

In gesprek met Paulien de Winter. Proefschrift: Tussen de regels. Een rechtssociologische studie naar handhaving in de sociale zekerheid

Author(s)

Merz, Anna; Mein, Arnt

DOI

[10.5553/TvT/187987052021012002009](https://doi.org/10.5553/TvT/187987052021012002009)

Publication date

2021

Document Version

Final published version

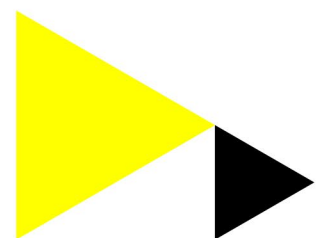
Published in

Tijdschrift voor Toezicht

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Merz, A., & Mein, A. (2021). In gesprek met Paulien de Winter. Proefschrift: Tussen de regels. Een rechtssociologische studie naar handhaving in de sociale zekerheid. *Tijdschrift voor Toezicht*, 2021(2), 93-95. <https://doi.org/10.5553/TvT/187987052021012002009>

**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 contact the library: <https://www.amsterdamuas.com/library/contact/questions>, or send a letter to: University Library (Library of the University of Amsterdam and Amsterdam University of Applied Sciences), Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Boekbespreking

In gesprek met Paulien de Winter

Proefschrift: *Tussen de regels. Een rechtssociologische studie naar handhaving in de sociale zekerheid*

Anna Merz en Arnt Mein*

In de nieuwe serie ‘in gesprek met een pas gepromoveerde onderzoeker’ geven wij aandacht aan promotieonderzoeken die voor toezichthouders relevant zijn. Hiervoor interviewen wij als redactie van het *Tijdschrift voor Toezicht* (recent) gepromoveerde onderzoekers over hun onderzoek en de betekenis ervan voor het toezicht. Voor het eerste interview spraken Arnt Mein en Anna Merz, redacteuren van het *Tijdschrift voor Toezicht*, met Paulien de Winter over haar proefschrift ‘Tussen de regels. Een rechtssociologische studie naar handhaving in de sociale zekerheid’. Paulien is in 2019 gepromoveerd aan de Rijksuniversiteit Groningen.

TvT: *Paulien, op de flaptekst van jouw proefschrift ‘Tussen de regels’ staat dat jij de blackbox van de handhavingspraktijk hebt geopend. Kun je iets vertellen over die blackbox en wat je daarin aantrof?*

Paulien: Het is inderdaad een *blackbox*. Wat meespeelde bij dit proefschrift is dat handhaving in de sociale zekerheid best negatief in het nieuws komt. Dat is nu het geval, maar was toen ik in 2014 ben begonnen ook al zo. Wat je vaak hoorde was: fraude, fraude, fraude. Dit is opgespoord, dat is opgespoord. Ik dacht toen ook wel: ‘Jeetje wat voor mensen moeten daar werken, wat zijn dat voor mensen die dit werk willen uitvoeren?’. Toen ik met mijn onderzoek was begonnen merkte ik al snel dat er allemaal leuke mensen werkten. Was dit toevallig bij

deze ene sociale dienst het geval? Nee, er bleken overal gewoon normale mensen te werken. Dit is een terrein dat vaak negatief in de media komt. En ook in de wetenschap wordt er vaak van ‘bureaucraten’ gesproken; die term heeft best een negatieve connotatie.

En mijn onderzoek laat eigenlijk zien dat ik het daar niet helemaal mee eens ben. Ik vind dat we positiever naar die uitvoerende medewerkers moeten kijken! En die blackbox... hebben we die helemaal opgelost? Absoluut niet. Wat weten we eigenlijk over effectieve handhaving; wat gebeurt er in het echt? Dat weet eigenlijk niemand, behalve de mensen die zelf in die praktijk werken. Als buitenstaander is het heel moeilijk om daar een beeld van te kunnen krijgen. Mijn boek geeft inzicht in die praktijk. Ik heb over de schouders van verschillende medewerkers meegekeken. Ik heb participerende observaties gedaan bij vijf instanties: drie sociale diensten en twee UWV Werkbedrijven. Mijn proefschrift geeft dus een inkijk; het is ook een behoorlijk beschrijvend proefschrift. Het houdt ons een spiegel voor wat er gebeurt.

