

# 1 SLIMME HANDHAVING IN DE SOCIALE ZEKERHEID: SYNTHESE

*Marc Hertogh*

## 1.1 INLEIDING

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

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

---

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

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

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

4 Fenger & Voorberg 2013, Vonk 2014.

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

Zowel de voorstanders van sanctionering als de pleitbezorgers van overreding stellen dat hun benadering de voorkeur verdient. Tot nu toe is dit vraagstuk vooral vanuit een normatief en juridisch perspectief benaderd: welke handhavingstijl is het meest rechtvaardig en rechtmatig?<sup>6</sup> Verbazingwekkend genoeg is er nog maar weinig bekend over de gevolgen van beide handhavingstijlen. Dit onderwerp staat daarom in dit onderzoek centraal. Wat zijn de effecten van de verscherpte handhaving in de sociale zekerheid? Leidt meer ‘repressie’ ook tot een hoger nalevingsniveau? Of leidt een verschuiving van ‘preventie’ naar ‘repressie’ op termijn wellicht tot een vorm van ‘rechtsvervreemding’<sup>7</sup> en een daling van legitimiteit en vertrouwen?<sup>8</sup> En wat betekent dit, ten slotte, voor de keuze tussen verschillende handhavinginstrumenten? Dit zijn enkele van de leidende vragen van dit rapport. Ons onderzoek is toegespitst op de WW (uitgevoerd door het UWV) en de bijstand<sup>9</sup> (uitgevoerd door de gemeentelijke Sociale Diensten).

## 1.2 HANDHAVING VAN ONDEROP

We kiezen in dit onderzoek voor een andere benadering dan tot nu toe gebruikelijk is. De meeste handhavingstudies (op het terrein van de sociale zekerheid en op andere terreinen) waren tot nu toe vooral gericht op ‘de handhavers’. Deze studies kijken bijvoorbeeld naar ambtelijke uitvoeringsstijlen,<sup>10</sup> naar de manier waarop ambtenaren omgaan met de wettelijke regels<sup>11</sup> en de relatie tussen uitvoeringsinstanties en bedrijven die zich niet aan de regels houden.<sup>12</sup> Grote afwezigheid in het handhavingsonderzoek is de tweede poot van de handhavingrelatie: ‘de burger’. De afwezigheid van de burger knelt des te meer als we het vraagstuk van handhaving benaderen vanuit het perspectief van vertrouwen.<sup>13</sup> Vertrouwen is immers een relationeel begrip: de mate waarin burgers de overheid vertrouwen, wordt sterk beïnvloed door de mate waarin de overheid haar burgers vertrouwt. Burgers zijn alleen bereid om uitvoeringsinstanties te vertrouwen als zij het gevoel hebben dat de overheid hen

---

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

6 Tollenaar 2013, Vonk 2016.

7 Hertogh 2006.

8 Weyers & Hertogh 2007.

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

10 Kagan 1978, Lipsky 1980.

11 Knecht 1986, Van der Veen 1990.

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

13 Zie hoofdstuk 4 in deze bundel.

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

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

Dit leidt tot de volgende centrale onderzoeksvraag:

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

### 1.3 METHODE VAN ONDERZOEK

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

#### *Focusgroepen*

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

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

15 Vgl. Hertogh & Wevers 2011.

16 Nielsen 2010, Tashakkori & Teddlie 2010.

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

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

### *Casestudies uitvoeringsinstanties*

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

### *Landelijke enquête uitkeringsgerechtigden*

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

---

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

19 Zie hoofdstuk 2 in deze bundel.

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

kunnen bovendien uitspraken worden gedaan over het verband tussen verschillende handavingsstijlen en de naleving van de socialezekerheidswetgeving.<sup>21</sup>

### *Verbinding met de praktijk*

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

## 1.4 SLIMME HANDHAVING

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

### *Van 'opschaling' naar 'afstemming'*

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

---

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

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

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

24 Zie hoofdstuk 6 in deze bundel.

op het gedrag van de doelgroep. Ayres en Braithwaite<sup>25</sup> visualiseerden dit model als een handavingspiramide. Aan de basis van de piramide staan: voorlichting, advisering en instructie ('preventie'). Maar als dit niet leidt tot een hoger nalevingsniveau, dan kan geleidelijk worden 'opgeschaald': van waarschuwingen naar boetes en sancties ('repressie').

