



**Panteia**

Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM



## **Aandacht voor vertrouwen en oog voor de menselijke maat binnen de Participatiewet**

***Syntheseonderzoek***

Auteurs: Rosanne Oomkens & Anne Drijvers

Zoetermeer, 9 september 2021

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with Panteia. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Panteia. Panteia does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Managementsamenvatting</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Inleiding</b>	<b>13</b>
2.1	Aanleiding syntheseonderzoek	13
2.2	Onderzoeksvragen en doelstelling	13
2.3	Aanpak	13
2.4	Leeswijzer	15
<b>3</b>	<b>Meer aandacht voor 'vertrouwen' en de 'menselijke maat' in de sociale zekerheid</b>	<b>16</b>
3.1	Verschuiving van rechten naar plichten	16
3.2	Gebrek aan vertrouwen van overheid in burgers	17
3.3	Vertrouwen van burgers in de overheid	19
3.4	Aandacht voor de menselijke maat: oorzaken problematiek	20
3.5	Tussenconclusie	23
<b>4</b>	<b>Roep om 'responsieve overheid' binnen bestuursrecht</b>	<b>25</b>
4.1	Aandacht voor menselijke maat impliceert een responsieve overheid: burgerperspectief, doenvermogen en maatwerk centraal	25
4.2	Spanningsveld differentiatie regeltoepassing versus gelijkheidsbeginsel en voorspelbaarheid overheidshandelen	26
4.3	Responsiviteit verhogen: discretionaire ruimte beter benutten?	27
4.4	Tussenconclusie	27
<b>5</b>	<b>Doenvermogen en gewenste ondersteuning bijstandsontvangers</b>	<b>29</b>
5.1	Zelfredzaamheid en doenvermogen	29
5.2	Effecten bijstandsafhankelijkheid	31
5.3	Verwachtingen en behoeften bijstandsontvangers met betrekking tot ondersteuning re-integratie	33
5.4	Tussenconclusie	34
<b>6</b>	<b>Uitvoeringspraktijk: maatwerk in dienstverlening Participatiewet</b>	<b>35</b>
6.1	Maatwerk komt moeilijk van de grond	35
6.2	De keerzijden van maatwerk	38
6.3	Tussenconclusie	40
<b>7</b>	<b>Handhaving en naleving regels Participatiewet in de praktijk</b>	<b>41</b>
7.1	Benutten van maatwerk bij handhaving van arbeidsverplichtingen	41
7.2	Effecten van arbeidsverplichtingen op bijstandsontvangers	44
7.3	Experimenten in de bijstand: effecten ontheffing arbeidsverplichtingen	47
7.4	Naleving arbeidsverplichtingen en inlichtingenplicht bijstandsontvangers en beïnvloedende factoren	49
7.5	Toepassing handhavingsregels omtrent inlichtingenplicht in de praktijk: terugvordering en beboeting	51
7.6	Tussenconclusie	54



<b>8</b>	<b>Meer oog voor de menselijke maat: mogelijke oplossingsrichtingen</b>	<b>56</b>
8.1	Naar meer procedureel en individueel maatwerk	56
8.2	Persoonlijk en helder communiceren	57
8.3	Overige oplossingsrichtingen	57
8.4	Tussenconclusie	58
<b>9</b>	<b>Conclusies: naar een responsieve overheid die oog heeft voor de menselijke maat en maatwerk levert</b>	<b>59</b>
9.1	Probleemschets: waar staan we?	59
9.2	Oorzaken probleemsituatie	59
9.3	Gewenste situatie: waar willen we naartoe?	60
9.4	Mogelijke oplossingsrichtingen	61
9.5	Witte vlekken & aandachtspunten	61
	<b>Bijlage: geraadpleegde bronnen</b>	<b>63</b>



# 1 Managementsamenvatting

## ***Aanleiding en onderzoeksvraag***

De directie Participatie en Decentrale Voorzieningen (PDV) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft Panteia gevraagd een syntheseonderzoek uit te voeren naar de menselijke maat in de Participatiewet. Aanleiding voor het onderzoek is het lopende beleidstraject rondom vertrouwen en de menselijke maat in de (uitvoering van de) Participatiewet.

De centrale onderzoeksvraag van het syntheseonderzoek is:

*Welke kennis en inzichten bestaan er over de omstandigheden en het gedrag van bijstandsontvangers, de bestuursrechtspraak en de uitvoeringspraktijk van de Participatiewet die bij kunnen dragen aan bijstandsverlening vanuit vertrouwen en met meer oog voor de menselijke maat?*

## ***Aanpak***

In dit syntheseonderzoek wordt als het ware door de 'bril van vertrouwen en oog voor de menselijke maat' naar bestaand onderzoek gekeken. Het onderzoek biedt een omvangrijk maar niet uitputtend overzicht van met name (wetenschappelijke) onderzoeken waarin op basis van empirisch materiaal naar vertrouwen, de menselijke maat en aanverwante thema's binnen de sociale zekerheid is gekeken. Daarnaast is in mindere mate gebruik gemaakt van meer essayistische en beschouwende bronnen.

