

University of Groningen

Persoonsgerichte handhaving van de socialezekerheidswetgeving

de Winter, Paulien; Hertogh, Marc

Published in:
Recht der Werkelijkheid

DOI:
[10.5553/RdW/138064242021042001003](https://doi.org/10.5553/RdW/138064242021042001003)

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2021

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

de Winter, P., & Hertogh, M. (2021). Persoonsgerichte handhaving van de socialezekerheidswetgeving: Een actieonderzoek naar de betekenis van motiverende houdingen in de uitvoeringspraktijk. *Recht der Werkelijkheid*, 42(1), 37-54. <https://doi.org/10.5553/RdW/138064242021042001003>

Copyright

Other than for strictly personal use, 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), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Persoonsgerichte handhaving van de socialezekerheidswetgeving

Een actieonderzoek naar de betekenis van motiverende houdingen in de uitvoeringspraktijk*

Paulien de Winter & Marc Hertogh

1 Inleiding

Het maatschappelijk belang van de Toeslagenaffaire, waarbij duizenden ouders het slachtoffer zijn geworden van onterechte fraudeverdenkingen met de kinderopvangtoeslag, kan moeilijk worden overschat. Het onderzoeksrapport 'Ongekend onrecht'¹ heeft niet alleen verregaande politieke en juridische gevolgen, maar heeft ook geleid tot een kritische discussie over handhaving in het sociaal domein. De parlementaire ondervragingscommissie constateert dat de politieke behoefte om de uitvoering zo efficiënt mogelijk in te richten en de wens om fraude te voorkomen hebben geleid tot 'wet- en regelgeving en de uitvoering daarvan, die het niet of nauwelijks toeliet om *de individuele situatie van mensen recht te doen* [...]'.² De belangrijkste les voor de toekomst is daarom dat er een andere visie op handhaving moet worden geïntroduceerd, die in het teken staat van '[m]eer maatwerk bij de dienstverlening' en gericht is op 'ruimte voor *de mens achter het dossier*'; waarbij men 'eerder *met mensen zelf in gesprek*' gaat.³ Deze nieuwe kijk op handhaving ligt in het verlengde van de toekomstvisie van de belangrijkste uitvoeringsorganisaties in het sociaal domein: de Belastingdienst/Toeslagen, de gemeentelijke sociale diensten en het UWV. De staatssecretarissen van Financiën schrijven bijvoorbeeld in de Kamerbrief 'Verbeteringen Belastingdienst': 'een medewerker [moet] voldoende professionele ruimte krijgen om [...] vanuit vakmanschap maatwerk te kunnen bieden waar dat gepast is en *de menselijke maat* voor ogen te kunnen houden.'⁴ Divosa (het netwerk van gemeentelijke directeuren in het sociaal domein) meldt op haar website 'dat het accent in handhaving [is] verschoven' en zij merkt dat onder haar leden 'de behoefte aan het kunnen verrichten van maatwerk groot [is]'.⁵ Op een vergelijkbare manier schrijft het UWV in zijn Handhavingjaarplan 2020: 'Een ruime meerderheid van onze klanten houdt zich aan de regels die behoren bij het krijgen van een uitkering.' Vanuit

* Met dank aan Elisabeth Faber voor haar uitstekende onderzoekssteuning. Het onderzoek is uitgevoerd met financiële ondersteuning van Instituut Gak.

1 Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag 2020.

2 Ibid., p. 7; ons cursief PdW/MH.

3 Ibid., p. 107; ons cursief PdW/MH.

4 *Kamerstukken II* 2019/20, 31066, nr. 700, p. 12.

5 www.divosa.nl/onderwerpen/naleving-en-handhaving (ons cursief, PdW&MH).

Paulien de Winter & Marc Hertogh

dit gegeven wil het UWV daarom ‘de handhaving steeds meer *differentiëren*’ en ‘kiezen voor een handhavingstijl die *passend* is.’⁶

Deze gedeelde nieuwe visie op handhaving – waarbij uitvoeringsmedewerkers meer kunnen ‘differentiëren’ zodat er meer ruimte ontstaat voor ‘maatwerk’ met oog voor ‘de menselijke maat’ en men kan kiezen voor een ‘passende’ handhavingstijl – vatten we in dit artikel samen met de term *persoonsgerichte handhaving*. Ondanks de eensgezindheid over de wenselijkheid van deze benadering, is het nog onduidelijk hoe deze nieuwe aanpak in de praktijk vorm moet krijgen. In dit artikel willen we hiervoor, op basis van de handhavingsliteratuur en empirisch onderzoek, een aantal handvatten aanreiken. We richten ons hierbij met name op de socialezekerheidswetgeving (zoals de Werkloosheidswet en de Participatiewet). Onze centrale vraag luidt: Hoe kan, in samenwerking met de uitvoeringspraktijk, de persoonsgerichte handhaving van de socialezekerheidswetgeving concreet worden vormgegeven? Voor de beantwoording van deze vraag zullen we gebruikmaken van actieonderzoek. Actieonderzoek is een vorm van praktijkgericht onderzoek die actie en onderzoek combineert met als doel nieuwe kennis ontwikkelen en tegelijk de praktijk verbeteren.⁷ Voor de inhoudelijke invulling van de persoonsgerichte aanpak zullen we gebruikmaken van het door Valerie Braithwaite geïntroduceerde concept van de ‘motiverende houdingen’.⁸

Dit artikel is als volgt opgebouwd. We bespreken eerst een aantal centrale concepten uit de handhavingsliteratuur en we staan hierbij ook uitgebreider stil bij het concept van de ‘motiverende houdingen’ (par. 2). Daarna geven we een toelichting op de door ons gebruikte onderzoeksmethode van het actieonderzoek (par. 3). Voor dit onderzoek hebben we eerst een prototype van een nieuw elektronisch analyse-instrument ontwikkeld (dat gebruikt kan worden als ondersteuning bij de handhaving) en vervolgens hebben we dit instrument toegepast in een pilotonderzoek bij één uitvoeringsorganisatie. In paragraaf 4 beschrijven we onze bevindingen uit de praktijk en bespreken we de ervaringen van uitkeringsgerechtigden en uitvoeringsmedewerkers met het analyse-instrument. Vervolgens reflecteren we op enkele praktische, methodologische en ethische implicaties van het actieonderzoek (par. 5). We concluderen, ten slotte, dat het door ons ontwikkelde analyse-instrument een goede basis lijkt te bieden voor de invulling van de persoonsgerichte handhaving van de socialezekerheidswetgeving. Om de sterke en zwakke kanten van deze benadering beter in beeld te krijgen, is echter nog meer (actie)onderzoek bij andere uitvoeringsorganisaties nodig (par. 6).

2 Theoretische achtergrond

Op basis van de handhavingsliteratuur, en eerder empirisch onderzoek naar handhaving in de sociale zekerheid, werken we in deze paragraaf het concept van de ‘persoonsgerichte handhaving van de socialezekerheidswetgeving’ verder uit.

