the interviews were the attitude of employees towards beneficiaries, the choices they make and their thoughts about enforcement. All field notes and transcripts of the interviews were coded with Atlas.ti.¹⁶ The study of the policy documents and the files provided an insight into the enforcement policy and enforcement choices of the agencies.

11. Parker 2013, p. 8; Mascini & Van Wijk 2009a, p. 27.

12. Braithwaite 2002, p. 29; Ayres & Braithwaite 1992, p. 4-5.

13. Ayres & Braithwaite 1992, p. 21.

14. Ayres & Braithwaite 1992, p. 35.

15. Based on Schatzman & Strauss 1973, p. 99-107. See also Ten Have 1977 p. 53.

16. Atlas.ti is a software package for qualitative analysis. For more information about coding, see Flick 2014, p. 373.

*Results***Enforcement strategies – Social Assistance Agencies**

The enforcement strategy at Klarenzicht is mainly persuasive. The focus is on the beneficiary. The agency works with an application procedure aimed at persuasion and directs officials to apply rules flexibly and to be creative. Managers give officials space and freedom to make their own decisions. They emphasize that results are more important than the letter of the law. Benefit recipients are by default invited for an interview before a fine is imposed. Practice shows it is advantageous for benefit recipients to tell their side of the story. The agency applies rules flexibly when imposing fines and deviates from the standard penalty categories. Klarenzicht has formulated recidivism in such a way that officials do not have to impose a recidivism measure straightaway. Rules are interpreted flexibly, but if the officials punish, they punish severely. On the other hand, the agency also imposes very low fines (for example, 0% and 5%).

Langebeek can be characterized as a strict agency. The emphasis is on the highest possible outflow (decreasing the number of beneficiaries as quick as possible). The information is limited and has a strict tone. Beneficiaries must sign a contract. Officials do not only have limited freedom on paper, they are also granted limited freedom by their management. Of the three Social Assistance Agencies, Langebeek uses the broadest definition of recidivism. The broader the definition of recidivism, the more offenses fall within the definition and can be punished. The agency has a 'strategic approach', in which reintegration and enforcement are combined (these are often two individual processes). In addition, the agency pays extra attention to absenteeism (for example sick notifications) and to 'no show'. These are examples of the emphasis the agency places on enforcement. The agency is not seen as flexible. Standard categories are used when imposing fines. Langebeek uses the longest limitation period of the three investigated implementing agencies. This longer period creates more possibilities for a punitive response to violations.

Menterhaven can also be characterized as an agency where rules are strictly interpreted and where enforcement consists of penalties. Officials get some freedom from their managers, although the managers tend to be in charge. The application procedure is a long process in which information plays only a limited role. In addition, all benefit recipients have to spend a specific period of time seeking a job before they can apply for a benefit (this general search period is legally only allowed for people under the age of 27). Beneficiaries must also sign a contract. A specific work process, called 'flip over', ensures that beneficiaries who do not appear during reintegration can be addressed not by focussing on their obligation to apply but on their obligation to provide information (legality).

Enforcement strategies - Employee Insurance Agencies

Both Employee Insurance Agencies have a uniform policy and uniform work processes (for example, both locations work with the same measures matrix and the same enforcement manual). Nevertheless the agencies differ from each other. Arperdijk has a working group on enforcement and officials are directed to create an enforcement file at all times. Officials are given limited freedom and must act in accordance with the work processes. Uniformity and the work process are considered to be essential. Managers focus on registration and employees are called to account when they do not register. What is striking at Arperdijk is that loyalty to the agency is considered to be an important characteristic. Officials are literally seen as an 'extension of the agency'.

At Blakendam, the focus is not on detection and sanctioning. Managers indicate that officials vary in how they enforce and that some officials have nothing to do with detection and sanctioning. Enforcement is more than just punishment. A good conversation or the choice not to enforce is also seen as a form of enforcement. The managers indicate that they give officials freedom to make exceptions or to make their own choices about enforcement. Some officials punish while others choose to persuade in the event of a (possible) violation. Managers indicate that officials do not always work according to the work process. There is more room to deviate from rules than at Arperdijk.

Enforcement styles

The classification of front-line officials according to their enforcement styles leads to three findings. Firstly, three enforcement styles were found in practice; flexible persuasion, flexible punishment and strict punishment. I have not found the enforcement style of strict persuasion in the practice of social security. The reason that strict persuasion has not been found is that a strict interpretation of the rules implies – because of the strict 'Fraud Act' – a punitive response to violations in social security legislation.

Secondly, some officials combine different enforcement styles. Here we can differentiate between those officials that occasionally apply a different enforcement style than their regular one and those officials that structurally combine different enforcement styles. When enforcement styles are incidentally combined, officials seem to adjust their behaviour when they are 'affected' by the behaviour of beneficiaries. In this case, their dominant enforcement style is that of flexible persuasion, whilst occasionally making use of the flexible punitive enforcement style. Officials who structurally combine enforcement styles interpret the rules flexibly and respond both persuasively and punitively to violations. In these cases, the official aligns his or her behaviour with that of the beneficiary. These officials are primarily focused on the attitude and motivation of the beneficiary.