## ***Resultaten***

### **Meer aandacht voor 'vertrouwen' en de 'menselijke maat' in de sociale zekerheid**

#### *Risico's van beleid geënt op wantrouwen*

Op basis van de geïnventariseerde literatuur wordt duidelijk dat het overheidsbeleid rondom sociale zekerheid de afgelopen jaren steeds vaker geënt is op wantrouwen. Hier lijken kortweg drie problemen te spelen die nauw met elkaar samenhangen. Allereerst kan wantrouwen als uitgangspunt ertoe leiden dat burgers op een onprettige manier worden bejegend en zij zich bij voorbaat als fraudeur behandeld voelen. Daarnaast kan wantrouwen als uitgangspunt van beleid ertoe leiden dat een burger die een onbewust fout (regelovertrading) maakt ten onrechte als fraudeur wordt bestempeld. Dit is met name riskant wanneer de overheid gebruikmaakt van algoritmen om bijvoorbeeld automatische boetes op te leggen bij een overtrading. Een kleine fout kan dan tot grote, onevenredige, gevolgen leiden die niet in verhouding staan tot de gemaakte fout. Het derde probleem is dat de overheid enerzijds sterk inzet op het handhaven van regels maar anderzijds deze regels wel dusdanig complex zijn dat het voor (kwetsbare groepen) burgers moeilijk kan zijn om deze regels te volgen.

#### *Vertrouwen burgers herstellen door meer oog voor menselijke maat*

Het blijkt dat de perceptie van burgers over de relatie met de overheid vaak is gebaseerd op hun relatie met de Belastingdienst. In 2019 geven Nederlandse burgers hun relatie met de overheid een kleine voldoende. Verder blijkt dat de meerderheid van de Nederlanders bij een conflict met de overheid weinig vertrouwen heeft in een goede



afloop. Dit is zorgwekkend omdat vertrouwen van burgers in het overheidshandelen één van de fundamenteën van onze rechtsstaat is.

Als het gaat om de wensen die burgers hebben ten aanzien van hun relatie met de overheid, willen zij op een prettige manier worden bejegend, wensen zij een versimpeling van taal en procedures en willen zij op een snelle en passende dienstverlening te ontvangen. Uit de literatuurstudie blijkt dat handelen vanuit vertrouwen een onderdeel lijkt te vormen van het oog hebben voor de menselijke maat. In diverse onderzoeken wordt gesteld dat de 'terugkeer van de menselijke maat' nodig is om het vertrouwen van burgers in de overheid te herstellen. Vaak wordt het bieden van maatwerk gezien als een belangrijke manier om dit te bewerkstelligen.

#### *Gebrek aan oog voor de menselijke maat: oorzaken probleemsituatie*

Op basis van de bestudeerde bronnen blijken er diverse oorzaken ten grondslag te liggen aan het gebrek van oog voor de menselijke maat binnen het stelsel van sociale zekerheid, waaronder – maar niet uitsluitend – in de Participatiewet. Hieronder vatten we de belangrijke oorzaken samen:

- Ontoereikende samenwerking in de driehoek Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties.
- Gebrekkige communicatie vanuit de overheid.
- Knellende wetgeving.
- Complexe wetgeving.

**Onduidelijke wetgeving.** Hoewel de wetgeving mogelijkheden biedt om maatwerk te leveren, vraagt de wetgever erg veel van professionals in termen van vakmanschap en professionaliteit. Besluiten conform de 'bedoeling van de wet' vraagt kennis van de achtergrond van gemaakte keuzes en eenduidige beslisregels. Een dergelijke normenkader ontbreekt, waardoor het voor uitvoeringsprofessionals lastig is om te bepalen wanneer kan of moet worden afgeweken van regels.

**Afstraffen onderbouwd afwijken van regels.** Wanneer leiders/managers geen veilige omgeving creëren maar professionals die (onderbouwd) afwijken van de regels direct afstraffen, belemmert dit het bieden van maatwerk en zorgt daarmee voor onvoldoende oog voor de menselijke maat.

**Verkeerde prikkels.** Wanneer de baten van het bieden van maatwerk ergens anders neerslaan dan waar de kosten worden gemaakt, belemmert dit professionals om maatwerk te bieden. Dit impliceert dat er te weinig oog is voor de menselijke maat.

