



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

'De sok wint van de snor'

handhavingspraktijken in de sociale zekerheid [Bespreking van: P. de Winter (2019) Tussen de regels : een rechtssociologische studie naar handhaving in de sociale zekerheid]

Knegt, R.

DOI

[10.5553/RdW/138064242020041001006](https://doi.org/10.5553/RdW/138064242020041001006)

Publication date

2020

Document Version

Final published version

Published in

Recht der Werkelijkheid

License

Other

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Knegt, R. (2020). 'De sok wint van de snor': handhavingspraktijken in de sociale zekerheid [Bespreking van: P. de Winter (2019) Tussen de regels : een rechtssociologische studie naar handhaving in de sociale zekerheid]. *Recht der Werkelijkheid*, 41(1), 54-58.
<https://doi.org/10.5553/RdW/138064242020041001006>

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

RECENSIES EN SIGNALEMENTEN

‘De sok wint van de snor’

Handhavingspraktijken in de sociale zekerheid

Robert Knegt

Bespreking van: Paulien de Winter, Tussen de regels: een rechtssociologische studie naar handhaving in de sociale zekerheid (diss. Groningen), 2019, 220 p. + 55 p. bijlagen. Boom juridisch, handelseditie: ISBN 978-94-6290684-6. Prijs: € 47,50.

Open de black box van handhavingsbeslissingen

Wat beleid en regels voor burgers betekenen, wordt bepaald door wat de uitvoerende functionarissen ervan maken. Sinds Lipsky de notie van *street level bureaucracy* introduceerde, is ook in Nederland een onderzoekstraditie ontstaan waarin de werkwijze van (semi)overheidsfunctionarissen en de uitkomsten daarvan centraal staan.¹ Lipsky's betoog was defaitistisch getoet: hij benadrukte wat er in de Verenigde Staten van de beleidsdoelstellingen allemaal *niet* terecht kwam, en verklaarde dat door te wijzen op beperkte budgetten, vraag- en aanbodmechanismen en het copinggedrag van individuele functionarissen. Het in Nederland verrichte onderzoek had daarentegen meer oog voor de constructieve bijdrage die uitvoeringsfunctionarissen kunnen leveren aan het realiseren van de doeleinden van overheidsprogramma's.²

Paulien de Winter plaatst haar dissertatie binnen deze traditie. Haar onderwerp is handhaving (bestrijding van misbruik en fraude) in de sociale zekerheid, die sinds de introductie van de handhavingsplicht voor uitvoerende organisaties in 1996 aan steeds striktere regels van de centrale overheid is onderworpen. Hoe men daar in de uitvoering mee omgaat, beschouwt zij als een black box die zij met een mix van methoden toegankelijk wil maken. Het onderzoek is uitdrukkelijk daarop gericht en *niet* op theorievorming, al gaat ze wel een aantal factoren na die verschillen in de uitvoering zouden kunnen verklaren. Het moet een zo compleet mogelijk beeld geven van handhavingspraktijken (in brede zin), waarbij ‘compleet’ vooral wil zeggen dat het de diversiteit in kaart brengt, zo veel als mogelijk is binnen het bestek van de vijf vestigingen (drie sociale diensten, twee UWV Werkbedrijven) die zij intensief heeft onderzocht. De twee invalshoeken daarbij waren *handhavingsstijlen* en *afstemming* (à la ‘*responsive regulation*’ van Ayres en Braithwaite).³

1 Lipsky 1980.

2 O.m. Knegt 1986; Van der Veen 1990.

3 Ayres & Braithwaite 1992.

Vraagstelling en werkwijze

De hoofdvraag, hoe medewerkers in de interne handhavingsprocessen omgaan met regels en uitkeringsgerechtigden, wordt uitgewerkt in vier deelvragen: (1) welke handhavingsstrategie hanteren de vestigingen?; (2) welke handhavingsstijlen zijn bij de medewerkers van die vestigingen te onderscheiden en welke mogelijke verklaringen zijn er voor overeenkomsten en verschillen?; (3) in hoeverre is bij de vestigingen 'responsive regulation' aan te treffen en waarom? En (4) welke lessen zijn uit een en ander te trekken voor de praktijk en voor de rechtssociologie?