TvT: *Wat verbaasde je toen je die blackbox eenmaal had geopend?*

Paulien: De grootste openbaring was voor mij met hoeveel plezier en inzet de medewerkers hun werk doen. Ik ben begonnen met het werk van Lipsky over *street-level bureaucrats*. Lipsky zegt dat uitvoerende medewerkers geen robots zijn maar mensen die vaak te weinig tijd, geld en middelen hebben om hun werk uit te voeren en daardoor routines gaan ontwikkelen. Dit is eigenlijk wel een negatief beeld: mensen hebben niet zoveel werkplezier omdat ze alles routinematig moeten afhandelen. Wat ik gezien heb, is juist dat heel veel medewerkers

* A. Merz MA, is promovenda bij de sectie Criminologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam en redactielid van *Tijdschrift voor Toezicht*. Mr. dr. A.G. Mein is lector Legal Management aan de Hogeschool van Amsterdam, Faculteit Maatschappij en Recht en redactielid van *Tijdschrift voor Toezicht*.

met hart en ziel aan het werk zijn en met veel plezier hun werk uitvoeren. Zij hebben echt het idee dat ze burgers aan het helpen zijn. Dat vond ik wel interessant. Maar de insteek van Lipsky heb ik wel aangehouden in mijn proefschrift. Als je wilt zien waar beleid gemaakt wordt, moet je niet naar de beleidsmakers kijken, maar naar de uitvoerders. Ik hanteer dan ook een *bottom-up*-benadering, dus ben ik naar de uitvoerders gaan kijken. Ik heb vooral die brede uitvoeringslaag onderzocht. Later hebben we in het kader van het overkoepelende onderzoeksthema ‘Handhaving van onderop’ nog een slag terug naar de praktijk gemaakt. We wilden bij een sociale dienst kijken of we onze wetenschappelijke bevindingen naar de praktijk kunnen terugkoppelen en hebben daarvoor een instrument ontwikkeld.

TvT: *Kun je dat instrument toelichten? Dit zou wel interessant kunnen zijn voor andere toezichthouders en onderzoekers die zich afvragen: wat heeft de praktijk hieraan?*

Paulien: Dat is deels gebaseerd op mijn eigen proefschrift en deels gebaseerd op het onderzoek dat we hebben uitgevoerd met de onderzoeksgroep ‘Handhaving van Onderop’. Wij hebben een boek gepubliceerd: ‘Slimme handhaving’. Burgers kunnen vijf profielen hebben die we aan de wetenschap ontleen. In de praktijk zie je vaak dat alle instrumenten gericht zijn op harde kennis, harde cijfers: in welke buurt woon je, welk beroep heb je? Dat is dan wel of geen risicofactor. Wij laten juist zien dat de houding van een individu ertoe doet en dat je die kan meten. Dat hebben we met een landelijke enquête gedaan. De vragenlijst hebben we omgezet naar een instrument voor een sociale dienst. We hebben een digitale omgeving gemaakt waarbij nieuwe klanten die een uitkering kwamen aanvragen de vragenlijst invulden. Vervolgens konden de medewerkers dat profiel inzien en daar hun gedrag op aanpassen. Kennis uit onderzoek proberen we zo in de praktijk toe te passen. Maar de praktijk is ook weerbarstig. Medewerkers zijn best eigenwijs. Dan hoor je vaak: dit is allemaal heel interessant, voor mijn collega’s. Ik zelf wil het op mijn manier doen. Dat zie ik in mijn onderzoek ook naar voren komen. Dit onderzoek is interessant om na te gaan hoe je de brug kan slaan tussen wetenschap en de praktijk. Het instrument kijkt dus naar de zachtere kenmerken. Het zou niet een losstaand instrument moeten zijn, maar juist een combinatie: de harde cijfers, wat zegt het profiel en met die informatie zou de medewerker bijpassende handhavingsopties kunnen kiezen.