#### **Roep om 'responsieve overheid' binnen bestuursrecht**

Op basis van de geïnventariseerde literatuur kan worden gesteld dat om de belangen van burgers centraal te stellen, en rekening te houden met hun omstandigheden en doenvermogen, de overheid het evenredigheidsbeginsel in acht moet nemen en maatwerk moet leveren. Het gaat om zowel procedureel maatwerk (bij de inrichting van besluitvormingsprocedures en bij de opstelling jegens de burger rekening houden met het doenvermogen) als om materieel of individueel maatwerk (krijgt de burger wat zijn specifieke situatie verlangt). Ongelijke gevallen moeten ongelijk worden behandeld. Hierbij wordt een zorgvuldige afweging gemaakt wanneer afwijking van de regels nodig is.

Waar eenduidigheid over lijkt te bestaan is het volgende: uitvoeringsprofessionals passen veelal maatwerk toe, maar niet voldoende. Hierdoor wordt regeltoepassing



onvoldoende afgestemd op de belangen en situaties van burgers, waardoor de regeltoepassing tot onevenredige nadelige gevolgen kan leiden voor burgers. Een gedeelde probleemanalyse lijkt echter te ontbreken: komt dit omdat het bestuursrecht onvoldoende mogelijkheden biedt om als uitvoeringsprofessional responsief te handelen? Of benutten uitvoeringsprofessionals de wettelijke mogelijkheden onvoldoende om responsief te handelen?

### **Doenvermogen en gewenste ondersteuning bijstandsontvangers**

Het rationalistische perspectief dat wordt gehanteerd in beleid en uitvoering gaat uit van individuele verantwoordelijkheid en redzaamheid, denk- en doenvermogen, van burgers. Burgers zijn echter niet onder alle omstandigheden zelfredzaam. Het doenvermogen van mensen wordt deels bepaald door aangeboren eigenschappen en deels beïnvloed door omgevingsfactoren. In het geval van bijstandsontvangers kan het zo zijn dat te maken hebben met levensomstandigheden die kunnen leiden tot een verminderd doenvermogen. In het bijzonder kunnen bijstandsontvangers te maken krijgen met armoede en schulden aangezien dit hun zelfredzaamheid aanzienlijk vermindert.

Waar het gaat om de wensen van bijstandsontvangers ten aanzien van de begeleiding bij re-integratie, hebben bijstandsgerechtigden behoefte aan een persoonlijke benadering. Dit houdt enerzijds in dat zij over het algemeen behoefte hebben aan persoonlijk contact met uitvoeringsprofessionals en anderzijds dat gemeenten bij de ondersteuning kijken naar hun persoonlijke situatie en mogelijkheden. Oftewel, procedureel en individueel maatwerk wordt van groot belang geacht door bijstandsontvangers.

### **Uitvoeringspraktijk: maatwerk in dienstverlening Participatiewet**

Waar de overheid binnen de Participatiewet impliciet het belang van zowel lokaal maatwerk als individueel maatwerk impliciet benadrukt, wordt in de literatuur vooral gewezen op het belang van procedureel en individueel maatwerk om als overheid responsief te kunnen handelen en zo oog te hebben voor de menselijke maat. Procedureel maatwerk is belangrijk om aan te kunnen sluiten op het doenvermogen van burgers. Individueel maatwerk wordt van groot belang geacht om tegemoet te komen aan wensen en belangen van burgers. Lokaal maatwerk komt in de praktijk van de grond; gemeenten voeren de Participatiewet verschillend uit. Procedureel en individueel maatwerk komt daarentegen moeilijk van de grond. Zo sluit de digitale dienstverlening van gemeenten onvoldoende aan op het doenvermogen van kwetsbare groepen burgers. Daarnaast hebben gemeenten de verschillende doelgroepen binnen de Participatiewet niet altijd even goed in beeld waardoor ze geen individueel maatwerk kunnen leveren. En hoewel de hardheidsclausule in de Participatiewet in theorie individueel maatwerk mogelijk zou moeten maken, geven gemeenten aan dat de verplichtingen binnen dezelfde Participatiewet het bieden van individueel maatwerk bemoeilijkt.