6 UWV 2019, p. 3 (ons cursief, PdW&MH).

7 Van der Zouwen 2020; Reason & Bradbury 2001.

8 Braithwaite 2003, 2009, 2011.

2.1 *Sanctionering en overreding*

‘Handhaving’ zien we in dit artikel als alle activiteiten van uitvoeringsmedewerkers ter bevordering van de naleving van de socialezekerheidswetgeving door uitkeringsgerechtigden.⁹ Handhaving kan plaatsvinden op basis van sanctionering en op basis van overreding.¹⁰ Bij een sanctionerende (of: punitieve) handhavingstijl wordt vooral gebruikgemaakt van boetes, straffen en andere dwangmiddelen. Bij een overredingsstijl (of: preventieve handhavingstijl) ligt de nadruk op overleg, advisering en samenwerking. Beide handhavingstijlen zijn gebaseerd op een andere nalevingstheorie. ‘Sanctionering’ gaat uit van een ‘instrumentele’ benadering van naleving. Volgens deze benadering wordt de naleving van regels vooral bepaald door de persoonlijke voor- en nadelen die mensen (denken te) ondervinden als gevolg van regelnaleving. Mensen maken een rationele afweging en als zij denken dat er een reëel risico bestaat op een sanctie, zullen ze afzien van het overtreden van de regels.¹¹ De ‘instrumentele’ benadering was lange tijd dominant in de literatuur. Meer recente studies wijzen echter ook op de beperkingen van deze benadering en laten zien dat een kosten-batenafweging slechts één motief is tussen andere mogelijke nalevingsmotieven.¹² Onderzoekers hebben daarom ook een alternatieve benadering ontwikkeld. ‘Overreding’ gaat uit van een ‘normatieve’ benadering van naleving. Uitgangspunt van de normatieve benadering is dat het gedrag van individuen wordt beïnvloed door wat zij zelf rechtvaardig vinden.¹³ Deze benadering gaat ervan uit dat als mensen de overheid en de overheidsregels rechtvaardig vinden, zij zich meer verplicht zullen voelen deze regels op te volgen (ongeacht de sanctie die is verbonden aan het niet naleven van de regels).

2.2 *Motiverende houdingen*

Voor het bestuderen van de instrumentele benadering van naleving kan bijvoorbeeld worden gekeken naar de (gepercipieerde) pakkans om bij een overtreding een daadwerkelijke sanctie of een boete te krijgen en naar het verwachte voordeel van de overtreding. Voor de toepassing van de normatieve benadering van naleving sluiten we in dit artikel aan bij het werk van Braithwaite.¹⁴ Haar benadering komt er in de kern op neer dat burgers handhavinginstanties permanent beoordelen op basis van hun gedrag. Na verloop van tijd ontwikkelen burgers een bepaalde houding ten opzichte van de handhaver. Sommige burgers voelen zich verwant met de handhavers, terwijl anderen juist een grotere sociale afstand ervaren. Braithwaite onderscheidt vijf verschillende motiverende houdingen: verbondenheid, overgave, weerstand, onthechting en omzeiling.¹⁵ Mensen met een houding van ‘verbondenheid’ en ‘overgave’ zijn vrij positief over overheid en wet-

9 De Winter 2019, p. 13.

10 Hawkins 1984; Kagan & Scholz 1984; Koolhaas 1990; Wiering 1999.

11 Becker 1968; Paternoster & Simpson 1996; Scholz & Pinney 1995.

12 Pratt e.a. 2006.

13 Vgl. Tyler 1990.

14 Braithwaite 2003, 2009, 2011.

15 Voor een uitgebreidere beschrijving van deze vijf motiverende houdingen, zie Bantema 2016, p. 31-32.

geving; mensen met een houding van ‘weerstand’ en ‘onthechting’ zijn hierover in het algemeen vrij negatief. Bij ‘omzeiling’ proberen mensen de wetgeving zo veel mogelijk te ontlopen. Onderzoek op verschillende beleidsterreinen laat zien dat burgers met de eerste twee houdingen de wet doorgaans beter naleven dan burgers met de laatste drie houdingen.¹⁶

2.3 *Persoonsgerichte handhaving*

In eerder onderzoek hebben we – aan de hand van een landelijke enquête onder meer dan duizend uitkeringsgerechtigden met een WW- of een bijstandsuitkering en diverse regressieanalyses – aangetoond dat de naleving van de sociale zekerheidswetgeving samenhangt met twee factoren.¹⁷ Allereerst blijkt dat de mate waarin uitkeringsgerechtigden de verplichtingen van hun uitkering naleven samenhangt met de ervaren pakkans en het verwachte voordeel van de overtreding. Daarnaast blijkt dat het nalevingsgedrag van uitkeringsgerechtigden ook samenhangt met hun motiverende houding.¹⁸ ‘Verbondenheid’ en ‘overgave’ vertonen een positieve samenhang met naleving, terwijl ‘weerstand’, ‘onthechting’ en ‘omzeiling’ negatief samenhangen met het nalevingsgedrag.

Deze bevindingen veranderen ons perspectief op handhaving. Als we een ‘instrumentele’ benadering volgen – en naleving uitsluitend wordt bepaald door de ervaren pakkans en het verwachte voordeel van de overtreding – dan wordt handhaving vooral een kwestie van meer of minder hard straffen. Ons onderzoek wijst echter ook op het belang van de motiverende houdingen van uitkeringsgerechtigden. Dit sluit meer aan bij een ‘normatieve’ benadering. Deze benadering gaat ervan uit dat als mensen de overheid en de overheidsregels rechtvaardig vinden, zij zich meer verplicht zullen voelen deze regels op te volgen (ongeacht de eventuele sancties of het te verwachten voor- of nadeel). Vanuit dit perspectief is vooral belangrijk dat de handhaving aansluit bij het profiel van de uitkeringsgerechtigde. Tot nu toe lag in veel (beleids)discussies over handhaving vaak de nadruk op de eerste benadering. Ons eerdere onderzoek laat echter zien dat effectieve handhaving in de sociale zekerheid veel complexer is dan het geleidelijk ‘opschalen’ van de handhaving. Wij denken daarom dat het nalevingsniveau in de sociale zekerheid niet zozeer is gebaat bij ‘meer’ handhaving, maar bij ‘slimmere’ handhaving.¹⁹ De effectiviteit van de handhaving in de sociale zekerheid wordt waarschijnlijk niet alleen bepaald door hardere of softere maatregelen, maar ook door de mate waarin de handhavingstijl is afgestemd op de specifieke achtergronden en verwachtingen van de uitkeringsgerechtigde.

Vertaald naar de uitvoeringspraktijk van de sociale zekerheid is het daarom belangrijk om als UWV of sociale dienst eerst te proberen om de (meest dominante) motiverende houding van een uitkeringsgerechtigde te bepalen en vervolgens om de handhavingsactiviteiten zo veel mogelijk af te stemmen op zijn

16 Bartel & Barclay 2011; Bantema 2016; Braithwaite 2009; Kirchner & Wahl 2010.

17 Hertogh & Bantema 2018; Hertogh e.a. 2018.

18 De invloed van beide factoren is onderzocht in één regressieanalyse (zie: Hertogh & Bantema 2018, p. 372, tabel 4a, model 1/2). Mogelijk bestaat er ook enige overlap tussen beide factoren, maar dit hebben we niet apart onderzocht.