De laatste jaren heeft in de wetenschap en in het beleid vooral het tweede onderdeel van deze benadering (opschaling) de meeste aandacht gekregen en is het eerste onderdeel (afstemming) geleidelijk naar de achtergrond verdwenen. Als gevolg hiervan heeft de discussie over handhaving in de sociale zekerheid zich vooral toegespitst op de vraag of uitvoeringsinstanties meer of minder moeten handhaven, milder of strenger moeten handhaven, meer moeten overleggen of meer moeten bestraffen, enzovoort. In de uitvoeringspraktijk zien we daarnaast echter ook een andere ontwikkeling. Hierbij draait het niet alleen om de 'opschaling', maar juist ook om de juiste 'afstemming' van de handhaving. Uit ons onderzoek blijkt dat verschillende uitvoeringsinstanties – door middel van uiteenlopende technieken en systemen<sup>26</sup> – proberen om eerst een beter beeld te krijgen van de uitkeringsgerechtigde en dat men vervolgens probeert om de handavingsbenadering daarop zo veel mogelijk te laten aansluiten.<sup>27</sup> Bij deze – nieuwe – benadering staat, met andere woorden, de *handavingsrelatie* tussen uitvoeringsinstantie en uitkeringsgerechtigde centraal. In deze handavingsrelatie speelt het contact<sup>28</sup> met – en het vertrouwen<sup>29</sup> in – de uitvoeringsinstanties een belangrijke rol.

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

---

25 Ayres & Braithwaite 1992.

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

27 Zie hoofdstuk 2 in deze bundel.

28 Zie hoofdstuk 3 in deze bundel.

29 Zie hoofdstuk 4 in deze bundel.

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

### *Theoretische achtergrond*

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

In de benadering van Braithwaite<sup>31</sup> staat de handhavingsrelatie tussen handhavingsinstantie en burger centraal. Burgers beoordelen deze instanties permanent op basis van hun gedrag en na verloop van tijd ontwikkelen burgers op die manier een bepaalde houding ten opzichte van de handhaver. Sommige burgers voelen zich verwant met de handhavers, terwijl anderen juist een grote afstand ervaren. Braithwaite onderscheidt vijf verschillende houdingen (of: *postures*): ‘verbondenheid’, ‘overgave’, ‘weerstand’, ‘onthechting’ en ‘omzeiling’.<sup>32</sup> Het blijkt dat burgers met de eerste twee profielen de wet beter naleven dan burgers met de laatste twee profielen. Haar onderzoek laat verder zien dat de wijze waarop burgers door de overheid worden behandeld aantoonbaar (positief of negatief) van invloed is op hun houding (burgers met een ‘weerstand’-profiel kunnen veranderen in burgers met een ‘verbondenheid’-profiel, en omgekeerd). Braithwaites benadering wordt inmiddels ook in de praktijk breed omarmd. De OESO en verschillende belastingdiensten hebben haar benadering als uitgangspunt gekozen voor hun handhavingsbeleid.<sup>33</sup>

Om de handhavingsrelatie in de praktijk meer handen en voeten te geven verwijst Braithwaite naar de ‘sociale afstand’ tussen handhavers en burgers. ‘Sociale afstand’ is een veelgebruikt begrip in de sociologie. Simmel<sup>34</sup> wordt algemeen gezien als de grondlegger van dit onderzoek. Inmiddels kunnen drie verschillende benaderingen van sociale afstand in de sociologie onderscheiden worden: ‘normatieve sociale afstand’, ‘affectieve sociale afstand’ en ‘interactieve sociale afstand’.<sup>35</sup> Bij ‘normatieve sociale afstand’ gaat het om het structurele kenmerk dat mensen normen delen; dat men zich richt op dezelfde groep (dat is de manier waarop Simmel het begrip invulde). ‘Affectieve sociale afstand’ betreft de vraag in hoeverre mensen bereid zijn met anderen samen te werken. Dat was het thema waar Bogardus (degene waar Braithwaite in haar omschrijving naar verwijst) zich mee bezighield.<sup>36</sup> ‘Interactieve sociale afstand’ ten slotte betreft de frequentie en intensiteit van interacties tussen twee mensen of groepen (onder andere te vinden in netwerktheorieën). Voor de

31 Braithwaite 2003.

32 Braithwaite 1995, 2003.

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

34 Simmel 1908.

35 Karakayali 2009.

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

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

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

### *Slimme handhaving in de praktijk*

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

**Figuur 1.1 Slimme handhaving**



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

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

37 Bantema 2016, 30.

38 Tyler 1990.

39 Lind & Tyler 1988, Tyler & Huo 2002.

40 <https://prettigcontactmetdeoverheid.nl>.



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

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

### *Kosten en baten*

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

## 1.5 ONDERZOEK IN VOGELVLUCHT

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

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

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

---

41 Zie hoofdstuk 5 in deze bundel.

42 Zie hoofdstuk 6 in deze bundel.

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

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

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

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