The third finding is that enforcement styles of front-line officials differ *between* and *within* the investigated agencies.¹⁷ The variation *between* the agencies can probably be explained by three factors: the management, the discretion that officials are given to handle the rules and the frequency of contact with beneficiaries. The research shows that the management differs, while some managers focus on work processes and formal rules, others give officials a lot of freedom to deviate from the rules. A great deal of discretion can lead to a more flexible and persuasive enforcement style because officials are given the room for a broader interpretation of the law. At the same time, this discretion can lead to a variation in enforcement styles because officials determine how they want to enforce the rules. When analysing the differences in the frequency of contact between beneficiaries and officials, the research shows that officials are more persuasive in agencies where they have more frequent contact with benefit recipients and therefore know benefit recipients better, than in agencies where officials have less contact with benefit recipients. Variation *within* the agencies can partly be explained by the age, gender, position (in case of social assistance agencies) and work history (in case of employee insurance agencies) of the officials. This research suggests that older officials (aged 55 and over) may apply the rules more flexibly and respond less violently than other age categories. I also found a connection between the gender of the employee and the enforcement style of the official. The women surveyed respond more often punitively to violations, whilst men apply the rules more flexibly. The differences in enforcement style may also be explained by the general attitude and views of officials. Furthermore, the position of officials matters: enforcement officials respond more often to violations by punishing and reintegration officials apply rules more flexibly. Finally, the work history has an influence. Namely, officials with a work history at the reintegration department lean towards a more punitive reaction to rule violations and the officials with a work history at the Employee Insurance Agency itself lean towards a more flexible interpretation of the rules.

Responsive regulation

Front-line officials try to enforce in a manner that is consistent with the responsive regulation approach. If I look at the assumptions of the responsive regulation and analyse the effect thereof in the practice of enforcement in social security, I conclude that officials have different enforcement options, which culminate in punitive measures. They also try to align their enforcement choices with the attitude and behaviour of beneficiaries. However, this alignment is not uniform. Not all employees align their behaviour in the same way. I found two reasons for the differences in alignment. The first cause is that officials disagree about what a violation is and therefore differ in their views on what the most appropriate approach

17. See for an overview of the enforcement styles of the employees Figure 7.1 (Social Assistance Agencies) and Figure 7.2 (Employee Insurance Agencies) in paragraph 7.3.

is. The second cause is that officials choose an approach they prefer because it 'suits them'. Officials know for themselves in which situation they want to apply which enforcement option. They choose a persuasion or punishment strategy based on experiences over time and learning through 'trial and error'.

Front-line officials in this study deal with the limitations of formal rules they experience by developing informal 'extra' enforcement options. Officials feel restricted by the rules because many enforcement options are subject to conditions. Because of these conditions (for example the fraud amount, which makes the distinction between being able to impose a warning or being forced to impose a fine), they feel there is no freedom of choice when deciding which enforcement option to apply in which situation. Officials deal with these limitations by developing methods outside the formal work process. They have created 'other' enforcement options, so that they can enforce in a way they think is effective: the informal working methods. In this research, I distinguish six methods.

Conclusion

This research helps us understand how front-line officials apply the law, how they make use of informal ways to apply the rules in favour of the recipients and how officials differ in their enforcement styles.

Differences in enforcement styles

With regard to the first approach the research provides three important insights. These insights are that three of the four types of enforcement styles have been found in practice, that there are differences between the enforcement styles of officials of the investigated agencies and that officials combine different enforcement styles. Three lessons can be drawn based on the conclusions about enforcement styles. The first lesson is that despite the stricter 'Fraud Act', officials are still able to leave their mark on the enforcement of social security legislation. The research results show that officials of the investigated agencies find the space to make their own choices. Therefore, a punitive law does not necessarily lead to strict and punitive enforcement.

Another lesson concerns the combination of enforcement styles. The incidental combination of enforcement styles should preferably be discouraged. After all, officials proceed to punishment because they are personally affected and not on the basis of a professional decision. It is a form of alignment, but not based on the behaviour of the beneficiary but based on the official's own ego. In practice, the structural combination of enforcement styles should be encouraged. According to the responsive regulation approach, aligning enforcement with the attitude and behaviour of the beneficiary is the most effective form of enforcement.

Finally, the enforcement styles model which was used in this study is too static. The qualitative approach of the enforcement styles model has led to the conclusion that the model cannot fully describe the practice. Not all officials have a fixed enforcement style and can be placed at one point in the model; some officials change their enforcement styles, for example to align their behaviour with that of the beneficiary. This characteristic of enforcement practice is missing in the model. It is therefore recommended that when describing enforcement styles, in addition to the extent to which rules are applied and the response to violations (the two dimensions), the fact that officials can switch between enforcement styles should also be taken into account.