19 Vgl. Gunningham e.a. 1998; Sparrow 2000; Schuilenburg z.j.

of haar profiel. Dit is de leidende gedachte achter onze visie op de persoonsgerichte handhaving van de socialezekerheidswetgeving. Dit veronderstelt ook een andere invulling van het gelijkheidsbeginsel: geen ‘uniforme gelijkheid’, maar ‘situatieve gelijkheid’.²⁰ In het sociaal domein wordt dit wel omschreven als een verschuiving van ‘ieder het gelijke’ naar ‘ieder het zijne’ geven.²¹ Bij uitkeringsgerechtigden met een ‘overgave’-profiel speelt bijvoorbeeld het contact met de uitvoeringsinstantie een grote rol.²² Dit zou kunnen betekenen dat het UWV of de sociale dienst vooral inzet op het verbeteren van bijvoorbeeld de ervaren procedurele rechtvaardigheid of het vergroten van het vertrouwen van uitkeringsgerechtigden. Bij mensen met een ‘verbondenheid’-profiel speelt het contact met de uitvoeringsinstanties een minder prominente rol en zijn vooral de opvattingen over wetgeving van belang. Bij deze uitkeringsgerechtigden zouden het UWV en de sociale dienst misschien kunnen proberen om juist het draagvlak voor bijvoorbeeld het doorgeven van extra inkomsten of de sollicitatieplicht te vergroten. Bij uitkeringsgerechtigden met een ‘onthechting’-profiel is onder meer de gevoelde verplichting om de wet te volgen van belang. Hierbij aansluitend zou het UWV of de sociale dienst kunnen proberen om in hun contact met deze uitkeringsgerechtigden juist dit element extra aandacht te geven. Bij mensen met een ‘omzeiling’-profiel spelen ten slotte een aantal instrumentele motieven een rol. Bij deze uitkeringsgerechtigden zou het UWV of de sociale dienst daarom kunnen inzetten op het verhogen van de pakkans en het verkleinen van het verwachte voordeel van een eventuele overtreding.

3 Actieonderzoek

In eerder onderzoek hebben we, zoals in de vorige paragraaf uiteengezet, gekeken hoe de persoonsgerichte handhaving van de socialezekerheidswetgeving er ‘in theorie’ uit zou kunnen zien. Maar wat is de betekenis van deze benadering in de praktijk? Hoe kunnen we deze benadering vertalen naar de alledaagse uitvoeringspraktijk en hoe ervaren uitkeringsgerechtigden (cliënten) en medewerkers deze vorm van handhaving? Om die vragen te kunnen beantwoorden, hebben we gebruikgemaakt van actieonderzoek. Actieonderzoek is, zoals al eerder aangegeven, een vorm van praktijkgericht onderzoek die actie en onderzoek combineert met als doel nieuwe kennis ontwikkelen en tegelijk de praktijk verbeteren. Uitgangspunt is dat je onderzoek doet in de praktijk mét mensen uit die praktijk.²³ In disciplines zoals de beleidswetenschap en de bestuurskunde wordt deze vorm van onderzoek al regelmatig toegepast, maar in de rechtssociologie is deze

20 Hertogh 2006; Meurs 2018a.

21 Dit is – uiteraard – niet onomstreden. Terwijl voorstanders stellen dat deze benadering meer recht doet aan iemands persoonlijke situatie (Donner 2016; Meurs 2018b), wijzen tegenstanders bijvoorbeeld op de risico’s van willekeur en het belang van collectieve verantwoordelijkheid (Van der Veen 2018).

22 Voor de onderbouwing van deze en andere achtergronden van de motiverende houdingen, zie Hertogh & Bantema 2018, p. 375-376 (tabel 6).

23 Van der Zouwen 2020, p. 15. Zie ook Reason & Bradbury 2001.

Paulien de Winter & Marc Hertogh

methode (voor zover wij weten) nog minder bekend. Actieonderzoek is niet onomstreden. Naast de genoemde positieve aspecten (zoals niet alleen bestudering, maar ook verbetering van de praktijk), leidt deze nieuwe vorm van onderzoek ook tot een aantal belangrijke methodologische en ethische vragen.²⁴ Een aantal van deze vragen zullen we hierna bespreken (par. 5). Ons actieonderzoek is uitgevoerd bij één uitvoeringsorganisatie: Werkplein Drentsche Aa in Assen in de periode mei 2019 tot en met december 2019.²⁵ Het onderzoek bestond uit drie fasen: 1) de ontwikkeling van een prototype van een elektronisch analyse-instrument (ter ondersteuning van de handhaving); 2) de toepassing van het analyse-instrument in een pilotonderzoek; en 3) de reflectie op onze bevindingen in een expertmeeting.

3.1 *Ontwikkeling prototype*

We hebben eerst – in nauwe samenwerking met een kleine groep uitvoerende medewerkers en uitkeringsgerechtigden in Assen – een prototype van een elektronisch analyse-instrument voor de ondersteuning van de handhaving ontwikkeld. Dit instrument brengt aan de hand van een vragenlijst de motiverende houding (of: het profiel) van uitkeringsgerechtigden in kaart en formuleert op basis hiervan een handhavingsadvies dat het beste aansluit bij dit profiel. Het prototype heeft de vorm van een digitale omgeving (een ‘applicatie’) op een pc of een laptop.²⁶ Deze digitale omgeving bestaat uit drie onderdelen: 1) een onderdeel voor de uitkeringsgerechtigden; 2) een onderdeel voor de medewerkers van de uitvoeringsorganisatie, en 3) een onderdeel voor de onderzoekers.

I. Uitkeringsgerechtigden

Het eerste onderdeel van deze digitale omgeving is bedoeld voor de uitkeringsgerechtigden. Zij worden in deze digitale omgeving uitgenodigd om aan te geven in hoeverre ze het eens of oneens zijn met een aantal stellingen. Op basis van hun antwoorden kan hun profiel worden vastgesteld. Deze stellingen zijn afkomstig uit ons eerder (survey)onderzoek naar de motiverende houdingen van uitkeringsgerechtigden.²⁷ Dit zijn enkele voorbeelden van de gebruikte stellingen (met het bijbehorende profiel):

- Alle mensen die een uitkering krijgen moeten zich aan de regels houden. (verbondenheid)
- Zelfs wanneer Werkplein Drentsche Aa weet dat ik fouten heb gemaakt zal men mij respecteren. (overgave)
- Werkplein Drentsche Aa laat mensen te veel aan hun lot over. (weerstand)
- Ik ben niet geïnteresseerd in wat Werkplein Drentsche Aa van mij verwacht. (onthechting)

24 Vgl. Zeni 1998; Fouché & Chubb 2017.

25 Werkplein Drentsche Aa is de sociale dienst van de gemeenten Aa en Hunze, Assen en Tynaarlo.

26 Het technisch gedeelte van de digitale omgeving is, in nauw overleg met de onderzoekers, uitgevoerd door 42tree.

27 Hertogh e.a. 2018.

- Ik praat graag met familie/vrienden over mazen in de regels van de uitkering. (omzeiling)

Naast deze stellingen voor het vaststellen van het profiel van de uitkeringsgerechtigden zijn op verzoek van de uitvoeringsmedewerkers ook drie stellingen toegevoegd over wat uitkeringsgerechtigden verwachten van hun uitvoeringsorganisatie:²⁸

- Ik verwacht dat Werkplein Drentsche Aa zich zal gedragen als een begeleider. Ze zullen mij helpen bij het nakomen van de verplichtingen van mijn uitkering.
- Ik verwacht dat Werkplein Drentsche Aa zich zal gedragen als een politieagent. Ze zullen mij straf geven als ik me niet aan de verplichtingen van mijn uitkering houd.
- Ik verwacht dat Werkplein Drentsche Aa zich zal gedragen als een leraar. Ze zullen mij goed uitleggen wat de verplichtingen van mijn uitkering zijn.

In overleg met de uitvoeringsmedewerkers zijn, ten slotte, ook een aantal algemene stellingen toegevoegd waarmee kan worden vastgesteld in hoeverre uitkeringsgerechtigden sociaal wenselijke antwoorden geven op de vragenlijst. Hiervoor hebben we de volgende stellingen gebruikt:²⁹

- Ik help iedereen die mij om hulp vraagt.
- Ik laat anderen altijd uitspreken.
- Ik ben altijd vriendelijk voor iedereen.
- Ik overweeg de mening van anderen zorgvuldig.
- Ik doe nooit iets dat anderen in mijn omgeving kan storen.