Het theoretisch kader (hoofdstuk 2) voor De Winters empirische studie brengt mee dat zij op vestigingsniveau *handhavingsstrategieën* onderzoekt, op basis van beleidsstukken en interviews met managers, en op het niveau van de medewerkers *handhavingsstijlen*, op basis van participerende observatie, analyse van dossiers en interviews met medewerkers (± 13 per vestiging). Die handhavingsstijlen worden naar twee dimensies onderscheiden: de wijze waarop non-conformiteit wordt vastgesteld (strikt - flexibel) en de reactie op non-conformiteit (overredend - bestraffend). De combinatie van deze dimensies resulteert in vier aldus benoemde stijlen.

'Flexibel' is hier geoperationaliseerd als het 'breder' (dan voorgeschreven) toestaan van uitzonderingen en het 'niet letterlijk interpreteren' van bepalingen in de regelgeving. Eveneens was van belang het antwoord van medewerkers op twee interviewvragen: 'de klant of de regels?' en 'maatwerk of iedereen gelijk behandelen?'. Voor de operationalisering van de dimensie 'overreding-bestrafing' zoekt De Winter aansluiting bij de handhavingspiramide van de 'responsive regulation'-benadering. Idealiter biedt deze benadering mogelijkheden tot een passende afstemming van sancties te komen. Maar weten medewerkers voldoende van de motieven, houding en mogelijkheden van cliënten om tot deze passende afstemming te komen? En hebben ze de 'discretionaire ruimte' om die keuze dan in praktijk te brengen? De Winter verwacht dat de wetgeving daartoe te weinig ruimte laat.

Het veldwerk is verricht bij drie vestigingen van sociale diensten en twee vestigingen van UWV Werkbedrijf, die alle anoniem blijven. De eerste drie zijn geselecteerd op basis van locatie, omvang (één kleine, twee grote) en handhavingsreputatie, de UWV-vestigingen kennelijk alleen op het laatste criterium. Diversiteit staat voorop – de vijf casestudy's laten geen statistische maar wel analytische generalisatie toe (p. 60). De Winter gaat in op de validiteit en betrouwbaarheid van haar onderzoek. De kwaliteit wordt geborgd door middel van een casestudyprotocol en een database voor kwalitatieve analyse, door interpretaties voor te leggen aan collega-onderzoekers en door de resultaten voor te leggen aan de betrokken vestigingen. Bij één van de interbeoordelaarsbetrouwbaarheidstests blijken de scores van de onderzoekster en een tweede beoordelaar weinig overeen te komen. Merkwaardig is dat De Winter dit verschil wegdeneert met een beroep op de complexiteit van het werkproces bij het UWV dat voor een tweede beoordelaar moeilijker te vatten zou zijn. Zij besluit daarop de test te negeren en haar eigen scores te gebruiken (p. 51). Binnen een kwalitatieve onderzoeksmethode zou een ade-

Robert Knegt

quateren reactie zijn geweest dit verschil op te vatten als een uitnodiging tot het verder expliciteren van die complexe context.

De Winters uiteenzetting van de sociale zekerheid in Nederland (hoofdstuk 4) focust op het gewijzigde handhavingsbeleid na 1996. De suggestie dat er eigenlijk voor die tijd geen aandacht zou zijn geweest voor fraude, lijkt mij niet terecht. Op basis van het aloude, in 1965 in de Bijstandswet opgenomen principe van ieders 'eigen verantwoordelijkheid voor de voorziening in de kosten van het bestaan' was de aandacht in de uitvoering voor misbruik groter dan de toenmalige politieke belangstelling. De omslag van de jaren negentig is dat van handhaving een politiek issue werd gemaakt en aan de uitvoeringsorganisaties een strengheid werd opgelegd die in 2014 door de hoogste rechter als disproportioneel werd beoordeeld en ten dele weer ongedaan is gemaakt. Overtredingen van de inlichtingenplicht (uitkeringsvoorwaarden) of van de inspanningsplicht (re-integratie in arbeid) worden sindsdien volgens een naar verwijtbaarheid gedifferentieerd systeem gesanctioneerd.

Zoals te verwachten, verschillen de handhavingsstrategieën van de onderzochte organisaties. Van de drie sociale diensten heeft de kleine het meeste vertrouwen in de professionaliteit van medewerkers en een sterke oriëntatie op overreding van de cliënt, de twee grotere zijn meer op handhaving gericht. De strengste focust op de uitstroom en legt relatief veel maatregelen op, de andere doet vaak fraudeonderzoek en legt meer boetes op. De twee onderzochte UWV-vestigingen verschillen in de gerichtheid op handhaving, waarbij in één vestiging medewerkers meer ruimte krijgen de handhaving zelf vorm te geven.