TvT: *Het onderzoek heet ‘tussen de regels’: waarom heb je die term gekozen?*

Paulien: Dat heeft te maken met de belangrijkste bevinding van mijn onderzoek. Vlak voordat ik begon ben met mijn onderzoek is de Fraudewet ingevoerd, in 2013. Toen kwam de focus heel erg op bestraffen te liggen. Wat zie je dan als rechtssocioloog? Als je de regels wilt implementeren, dan zitten daar meerdere vertaalslagen, en de praktijk is toch weer wat anders dan

je van tevoren verwacht. Medewerkers hebben aangegeven dat ze het er eigenlijk niet mee eens waren; dat het een veel te strenge aanpak van fraude was en dat de meeste burgers geen fraudeurs waren. Er was de nodige weerstand tegen die regels. En wat doen mensen dan in de praktijk? Ze gaan op zoek naar ruimte tussen die regels om toch te kunnen optreden zoals zij denken dat het werkt. Dat is voor een groot deel van de medewerkers met de beste bedoelingen. En dan kun je denken, hoe zit het dan met uniformiteit? Dat vinden medewerkers wel heel belangrijk, maar ze hebben toch het gevoel dat ze de juiste ervaring, kennis en het juiste onderbuikgevoel hebben en zelf beter weten hoe het moet. Dan kiezen ze toch voor hun eigen manier van handhaven. Ik zag vooral dat medewerkers steeds bewust op zoek gingen naar die ruimte en dat ook van elkaar wisten. In de praktijk heb ik meerdere mechanismen gevonden hoe zij op zoek gaan naar die ruimte. Vandaar de titel ‘tussen de regels’.

TvT: *Werkt dat dan mitigerend op dat strenge stelsel?*

Paulien: Grotendeels werkt het wat verzachtend. Medewerkers vinden dat het te streng is en zoeken uitvluchten. Er zijn ook uitzonderingen: medewerkers die juist de strenge kant op gaan.

TvT: *Ten aanzien van de Participatiewet of de bredere discussie over de responsieve rechtstaat of responsieve jurist: Voorstanders daarvan zeggen dat de jurist meer oog moet hebben voor de individuele omstandigheden, meer maatwerk moet bieden. Tegenstanders zeggen juist dat dit niet zomaar kan en leidt tot willekeur. Herken je dit dilemma? Hoe gaan medewerkers daarmee om? Heb je suggesties voor toezichthouders?*

Paulien: Je ziet dat een deel van de medewerkers daarmee heel goed kan omgaan en ook juist behoefte heeft aan die ruimte. ‘Het werk is leuk omdat ik mijn keuze kan maken en die ruimte kan opzoeken.’ Een deel van die medewerkers worstelt: ‘Oh nee, dat is aan mijn baas. Ik ben hier puur voor de uitvoering.’ Ik heb bijvoorbeeld naar de handhavingstijlen van de medewerkers gekeken. Bij sommigen verschuiven die. Deze medewerkers kun je niet op een plek zetten, die zijn dus flexibel inzetbaar. Maar je hebt ook medewerkers die elke keer hetzelfde doen. Ik krijg wel vaker de vraag wat nou goed is. Dan zeg ik altijd: stel je voor, je mag de directeur zijn van een sociale dienst. Wil je vijftig medewerkers die precies doen wat de regels voorschrijven, zonder na te denken wat de eventuele gevolgen zijn of wil je liever vijftig medewerkers hebben die nadenken over wat ze doen, daardoor de ruimte zoeken en in hun uitvoering minder uniform zijn? Vanuit wetenschappelijk onderzoek denken wij dat het eigenlijk een combinatie zou moeten zijn zodat die balans er uiteindelijk voor zorgt dat de uitvoering tussen de grote lijnen past. Als je wilt dat medewerkers hun gedrag moeten kunnen afstemmen op wie ze tegenover zich hebben, biedt dat meerdere mogelijkheden. Je kan zeggen dat één medewerker dat allemaal moet kunnen, maar je kunt ook