Het idee (op basis van eerder onderzoek) is dat respondenten die hoog scoren op deze algemene stellingen, mogelijk de andere stellingen ook sociaal wenselijk hebben ingevuld. Hiervoor is in het onderzoek gecontroleerd door de stellingen voor het meten van sociale wenselijkheid samen te voegen tot een variabele en de correlaties tussen deze variabele en de motiverende houdingen te berekenen.

II. Medewerkers uitvoeringsorganisatie

Het tweede onderdeel van de digitale omgeving is bedoeld voor de medewerkers van de uitvoeringsinstantie. Medewerkers kunnen inloggen en in deze omgeving de profielen inzien van de uitkeringsgerechtigden waarmee zij later een (intake) gesprek zullen voeren. Naast het profiel van de uitkeringsgerechtigde krijgen de uitvoeringsmedewerkers (op basis van dit profiel) ook een handadviesadvies over hoe zij deze uitkeringsgerechtigde het beste kunnen behandelen om zo de naleving van de socialezekerheidswetgeving te bevorderen. Dit zijn twee voorbeeldadviezen:³⁰

- 28 Deze stellingen zijn afkomstig uit ons eerdere (survey) onderzoek naar de motiverende houdingen van uitkeringsgerechtigden, zie Hertogh e.a. 2018.
- 29 Deze stellingen zijn gebaseerd op onderzoek van Ten Dam e.a. 2013.
- 30 Zie voor een overzicht van alle adviezen De Winter & Hertogh 2020.

Paulien de Winter & Marc Hertogh

Advies bij uitkeringsgerechtigde met profiel verbondenheid:

‘Mensen met dit profiel hebben veel draagvlak voor regels en verplichtingen, het contact met de uitkeringsinstantie is vaak goed, ze ervaren een kleine sociale afstand met de uitkeringsinstantie. Mensen met dit profiel zijn positief over de overheid en wetgeving. Focus vooral op voorlichting en advies over de verplichtingen. Pas op met het (dreigen met) straffen en sancties.’

Advies bij uitkeringsgerechtigden met profiel weerstand:

‘Mensen met dit profiel hebben een laag draagvlak voor regels en hebben slecht contact met de uitkeringsinstantie. Ze zijn negatief over de overheid en wetgeving. Deze mensen zijn wel bereid tot samenwerking. Focus op de pak-kans. Overreding werkt niet, focus op sanctionering.’

III. Onderzoekers

Het derde onderdeel van de digitale omgeving is bedoeld voor de onderzoekers. In dit gedeelte kunnen de onderzoekers de ingevulde vragenlijsten inzien en de medewerkers koppelen aan de uitkeringsgerechtigden waar zij gesprekken mee gaan voeren.

3.2 Pilotonderzoek

Het prototype van het elektronisch analyse-instrument is getest bij Werkplein Drentsche Aa in Assen. Alle zes medewerkers die de aanvraag van nieuwe uitkeringsgerechtigden in behandeling nemen (team intake), hebben meegewerkt aan de pilot. Aan het begin van de testperiode zijn de medewerkers van Werkplein Drentsche Aa voorgelicht over het onderzoek aan de hand van een powerpoint-presentatie van de onderzoekers. Daarnaast ontvingen de betrokken medewerkers een testplan met daarin de beschrijving van het onderzoek. In overleg met de medewerkers is besloten de vragenlijst bij uitkeringsgerechtigden af te nemen voordat zij het eerste contact met de uitkeringsinstantie hadden.

In eerste instantie zijn personen die een uitkering kwamen aanvragen door Werkplein Drentsche Aa per e-mail benaderd om de vragenlijst in te vullen. Toen bleek dat de vragenlijst in onvoldoende mate werd ingevuld, is in overleg met de uitvoeringsinstantie besloten dat de onderzoekers voorafgaand aan de wekelijkse voorlichtingsbijeenkomst voor nieuwe uitkeringsgerechtigden een korte presentatie zouden houden over het onderzoek. Na de presentatie konden de aanwezigen ter plekke op beschikbaar gestelde laptops de vragenlijst invullen. De onderzoekers koppelden daarna digitaal de ingevulde vragenlijsten aan de medewerkers. De koppeling van uitkeringsgerechtigden aan medewerkers vond plaats op basis van een (willekeurige) indeling die vooraf was opgesteld door de procesbegeleider van het team intake. De medewerkers bekeken vervolgens voorafgaand aan het eerste

gesprek met de uitkeringsgerechtigde het profiel van de uitkeringsgerechtigde en het bijpassende advies en voerden daarna het gesprek.³¹

De ingevulde vragenlijsten van alle uitkeringsgerechtigden waren alleen toegankelijk voor de onderzoekers. Uitvoeringsmedewerkers kregen alleen inzage in de aan hen gekoppelde uitkeringsgerechtigden en konden vervolgens alleen het profiel inzien en het antwoord van de uitkeringsgerechtigden op hoe zij verwachtten dat Werkplein Drentsche Aa zich zou gedragen (begeleider, politieagent, leraar).

In de periode van september tot en met november 2019 zijn de onderzoekers bij elf voorlichtingsbijeenkomsten aanwezig geweest. Bij deze bijeenkomsten waren in totaal 56 nieuwe uitkeringsgerechtigden aanwezig. Van deze 56 uitkeringsgerechtigden heeft 80% (45 uitkeringsgerechtigden) de vragenlijst ingevuld.³² Het invullen van de vragenlijst duurde gemiddeld tien minuten. Aan het einde van de testperiode zijn alle betrokken medewerkers geïnterviewd en is een selectie van de uitkeringsgerechtigden die mee hebben gedaan met de pilot geïnterviewd. In totaal zijn elf uitkeringsgerechtigden benaderd voor een interview, waarvan uiteindelijk zes mensen geïnterviewd zijn. Deze interviews zijn de basis voor ons verslag van de ervaringen van medewerkers en uitkeringsgerechtigden (par. 4.2).

3.3 *Expertmeeting*

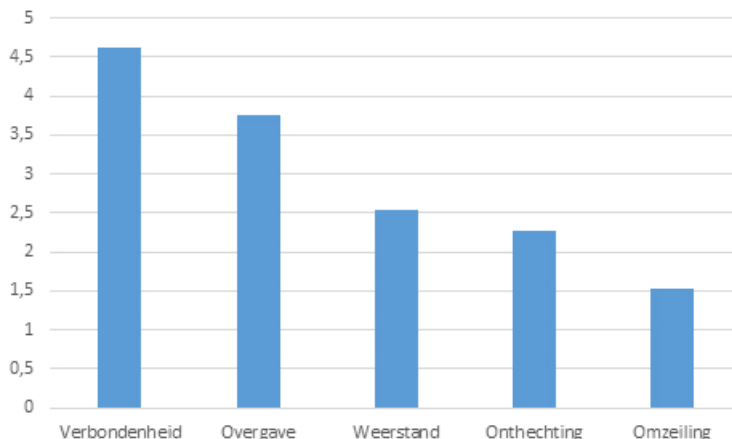
Het actieonderzoek is afgesloten met een expertmeeting op 19 februari 2020 in Amersfoort. Het doel van deze bijeenkomst was om na te gaan in hoeverre onze bevindingen bij Werkplein Drentsche Aa in Assen ook werden herkend door medewerkers uit andere delen van het land. De deelnemers aan deze expertmeeting waren: drie medewerkers van het UWV (een uitvoerder, een producteigenaar handhaving en fraude, en een adviseur kwaliteit en implementatie) en drie medewerkers van verschillende gemeentelijke uitvoeringsinstanties (een handhaver, een manager team inkomen, en een manager team handhaving).