De handhavingsstijlen van medewerkers (hoofdstuk 7) blijken in grote lijnen aan te sluiten bij de strategieën van de vestigingen (p. 165). Van de aanvankelijk onderscheiden vier stijlen worden er drie daadwerkelijk aangetroffen, 'strikte overreding' blijkt niet voor te komen. Volgens De Winter blijken medewerkers re-integratiestijlen te combineren en zelfs structureel te 'schuiven tussen twee handhavingsstijlen' (p. 161). Ze laten dan hun overredende of bestraffende reactie sterk afhangen van de situatie, houding en motivatie van de cliënt. De Winter zelf schakelt van een kwalitatief naar een causaal model en gaat na of leeftijd, geslacht, functie of werkverleden als factoren een rol kunnen spelen in het verklaren van de verschillen in stijlen tussen medewerkers. Oudere medewerkers blijken flexibeler en minder bestraffend op te treden. Vrouwen blijken strenger te zijn dan mannen (p. 175-6).

De hypothese over de beperkte mogelijkheden van 'responsive regulation' blijkt (hoofdstuk 8) niet te worden bevestigd: medewerkers stemmen, zij het op verschillende manieren, hun gedrag af op cliënten en omzeilen de beperkingen van het strakke handhavingsregime door eigen, informele handhavingsopties te gebruiken. Het kan hier gaan om het voeren van een 'goed gesprek' (in plaats van het opleggen van een waarschuwing of maatregel), strategisch plaatsen van cliënten in werkprojecten (onder meer om de motivatie van cliënten te testen) of door met ze te onderhandelen (bijv. het verleden laten rusten als de cliënt zich nu inschrijft als 'samenwonend'). Anders dan in het model van 'responsive regulation' zijn medewerkers re-integratie niet primair gericht op naleving; ze moeten vooral ook cliënten motiveren en aan het werk krijgen.

In het slothoofdstuk concludeert De Winter dat haar onderzoek eerdere bevindingen met betrekking tot ambtelijke regeltoepassing bevestigt en dat de belangrijkste meerwaarde ervan is dat ook in een veranderende context van aangescherpte regels de 'principes' en de 'mechanismen van uitvoerende medewerkers om "tussen de regels" te bewegen' behouden blijven (p. 203). Niettemin pleit zij in de beantwoording van haar vierde onderzoeksvraag (lessen voor de praktijk en de rechtssociologie) ervoor de regels zo aan te passen, dat medewerkers meer ruimte krijgen voor professionele responsiviteit. Als de organisatie ruimte zou bieden aan frequenter contact met de cliënten, zou dat uiteindelijk ook efficiënter zijn (p. 211-212). Voor het rechtssociologisch onderzoek zou kritisch gekeken moeten worden naar het model van handhavingsstijlen, omdat het niet voorziet in de mogelijkheid dat medewerkers vanuit responsiviteit wisselen tussen stijlen.

Handhavingsstijlen

De Winter heeft met haar onderzoek een welkome uitbreiding gegeven aan rechtssociologische studies die bottom up rechtspraktijken in kaart brengen en analyseren. Haar proefschrift heeft een heldere opzet; methodische keuzes worden goed verantwoord. Maar ze nodigen ook uit tot enkele kritische kanttekingen. De Winter heeft ervoor gekozen de handhavingsstijlen van tevoren strikt te definiëren. Interessant aan kwalitatieve methoden is juist de aan methodische regels gebonden mogelijkheid zo'n conceptualisering op grond van de onderzoeksresultaten nog aan te passen. De Winter negeert die optie en dat heeft verschillende consequenties. Zo heeft zij er moeite mee het model van handhavingsstijlen met 'responsive regulation' te combineren. Responsiviteit omvat immers het hele scala van overreding tot bestraffing en is op die dimensie niet op één plek vast te pinnen. De Winter stelt dat overreding daarin toch als de dominante reactie gezien moet worden en dat daarvoor weer flexibele regeltoepassing nodig is, zodat responsiviteit binnen de stijl van 'flexibele overreding' moet worden gelokaliseerd (p. 210). Eerder zag ze zich genoodzaakt te concluderen dat individuele medewerkers meerdere stijlen combineren. Maar de beschrijving van de positie van deze medewerkers (p. 160-2) komt overeen met haar typering van responsiviteit en het is onduidelijk waarom zij ze niet, conform de redenering hierboven, enkel onder 'flexibele overreding' classificeert. Ten slotte zou het hele model van handhavingsstijlen ter discussie moeten staan als uit de weergegeven scores van medewerkers (in de figuren 7.3 t/m 7.5 op p. 168-70) blijkt dat de dimensies *niet onafhankelijk* van elkaar zijn: flexibiliteit in de regeltoepassing gaat vrijwel altijd samen met een responsieve wijze van sanctioneren, strikte regeltoepassing met bestraffend optreden. Dat de 'strikt overredende' stijl in de praktijk niet wordt aangetroffen verbaast niet, wel dat er nog enkele medewerkers waren die onder de 'flexibel bestraffende' stijl konden worden gerangschikt. Van de bij voorbaat vastgelegde typen lijken er eigenlijk dus twee over te blijven: de flexibel-responsieve en de strikt-bestrafende. Een waarlijk kwalitatieve methodologie had evenwel een meer gedifferentieerde typologie kunnen opleveren.