zeggen: ‘Ik heb tien medewerkers en bij dit type klant zet ik dit type medewerker in’.

TvT: *Je pleit ervoor de balans te houden.*

Paulien: Ja. Tot nu toe zie je eigenlijk te weinig vertrouwen in de medewerkers. We zouden dus meer op hun professionaliteit moeten vertrouwen. We vergeten nu nog vaak dat er een enorme berg aan kennis bestaat bij uitvoerders. Als we regels blijven maken zonder met de uitvoerende medewerkers te praten, dat gaan ze zich er alleen maar tegen verzetten. Neem ze mee! Dat is eigenlijk mijn belangrijkste advies. Als daar eerder naar geluisterd was, was de Fraudewet nooit op deze manier ingevoerd.

TvT: *En als je dat advies plaatst in het kader van huidige discussies zoals de Wijdemeren-affaire?*

Paulien: Bij Wijdemeren klopt het juridisch allemaal. Maar de vraag is: is dit de bedoeling? Mijn advies zou zijn: neem die uitvoerende medewerkers mee. Bespreek het beleid met hen en kijk ook of het werkbaar is. Betrek die mensen bij het opstellen van de regels en timmer ook niet alles dicht. Vertrouw op de medewerker om daar de ruimte in te zoeken. Hoe meer regels, hoe meer mensen op zoek gaan naar de ruimte tussen de regels. Meer regels is niet de oplossing. We moeten meer vertrouwen op de kwaliteit van medewerkers om de juiste afweging te maken, zonder het helemaal los te laten. Plan dan wel wekelijks besprekingen in om casussen en lijnen te bespreken. Om uniformiteit te behouden, maar ook om medewerkers te stimuleren zelf na te denken.

TvT: *De problematiek van ‘te veel regels’, overreguleren is wel herkenbaar voor andere sectoren en toezichthouders. Verlies je zo niet bedoeling van de wet uit het oog?*

Paulien: Burgers zijn bang om de fout in te gaan. Geen Nederlander weet precies wat een gezamenlijk huishouden is, elke gemeente heeft een ander definitie. Mag je nou drie of vier dagen bij je partner slapen? Een medewerker kan daar helemaal geen antwoord op geven. Werkt die juridische werkelijkheid nu in de praktijk? Nee, niet helemaal. Bij handhaven denk je vaak aan de opsporingsambtenaar, degene die boetes oplegt. Maar handhaving is eigenlijk breder. Het is ook advies geven, voorlichting, af en toe dreigen met iets. Het is dus een hele schaal. Ik stel daarom voor om in plaats van over handhaven over *bevorderen van naleven* te spreken. Medewerkers zeggen nu dat ze niet handhaven, want dat is iets voor de inspecteur. Terwijl als je met hen over de inhoud van hun werk praat, het wel degelijk op handhaven neerkomt. Medewerkers kunnen zich niet in deze term vinden.

Ik wil in vervolgonderzoek naar het netwerk van medewerkers gaan kijken: hoe beïnvloeden ze elkaar? Gaan ze op zoek naar iemand die dezelfde mening heeft? Of gaan ze op zoek naar iemand die een andere mening heeft? En in hoeverre speelt dit ook op andere terreinen waar je medewerkers hebt die regels moeten uitvoeren voor de overheid, zoals de Belastingdienst of de politie? Ik ben

benieuwd of ik daar hetzelfde zal vinden als in de sociale zekerheid.