4 **Bevindingen uit de praktijk**

In deze paragraaf bespreken we de bevindingen van het actieonderzoek. Allereerst kijken we naar de toepassing van het prototype bij Werkplein Drentsche Aa. Daarna bespreken we hoe uitkeringsgerechtigden en medewerkers het nieuwe analyse-instrument hebben ervaren. Ten slotte gaan we in op enkele uitkomsten van de expertmeeting.

- 31 De standaardwerkwijze bij Werkplein Drentsche Aa is dat ‘nieuwe’ uitkeringsgerechtigden een voorlichtingsbijeenkomst bijwonen en dat zij daarna een eerste gesprek (‘intake’) hebben met een medewerker. In de pilot is een tussenstap toegevoegd, namelijk dat de medewerker voorafgaand aan het eerste gesprek met de uitkeringsgerechtigde de uitkomsten van de vragenlijst bekijkt en met deze kennis het eerste gesprek voert.
- 32 Uitkeringsgerechtigden die de vragenlijst niet hebben ingevuld, gaven hiervoor als redenen aan dat men: de Nederlandse taal onvoldoende beheerste, niet kon lezen, of beschikte over onvoldoende digitale vaardigheden.

Paulien de Winter & Marc Hertogh

Figuur 1 Gemiddelde scores voor motiverende houdingen van verbondenheid, overgave, weerstand, onthechting en omzeiling

4.1 Toepassing prototype

De vragenlijst (om het profiel van uitkeringsgerechtigden te bepalen) is bij Werkplein Drentsche Aa ingevuld door 45 uitkeringsgerechtigden, waarvan 14 vrouwen en 31 mannen. De gemiddelde leeftijd van de uitkeringsgerechtigden is 42 jaar (jongste 29 jaar, oudste 63 jaar). De uitkeringsgerechtigden hebben beoordelingen van 1 (geheel oneens) tot 5 (geheel eens) gebruikt om aan te geven in hoeverre zij het eens of oneens waren met elk van de stellingen van de verschillende houdingen. Deze beoordelingen voor een bepaalde motiverende houding zijn opgeteld en gedeeld door het aantal items dat gebruikt is om deze houding te meten, waardoor een schaal wordt geconstrueerd. De gemiddelde score op de stellingen voor de houdingen verbondenheid, overgave, weerstand, onthechting en omzeiling zijn weergegeven in figuur 1.³³

Een score van 3 of hoger betekent dat er sprake is van een motiverende houding.³⁴ Uitkeringsgerechtigden kunnen meerdere motiverende houdingen tegelijkertijd hebben.³⁵ Uit de ingevulde vragenlijsten blijkt dat de houding ‘overgave’ het meeste voorkomt (100%), gevolgd door de houding ‘verbondenheid’ (98%). Ongeveer een derde van de uitkeringsgerechtigden heeft een houding

33 Door een fout in de vragenlijst is het voor respondenten mogelijk geweest om geen antwoord te geven op een aantal stellingen. Deze overgeslagen stellingen zijn vervangen door de gemiddelde score van de respondent op de andere stellingen behorende tot dezelfde motiverende houding. Het gaat in totaal om veertien respondenten die bij een of enkele losse stellingen een antwoord misten.

34 Braithwaite 2009, p. 108; Bantema 2016, p. 55.

35 De houdingen sluiten elkaar niet uit. Scoort een uitkeringsgerechtigde op meerdere houdingen een 3 of hoger, dan ontvangt de medewerker over deze uitkeringsgerechtigde dus ook meerdere adviezen.

‘weerstand’ (33%). Een kwart van de uitkeringsgerechtigden heeft de houding ‘onthechting’ (24%) en een klein deel heeft de houding ‘omzeiling’ (9%).

Naast het vaststellen van de profielen, maakt het prototype inzichtelijk hoe uitkeringsgerechtigden verwachten dat de uitvoeringsinstantie zich zal opstellen. Per rol (begeleider, leraar en politieagent) konden de uitkeringsgerechtigden aangeven in hoeverre zij dachten dat de sociale dienst zich zou opstellen. Het meeste verwachtten de uitkeringsgerechtigden dat de sociale dienst zich zal opstellen als een begeleider (49%), gevolgd door een leraar (35%) en een politieagent (16%).³⁶ Tot slot geeft de digitale omgeving ook zicht op de antwoorden van de uitkeringsgerechtigden op de stellingen die sociale wenselijkheid meten. Op een schaal van 1 tot 5 scoren de uitkeringsgerechtigden hier gemiddeld een 4,1.

4.2 *Ervaringen uitkeringsgerechtigden en medewerkers*

Aan het einde van de pilotfase hebben de onderzoekers gesproken met zes uitkeringsgerechtigden en met zes medewerkers van Werkplein Drentsche Aa.

- *Ervaringen uitkeringsgerechtigden*

De digitale omgeving van het prototype wordt als gebruiksvriendelijk ervaren en de lengte van de vragenlijst wordt als goed beoordeeld. De geïnterviewde uitkeringsgerechtigden hebben inzage gekregen in hun profiel en het bijpassende advies voor de medewerker. Bij het bespreken van het profiel geven de uitkeringsgerechtigden aan dat zij het profiel passend vinden en dat zij zichzelf erin herkennen. Ook vonden zij het advies passend:

‘Ja dat [profiel] klopt helemaal.’ (uitkeringsgerechtigde 1)

‘Dat vind ik wel een heel goed advies.’ (uitkeringsgerechtigde 5)

Uitkeringsgerechtigden geven aan dat ze het fijn vinden dat er aandacht wordt besteed aan passende dienstverlening:

‘Ik vond het heel fijn dat jullie [de onderzoekers] er waren, omdat ik dacht “er wordt eindelijk een keer gekeken ook naar de uitkeringsgerechtigde en niet alleen maar naar de andere kant”.’ (uitkeringsgerechtigde 2)

‘Ik denk dat het heel erg uitmaakt hoe je met iemand omgaat. En als je van tevoren al weet met wat voor persoon je te maken hebt. [...] Ik denk dat het heel positief is als iedereen, die inkomencoach, werkcoach, dat die het profiel zou kennen van de klant.’ (uitkeringsgerechtigde 4)

Uitkeringsgerechtigden willen graag een terugkoppeling ontvangen gebaseerd op hun profiel:

36 Het gaat hier om de ‘verwachte’ opstelling, niet over de door de uitkeringsgerechtigde ‘gewenste’ opstelling. In dit pilotonderzoek is niet onderzocht of medewerkers rekening hebben gehouden met de antwoorden van uitkeringsgerechtigden op deze stellingen.

Paulien de Winter & Marc Hertogh

‘Er wordt wel van alles over je opgeschreven. Dus dan wil je eigenlijk ook wel weten hoe dat een beetje in elkaar steekt.’ (uitkeringsgerechtigde 5)

Uitkeringsgerechtigden vertellen ook dat ze denken dat hun profiel in de loop van het proces kan veranderen. Sommigen geven concreet aan dat naar aanleiding van de gesprekken met de medewerkers van Werkplein Drentsche Aa het opnieuw invullen van de vragenlijst waarschijnlijk zou leiden tot een andere uitkomst.