Als 'handhavingsstijl' een beschrijvende notie van de onderzoeker is (p. 26), dan is de conclusie dat medewerkers een handhavingsstijl 'toepassen' niet zonder problemen, zeker als die 'toepassing' op emoties blijkt te berusten. De 'incidentele

Robert Knegt

combinatie van handhavingsstijlen' blijkt in te houden dat medewerkers boos worden omdat cliënten afspraken niet nakomen en dan overstappen van 'overreden' naar 'bestrafen' (p. 160-1). Dat is wel een vorm van afstemming, maar dan 'op het ego van de medewerker', stelt De Winter (p. 209). Het lijkt mij onjuist uit het feit dat medewerkers ten opzichte van de onderzoekster hun boosheid uiten over de opstelling van cliënten, te concluderen dat sancties dan 'onprofessioneel' zouden zijn. Die gevoelens zijn goed te begrijpen vanuit een context van wederkerigheid waarin professionals zich inzetten om afspraken te maken om cliënten tot gedragsverandering te bewegen.

Medewerkers bevinden zich altijd 'tussen de regels', sluit De Winter af. Daarmee sluit zij aan bij een hardnekkige gewoonte ruimtelijke metaforen te gebruiken om de verhouding tussen regels en praktijk aan te geven. Ruimtelijke metaforen lijken mij vaak niet adequaat; misschien misleiden ze ons wel. Ze suggereren dat er een 'discretionaire ruimte' is of wordt gegeven alsof die door lokaliseerbare paaltjes wordt begrensd – terwijl juist een bottom-upbenadering kan laten zien dat het lokaliseren van grenzen een wezenlijk omstreden kwestie is waarvan de uitkomst pas in de praktijk wordt 'bepaald'.

De Winters onderzoeksstrategie verdient waardering, maar in de uitwerking zijn methodische keuzes gemaakt die haar onnodig hebben beperkt in de mogelijkheden tot analyse en begripsvorming. Mede daardoor blijven de uitkomsten te zeer beperkt tot een bevestiging dat ook onder strakkere condities de 'discretionaire ruimte' in de uitvoeringspraktijk overeind blijft.

Zou het anders kunnen? Als ik het probleem even verbreed, zie ik een dilemma dat in uitvoeringsonderzoek rondwaart. Besluitvorming in uitvoeringsorganisaties doet zich allereerst voor als een *praktijk* waarin refereren aan rechtsregels *één* element is, naast vele andere. Maar onderzoekers krijgen een rechtssociologische bril opgezet en worden geacht vooral te rapporteren over dat ene element, waarbij de gangbare interpretatie van de rechtsregels als een – op zijn minst impliciet – extern evaluatief kader fungeert. Zo valt de 'schaduw van het recht' niet alleen over de besluitvormingspraktijk zelf, maar ook over het proces van het onderzoek naar die besluitvorming. Een valide beschrijving en analyse van zo'n praktijk zou een ruimere mate van distantie vereisen ten opzichte van wat nu bij voorbaat als het 'juridische' wordt gedefinieerd. In uitvoeringsonderzoek laten rechtssociologische probleemstellingen zo'n mate van distantie vaak nauwelijks toe, terwijl zij wel de ruimte zou scheppen het belang van het recht in een praktijk veel adequater te bepalen. En het zou mij niet verbazen als dat belang dan niet geringer (zoals sommigen nu zullen vrezen) maar juist groter zou blijken te zijn.

Referenties

- Ayres, I. & J. Braithwaite, *Responsive Regulation*, New York: Oxford University Press 1992.
 Knegt, R., *Regels en redelijkheid in de bijstandsverlening*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1986.
 Lipsky, M., *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage 1980.
 Veen, R.J. van der, *De sociale grenzen van beleid*, Leiden: Stenfert Kroese 1990.