An attempt for responsive regulation

I recognize that, although not all elements can be found in practice, most front-line officials in this study try to act in accordance with the principles of the responsive regulation approach. The research has shown that the rules constitute an obstacle for alignment with the attitude and behaviour of the beneficiaries. The first recommendation is therefore to adjust the formal rules to give officials more freedom to decide for themselves when they impose a warning or a measure. By releasing the strict conditions, officials can choose more freely for different enforcement options and scaling (less punitive enforcement to reward good behaviour) becomes a possibility. By removing the conditions from the law, officials are given more space to coordinate their enforcement behaviour with that of the beneficiary, so that enforcement becomes more effective and leads to better compliance.

In addition to adjusting the formal rules, there are three other recommendations that make it easier to implement responsive regulation in the social security context. The first recommendation is to facilitate more frequent contacts between officials and beneficiaries. The idea is that officials who have more frequent contact with clients, know benefit recipients better and can better align their enforcement style with the client.

The second recommendation is a clearer communication of the enforcement message. It would be better for front-line officials to communicate their enforcement intent more clearly, for example by giving benefit recipients a more elaborate explanation as to why they opt for certain enforcement options. Especially when officials act persuasively, this has added value. Although it may be the intention of the official to act persuasively, earlier research shows that this can nevertheless have a punitive effect on the beneficiary. The disadvantage is that the (unintended) negative effects (such as undermining and deterring clients with a good will and sense of responsibility to comply with the law) of the punitive approach can therefore occur while the strong point of responsive regulation is that the negative effects are omitted because the enforcement approach to persuasion and punish-

ment is combined. Officials should therefore be trained to convey the correct enforcement message.

The final recommendation is that the agencies should place more emphasis on enforcement. This has an effect on two aspects that are linked to responsive regulation. The first aspect is that officials will consider enforcement more as one of their duties. The fact that enforcement is not the main objective of officials means that they are not always focused on compliance. By making enforcement a subject of discussion among officials, it becomes a more important theme and possibly more officials will consider enforcement as part of their duties. The second aspect is that by focusing on enforcement, there may be more clarity within the agency about the definition of a violation and the interpretation of rules. The study has demonstrated that employees use different definitions of violations. With a more unambiguous definition, the chance of a similar enforcement approach among employees may increase.

Lipsky and the enforcement of social security law in the 21st century

This leads to three critical remarks about Lipsky's work on street level bureaucrats. The first remark is that Lipsky is too cynical and negative about the work of street-level bureaucrats. Considering the way in which he describes the work of street-level bureaucrats, it seems as if their work is mainly about negative aspects. As if they only experience barriers and dilemmas. He even speaks of the 'corrupted world of service'.¹⁸ By contrast, this study shows that many employees do their jobs with great satisfaction and that they have the idea that they can make a difference for their clients. Furthermore, whilst Lipsky emphasizes the responsibility of employees for developing routines, my research shows that agencies are also responsible for developing routines and mechanisms that simplify and stereotype beneficiaries. Finally, Lipsky focuses primarily on the rules, but this research has demonstrated that this needs to be complemented with the perspective of the client.

Between the rules

In this study, I have demonstrated that front-line officials play an important role in enforcing social security legislation. Important aspects for these officials in choosing an enforcement approach are the method of rule application, the preference for a persuasive or punitive response to a violation and the (possible) alignment with the beneficiary. All front-line officials find themselves located *between the rules*. For some officials, acting *between the rules* means that they are busy applying the rules in individual situations as correctly as possible. In doing so, they interpret the rules as strictly as possible, whereby they do not include their preference for the reaction

18. Lipsky 2010, p. xv.

to a violation. Yet for other officials, acting *between the rules* means that in individual situations they are mainly concerned with how they can align the rules to the situation of the client. In this regard, alignment with the beneficiary is paramount and the rules shift to the background. Front-line officials find ways to act *between the rules*, as they think is best suited in those situations.

OVER DE AUTEUR

Paulien de Winter werd op 15 april 1990 geboren te Hefshuizen. Na haar eindexamen aan het Hogeland College te Warffum studeerde zij tussen 2008 en 2013 sociologie aan de Rijksuniversiteit Groningen, waar zij de master Criminaliteit en Veiligheid voltooide. Het promotieonderzoek dat de basis vormde voor dit proefschrift is in de periode 2014 tot 2019 uitgevoerd aan de faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen. Momenteel is zij werkzaam als postdoconderzoeker en docent rechtssociologie en bestuurskunde bij de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen. Het postdoconderzoek vindt plaats binnen het project ‘Slimme handhaving in de praktijk’.