- *Ervaringen medewerkers*

Uitvoeringsmedewerkers van Werkplein Drentsche Aa zijn in het algemeen tevreden met de (handhavings)adviezen die ze op basis van het prototype krijgen. Ze zijn positief over de pilot en ze zien de meerwaarde van het elektronisch analyse-instrument. De medewerkers zien het instrument als een hulpmiddel dat kan ondersteunen in het contact met de uitkeringsgerechtigde:

‘Het is een handvat, dus dat je een beetje een idee hebt van wat je kunt gaan verwachten van een klant.’ (medewerker 6)

‘Op zich denk ik dat het handig is als je het profiel van te voren kunt bekijken en [ook] achteraf.’ (medewerker 5)

Ze geven echter ook aan dat ze de gesprekken met uitkeringsgerechtigden nog steeds het liefste voeren op hun eigen manier:

‘Ik denk dat ik persoonlijk daar niet zo heel veel aan heb. Ik doe dat toch op m’n eigen manier, zo’n gesprek.’ (medewerker 2)

Medewerkers denken echter wel dat beginnende collega’s veel kunnen hebben aan het instrument. Geen van de medewerkers heeft het profiel concreet besproken met de uitkeringsgerechtigde. Overigens heeft ook geen van de uitkeringsgerechtigden hier tijdens het gesprek naar gevraagd. Medewerkers vinden doorgaans het profiel passen bij de uitkeringsgerechtigden die ze spreken.³⁷ Wel blijkt dat medewerkers er soms ook rekening mee houden dat uitkeringsgerechtigden de vragenlijst sociaal wenselijk hebben ingevuld. Bijvoorbeeld:

‘Ik denk dat hij hem wel gedeeltelijk naar waarheid heeft ingevuld, maar dat hij het ook wat heeft afgezwakt. Zo van, ik moet ook nog met die mensen verder.’ (medewerker 4)

Medewerkers vinden dat het profiel van de uitkeringsgerechtigde vastgesteld moet worden aan het begin van de uitkeringsaanvraag. Ze vinden bovendien dat de rest van de organisatie gebruik moet kunnen maken van deze kennis:

37 Hoewel één van de medewerkers het profiel ook vergeleek met een horoscoop.

‘Het moet in het begin plaatsvinden. Want hier komen de klanten binnen. En dan kan dat voor de rest van de organisatie hetzelfde profiel gebruiken.’ (medewerker 6)

4.3 *Uitkomsten expertmeeting*

De deelnemers aan de expertmeeting bevestigen de praktische bruikbaarheid van het elektronisch analyse-instrument en zij onderschrijven de meerwaarde ervan voor de uitvoeringspraktijk. Zij herkennen echter ook dat sommige uitvoeringsmedewerkers graag aan hun eigen werkwijze willen blijven vasthouden. Zij benadrukken dat de implementatie van het instrument daarom de nodige aandacht vergt en dat hier de hele organisatie bij betrokken moet worden. Zij wijzen er ten slotte op dat het gebruik van het instrument er ook toe kan leiden dat meer uitvoeringsmedewerkers zich ervan bewust worden dat het grootste gedeelte van de uitkeringsgerechtigden nalevingsbereid is (met een ‘verbondenheid’- of een ‘overgave’-profiel). Deze bewustwording wordt gezien als een belangrijke eerste stap in de verbetering van de dienstverlening.

5 Discussie

In deze studie hebben we onderzocht hoe we, in samenwerking met de uitvoeringspraktijk, de persoonsgerichte handhaving van de socialezekerheidswetgeving concreet kunnen vormgeven. Onze bevindingen geven aanleiding tot een aantal praktische, methodologische en ethische reflecties.

5.1 *Praktische reflecties*

De meerwaarde van het door ons ontwikkelde elektronisch analyse-instrument wordt door zowel uitkeringsgerechtigden als door uitvoeringsmedewerkers breed onderschreven. Het pilotonderzoek laat echter ook zien op welke onderdelen het instrument nog verder zou kunnen worden aangescherpt en op welke manier het instrument het beste geïmplementeerd kan worden.

De vragenlijst die we in het prototype hebben gebruikt, blijkt goed bruikbaar voor het (schetsmatig) bepalen van het profiel van uitkeringsgerechtigden. Voor de verdere doorontwikkeling van het analyse-instrument zou echter overwogen kunnen worden om een aantal vragen of stellingen te schrappen en andere vragen of stellingen toe te voegen om het profiel nog scherper in beeld te krijgen. Het profiel van de uitkeringsgerechtigde moet daarnaast up-to-date blijven. Als dit niet gebeurt, kan bijvoorbeeld een ‘negatief’ profiel onnodig lang aan een uitkeringsgerechtigde verbonden blijven. Daarom moet nagedacht worden over meerdere peilmomenten, zodat de ontwikkeling in het profiel gemonitord kan worden en de dienstverlening hierop kan worden afgestemd. Uit het pilotonderzoek komt ook naar voren dat sociale wenselijkheid een rol kan spelen bij het invullen van de vragenlijsten. Op een schaal van 1 tot 5 scoren de uitkeringsgerechtigden hier gemiddeld een (relatief hoge) 4,1. Tussen de variabele sociale wenselijkheid en een houding van ‘overgave’ is sprake van een matige samenhang (0,431, $p < 0,01$), evenals tussen sociale wenselijkheid en een houding van ‘verbondenheid’ (0,306, $p <$

0,05). Tussen sociale wenselijkheid en een houding van ‘omzeiling’ is een zwak verband (0,269, *n.s.*), evenals tussen sociale wenselijkheid en een houding van ‘weerstand’ (0,172, *n.s.*). Tussen sociale wenselijkheid en een houding van ‘ont-hechting’ is geen verband (0,043, *n.s.*). We kunnen hieruit voorzichtig concluderen dat de personen die hoog scoren op de houdingen die samenhangen met weinig naleving minder geneigd zijn sociaal wenselijk te antwoorden. Ook dient er rekening mee te worden gehouden dat medewerkers anticiperen op de mogelijk sociaal wenselijke antwoorden van uitkeringsgerechtigden en hierdoor het profiel ‘afzwakken’ (‘zo verbonden is deze uitkeringsgerechtigde vast niet’) of juist ‘versterken’ (‘deze uitkeringsgerechtigde heeft vast meer weerstand’). Om dit te voorkomen moet helder zijn in hoeverre uitkeringsgerechtigden de vragenlijst sociaal wenselijk invullen. Voor de verdere doorontwikkeling van het analyse-instrument is het daarom belangrijk om te onderzoeken hoe sociaal wenselijke antwoorden nog beter in beeld kunnen worden gebracht en zo veel mogelijk kunnen worden voorkomen.

Het elektronisch analyse-instrument is waarschijnlijk het meest effectief als het gedragen wordt door de hele organisatie. Hiervoor is het belangrijk om de resultaten van het instrument per uitvoeringsinstantie inzichtelijk te maken voor zowel de uitvoerende medewerkers als voor hun leidinggevenden. Om te voorkomen dat het instrument wordt weggezet als één van de vele instrumenten, en om het instrument optimaal te laten functioneren, moet het geïntegreerd worden in het werkproces. Ons instrument kan bijvoorbeeld worden opgenomen in een aantal andere instrumenten die worden gebruikt in het sociaal domein (zoals de Werkverkenner, de Participatieladder, Wegwijzer en Metas). In het pilotonderzoek zijn de uitkomsten van de vragenlijst niet gedeeld met de uitkeringsgerechtigden.³⁸ Zij hebben dus niet te horen gekregen welk profiel (motiverende houding) aan hen is toegekend. Vanuit het oogpunt van transparantie kan overwogen worden om deze informatie wel met uitkeringsgerechtigden te delen. Tot slot zou er onderzoek gedaan kunnen worden naar het verfijnen van de match tussen uitkeringsgerechtigde en handhaver. In ons actieonderzoek lag de nadruk op het profiel van de uitkeringsgerechtigde en werd de match tussen uitkeringsgerechtigde en medewerker op willekeurige basis gemaakt. Medewerkers verschillen echter ook in hun aanpak. In de praktijk moet het daarom mogelijk zijn om uitkeringsgerechtigden én medewerkers te selecteren op basis van hun profiel en aanpak om zo te zorgen voor een nog betere match. Een uitkeringsgerechtigde met bijvoorbeeld het profiel ‘overgave’ zou dan gekoppeld kunnen worden aan een medewerker die vooral een goed gesprek kan voeren en iemand met het profiel ‘weerstand’ zou dan gekoppeld kunnen worden aan een medewerker die juist beter is in een hardere aanpak.

5.2 *Methodologische reflecties*

Voor deze studie hebben we gebruikgemaakt van actieonderzoek. Deze methode wordt op het terrein van de rechtssociologie nog niet veel toegepast. Op grond

38 Alleen met de uitkeringsgerechtigden die aan het eind van de pilot geïnterviewd zijn, is het profiel en het bijpassende advies gedeeld.

van onze ervaringen hebben we meer zicht gekregen op enkele sterke en minder sterke kanten van deze onderzoeksmethode.

In traditioneel sociaalwetenschappelijk onderzoek is er doorgaans een sterke scheiding tussen de onderzoekers en onderzoekssubjecten. Bij actieonderzoek staat juist de samenwerking tussen beiden centraal, met als doel nieuwe kennis ontwikkelen en tegelijk de praktijk verbeteren. De actieve betrokkenheid van managers en uitvoeringsmedewerkers van Werkplein Drentsche Aa bij het opzetten en uitvoeren van ons onderzoek heeft er onder meer toe geleid dat we onze vragenlijsten op een aantal onderdelen verder hebben aangevuld en aangescherpt (met o.m. vragen over de verwachtingen van uitkeringsgerechtigden en stellingen om sociaal wenselijke antwoorden te achterhalen). Daarnaast geven zowel uitkeringsgerechtigden als medewerkers aan dat ze met het elektronisch analyse-instrument goed uit de voeten kunnen en dat het instrument kan bijdragen aan betere (want beter passende) handhaving.

Ons onderzoek brengt echter ook een aantal uitdagingen en risico's van actieonderzoek aan het licht. Allereerst zijn we als onderzoekers afhankelijk van de medewerking van uitvoeringsmedewerkers. Bij de meeste onderzoeken gaat het dan alleen om bijvoorbeeld het invullen van vragenlijsten of het deelnemen aan een interview. Bij actieonderzoek gaat het echter om een grotere mate van betrokkenheid. De medewerkers werd gevraagd om actief mee te denken met de onderzoeksopzet en gedurende een aantal weken werd van ze gevraagd om hun werkwijze aan te passen door (voorafgaand aan elk intakegesprek) kennis te nemen van het profiel van de uitkeringsgerechtigde. We hebben het als onderzoekers in dit onderzoek getroffen met de deelname van Werkplein Drentse Aa en de bereidheid van alle medewerkers van het team intake om deel te nemen aan het onderzoek. Het is in het algemeen echter een uitdaging om uitvoeringsmedewerkers, naast hun drukke alledaagse werkzaamheden, voldoende betrokken te houden bij het onderzoek. Het actief betrekken van medewerkers bij actieonderzoek brengt echter ook het risico met zich mee dat medewerkers vooral de positieve kanten van het onderzoek benadrukken, omdat ze zelf hebben meegedacht met de onderzoeksopzet. Onderzoekers moeten hier extra alert op zijn en daarom bijvoorbeeld in de afsluitende interviews extra doorvragen naar positieve én negatieve ervaringen.

We hebben ons actieonderzoek uitgevoerd bij slechts één uitvoeringsorganisatie. Het aantal medewerkers en het aantal uitkeringsgerechtigden dat deel heeft uitgemaakt van dit onderzoek is daarom beperkt. Onze bevindingen kunnen daarom ook niet zonder meer worden gegeneraliseerd. We hebben geprobeerd om dit deels te ondervangen door onze bevindingen in de expertmeeting voor te leggen aan medewerkers van andere uitvoeringsinstanties. Voor meer inzicht in de bruikbaarheid van ons prototype en in de voor- en nadelen van de persoonsgerichte werkwijze is echter meer (actie)onderzoek bij andere uitvoeringsorganisaties noodzakelijk. Ten slotte moet worden benadrukt dat ons pilotonderzoek primair gericht was op het samen met de praktijk *ontwikkelen* van het prototype en het analyseren van de manier waarop uitvoeringsmedewerkers het werken met het elektronisch analyse-instrument *ervaren*. We hebben niet onderzocht of medewerkers ook daadwerkelijk anders hebben *gehandeld* (en we hebben

Paulien de Winter & Marc Hertogh

bijvoorbeeld ook geen gesprekken tussen medewerkers en uitkeringsgerechtigden geobserveerd). Ons onderzoek was, met andere woorden, nadrukkelijk niet gericht op het meten van de effecten van het analyse-instrument. Om dit vast te kunnen stellen, zou in vervolgonderzoek bijvoorbeeld een veldexperiment kunnen worden opgezet, waarbij de groep die heeft gewerkt met het analyse-instrument wordt vergeleken met een controlegroep.

5.3 *Ethische reflecties*

Actieonderzoek leidt ook tot een aantal ethische dilemma's.³⁹ Enerzijds zijn een aantal ethische standaarden voor traditioneel sociaalwetenschappelijk onderzoek minder relevant of minder goed toepasbaar bij actieonderzoek. Het is bijvoorbeeld gebruikelijk dat de onderzoeker voldoende distantie houdt tot het onderzoeksveld, controle houdt over zijn onderzoeksontwerp en dat de respondenten in het onderzoek zo veel mogelijk anoniem blijven. In actieonderzoek staat echter de nauwe samenwerking met het onderzoeksveld centraal, wordt de onderzoek-sopzet op basis van suggesties van het onderzoeksveld tussentijds bijgesteld en is anonimiteit niet altijd noodzakelijk. Anderzijds roept actieonderzoek, vooral door de samenwerking met de onderzoekssubjecten, ook een aantal nieuwe vragen op. Wie mogen er bijvoorbeeld wel of niet meedoen met het onderzoek; hoe zijn de onderlinge machtsrelaties in het onderzoeksveld; en hoe kunnen kwetsbare respondenten zo veel mogelijk worden beschermd tegen eventuele negatieve effecten van het onderzoek? Tegen deze achtergrond hebben we samen met de Commissie Ethische Toetsing Onderzoek Rechtsgeleerdheid (CETOR) van de Rijksuniversiteit Groningen afspraken gemaakt over de invulling van het actieonderzoek. Dit heeft er onder meer toe geleid dat we de 'informed consent'-verklaring aan het begin van onze vragenlijst hebben verduidelijkt en de respondenten aan het begin van de interviews hebben gevraagd om de 'informed consent'-verklaring te ondertekenen. Verder is bij de voorlichtingsbijeenkomsten met uitkeringsgerechtigden steeds benadrukt zij zelf kunnen beslissen of ze wel of niet mee willen doen met ons onderzoek en dat het onderzoek geen consequenties zal hebben voor hun uitkeringsaanvraag. Ten slotte zijn na afloop van het onderzoek alle cliëntgegevens gewist.

6 Conclusie

In de nasleep van de Toeslagenaffaire klinkt zowel in de politiek als in de uitvoeringspraktijk de roep voor meer persoonsgerichte handhaving. Bij deze vorm van handhaving kunnen uitvoeringsmedewerkers meer differentiëren, zodat er meer ruimte ontstaat voor maatwerk met oog voor 'de menselijke maat' en men kan kiezen voor een passende handhavingstijl. Ondanks de eensgezindheid over de wenselijkheid van deze benadering, is het nog onduidelijk hoe deze nieuwe aanpak in de praktijk vorm zou moeten krijgen. In aansluiting hierop hebben we in dit artikel het prototype van een elektronisch analyse-instrument geïntroduceerd

39 Zeni 1998; Fouché & Chubb 2017.

dat medewerkers kunnen gebruiken bij persoonsgerichte handhaving van de socialezekerheidswetgeving. Dit instrument maakt gebruik van het door Braithwaite geïntroduceerde concept van de ‘motiverende houdingen’. Door middel van een actieonderzoek hebben we dit prototype vervolgens toegepast bij één uitvoeringsorganisatie. Het onderzoek laat zien dat het door ons ontwikkelde analyse-instrument een goede basis biedt voor de invulling van de persoonsgerichte handhaving van de socialezekerheidswetgeving. Om de sterke en zwakke kanten van het instrument beter in beeld te krijgen, is echter nog meer (actie)onderzoek bij andere uitvoeringsorganisaties nodig. Op die manier kan rechtssociologisch onderzoek een belangrijke bijdrage leveren aan de ontwikkeling van een, naar onze mening, betere en meer rechtvaardige handhavingspraktijk.

Referenties

- Bantema, W., *Cafés in opstand: Een rechtssociologische studie naar de naleving van het rookverbod door caféhouders* (diss. RU Groningen), Den Haag: Boom juridisch 2016.
- Bartel, R. & E. Barclay, ‘Motivational postures and compliance with environmental law in Australian agriculture’, *Journal of Rural Studies*, 2011-27(2), p. 153-171.
- Becker, G.S., ‘Crime and punishment: an economic approach’, *Journal of Political Economy* 1968-76(2), p. 169-217.
- Braithwaite, V., ‘Dancing with tax authorities: motivational postures and non-compliant actions’, in: V. Braithwaite (ed.), *Taxing democracy: understanding tax avoidance and evasion*. Aldershot: Ashgate Publishing 2003, p. 15-39.
- Braithwaite, V., *Defiance in taxation and governance: resisting and dismissing authority in a democracy*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing 2009.
- Braithwaite, V., *Motivations, attitudes, perceptions and skills: pathways to safe work*. Report to Safe Work Australia, Canberra: Regulatory Institutions Network, Australian National University (ANU) 2011.
- Dam, G.T.M. ten, F.P. Geijsel, E. Guuske Ledoux & E. Joost Meijer, ‘Citizenship of students and social desirability: Living apart together?’, *International Journal of Education Research* 2013-62, p. 229-238.
- Donner, J.P.H., ‘Laat je niet gek maken’ (toespraak Divosa Voorjaarscongres) 2016. www.divosa.nl/sites/default/files/werkwijzer_bijlage/20160602_toespraak_jp_donner_op_vjc2016.pdf.
- Fouché, C.B. & L.A. Chubb, ‘Action researchers encountering ethical review: a literature synthesis on challenges and strategies’, *Educational Action Research* 2017-25(1), p. 23-34.
- Gunningham, N., P. Grabosky & D. Sinclair, *Smart regulation: designing environmental Policy*, Oxford: Oxford University Press 1998.
- Hawkins, K., *Environment and Enforcement*, Oxford: Clarendon Press 1984.
- Hertogh, M., ‘Bier werkt beter dan koffie. Over de bestuurlijke beleving van het gelijkheidsbeginsel’, in: P.L. Meurs, E.K. Schrijvers & G.H. de Vries (red.), *Leren van de praktijk. Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid*. WRR verkenningen nr. 12. Amsterdam: Amsterdam University Press 2006, p. 19-40.
- Hertogh, M. (red.), *Slimme handhaving: Een empirisch onderzoek naar handhaving en naleving van de socialezekerheidswetgeving*, Den Haag: Boom Juridische uitgeverij 2018.

Paulien de Winter & Marc Hertogh

- Hertogh, M. & W. Bantema, 'Slimme handhaving in de sociale zekerheid: Lessen uit een landelijke enquête onder uitkeringsgerechtigden', *Beleid en Maatschappij* 2018-45(4), p. 362-390.
- Kagan, R.A. & 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.
- Kirchler, E. & I. Wahl, 'Tax compliance inventory: TAX-I voluntary compliance, enforced tax compliance, tax avoidance, and tax evasion', *Journal of Economic Psychology* 2010-31(3), p. 331-347.
- Koolhaas, E. 'Milieu, handhavingsstrategieën en beleid. De noodzaak tot het maken van keuzes', *Justitiële verkenningen* 1990-16(3), p. 92-109.
- Meurs, P.L., 'Situationele gelijkheid: van uniforme normen naar situationele legitimering' (Van Slingelandt-lezing), 2018a. www.bestuurskunde.nl/2018/11/22/situationele-gelijkheid-van-uniforme-normen-naar-situationele-legitimering-van-slingelandt-lezing-2018.
- Meurs, P.L., 'Van "ieder het gelijke" naar "ieder het zijne" geven', *Sociale Vraagstukken*, 2018b. www.socialevraagstukken.nl/van-ieder-het-gelijke-naar-ieder-het-zijne-geven.
- Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, *Ongekend onrecht. Verslag – Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag*, Tweede Kamer der Staten-Generaal 2020.
- Paternoster, R. & S. Simpson, 'Sanction threats and appeals to morality: testing a rational choice model of corporate crime', *Law and Society Review*, 1996-30(3), p. 549-583.
- Pratt, T.C., F.T. Cullen, K.R. Blevins, L.E. Daigle & T.D. Madensen, 'The empirical status of deterrence theory: a meta-analysis', in: F.T. Cullen, J.P. Wright & K.R. Blevins (eds.), *Taking stock: the status of criminological theory* (Advances in criminological theory, Volume 15), New Brunswick/London: Transaction Publishers 2006, p. 367-396.
- Reason, P. & H. Bradbury, *Handbook of Action Research: Participative Inquiry & Practice*, London: Sage 2001.
- Scholz, J.T. & N. Pinney, 'Duty, fear and tax compliance: the heuristic basis of citizenship behavior', *American Journal of Political Science*, 1995-39(2), p. 490-512.
- Schuilenburg, M. (z.j.), *Slimme rechtshandhaving: Milieucriminaliteit*, Utrecht: Bureau de Helling. <https://bureaudehelling.nl/artikel-tijdschrift/slimme-rechtshandhaving>.
- Sparrow, M.K., *The regulatory craft. Controlling risks, solving problems, and managing Compliance*, Washington D.C.: The Brookings Institution 2000.
- Tyler, T.R., *Why people obey the law*, New Haven/London: Yale University Press 1990.
- UWV, *UWV Handhavingsjaarplan 2020*, Amsterdam: UWV 2019.
- Veen, R., 'Je kunt sociaal beleid beter benaderen vanuit collectieve verantwoordelijkheid dan vanuit gelijkheid', *Sociale Vraagstukken*, 2018. www.socialevraagstukken.nl/van-ieder-het-gelijke-naar-ieder-het-zijne-geven.
- Wiering, M., *Controleurs in context. Handhaving van mestwetgeving in Nederland en Vlaanderen* (diss. Nijmegen), Lelystad: Koninklijke Vermande 1999.
- Winter, P. de, *Tussen de regels. Een rechtssociologische studie naar handhaving in de sociale zekerheid* (diss. RU Groningen), Den Haag: Boom juridisch 2019.
- Winter, P. de & M. Hertogh, *Slimme Handhaving in de praktijk*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2020. www.instituutgak.nl/onderzoek/kennisbank/notitie-slimme-handhaving-in-de-praktijk.
- Zeni, J., 'A guide to ethical issues and action research', *Educational Action Research* 1998-6(1), p. 9-19.
- Zouwen, T. van der, *Actieonderzoek doen. Een routewijzer voor studenten en professionals*, Amsterdam: Boom uitgeverij 2020.