Daarnaast blijken er ook keerzijdes te kleven aan zowel lokaal als individueel maatwerk. Als gevolg van lokaal maatwerk ontstaat ongelijkheid, zowel aan de re-integratiekant (waar het gaat om de inzet van instrumenten) alsmede aan de kant van de handhaving van verplichtingen. De decentrale uitvoering van de Participatiewet heeft geleid tot ongelijkheid en onvoorspelbaarheid. Het gaat hierbij om ongelijke behandeling van gevallen die niet veel van elkaar verschillen. Dit kan juist negatieve gevolgen hebben voor het handelen vanuit de menselijke maat. Met het bestaan van verschillende re-integratieinstrumenten voor de verschillende doelgroepen binnen de Participatiewet beoogde de overheid individueel maatwerk. Hiermee is onbedoeld een complex systeem



gecreëerd. Maatwerk alleen lijkt dus niet de oplossing te zijn om meer vanuit vertrouwen en de menselijke maat te handelen als overheid en brengt mogelijke zelf negatieve effecten met zich mee.

### **Handhaving en naleving regels Participatiewet in de praktijk**

Op basis van de literatuurstudie valt allereerst op dat er veel onderzoeken zijn waarin aandacht wordt besteed aan de arbeidsverplichtingen binnen de Participatiewet, maar er relatief weinig bekend is over schending inlichtingenplicht en in het bijzonder over de effecten hiervan op burgers.

#### *Zowel lokaal als individueel maatwerk bij handhaving arbeidsverplichtingen*

De beschikbare bronnen laten zien dat er regionale verschillen bestaan omtrent de handhaving van verplichtingen, aangezien gemeenten anders omgaan met de verplichtingen binnen de Participatiewet. Er is dus sprake van lokaal maatwerk. De beleidsvrijheid die gemeenten hebben, leidt tot verschillen in uitvoering tussen gemeenten, waarbij burgers in sommige gemeenten benadeeld worden. In positieve zin is er ook sprake van individueel maatwerk waarbij klantmanagers rekening lijken te houden met de specifieke situatie van burgers. Wat echter niet duidelijk wordt uit bovenstaande onderzoeken is in hoeverre het gaat om ongelijke behandeling van ongelijke gevallen of om ongelijke behandeling van gelijke gevallen. Met het oog op rechtvaardigheid is dit een relevante vraag waar deze onderzoeken geen antwoord op geven.

#### *Procedureel en individueel maatwerk belangrijk voor naleving*

Ten aanzien van handhaving en sanctionering kan worden geconcludeerd dat het effect van strengere controle en sancties op uitstroom naar werk heterogeen is en dus niet voor alle uitkeringsgerechtigden op dezelfde manier werkt. Dit impliceert dat het individuele profiel van een bijstandsgerechtigde centraal zou moeten staan. Als het gaat om het verbeteren van naleving en het vergroten van uitstroom uit de bijstand, is procedureel en individueel maatwerk belangrijk als het gaat om handhaving en sanctionering.

#### *Ervaringen bijstandsgerechtigden met arbeidsverplichtingen zijn wisselend*

Onderzoeken laten zien dat de ervaringen van bijstandsontvangers zelf met de tegenprestatie wisselend zijn. Waar de een het ervaart als nuttig, het hen activeert en ze zich gewaardeerd voelen, zo ervaart de ander de tegenprestatie als stigmatiserend. De tegenprestatie kan ertoe leiden dat mensen minder tijd steken in het zoeken naar betaald werk. Uit de experimenten binnen de Participatiewet blijkt dat de ontheffing van de arbeids- en re-integratieverplichtingen in de bijstand geen significant effect heeft op de uitstroom naar werk. Ook intensievere begeleiding en een hogere vrijlating van bijverdiensten hebben geen significant effect – positief dan wel negatief – op de volledige uitstroom naar werk. Mogelijk maakt het wel dat bijstandsontvangers zich anders bejegend voelen. Dit is echter niet onderzocht.

#### *Variatie in bekendheid met verplichtingen*

Ongeveer de helft van de bijstandsgerechtigden beschouwt de regels binnen de Participatiewet als redelijk. Waar het gaat om naleving van verplichtingen blijkt dat de bekendheid van bijstandsgerechtigden met de verschillende plichten die zij hebben varieert. Dit geldt ook voor de bekendheid met de mogelijkheid om bezwaar te maken; niet iedere bijstandsontvanger is goed op de hoogte over de mogelijkheid hiertoe. Het blijkt dat medewerkers van de sociale dienst bijstandsgerechtigden ook niet altijd wijzen op mogelijkheden tot bezwaar en beroep.





### *Boeteregime van scherpe kantjes ontdaan maar beperkt maatwerk mogelijk*

De afgelopen jaren zijn de regels rondom de bestuurlijke boete na de invoering van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving op 1 januari 2013 gewijzigd. Hiermee heeft de rechterlijke macht het boeteregime van zijn scherpe kanten ontdaan. Desalniettemin kan het huidige boeteregime leiden tot het ontstaan van problematische schulden. De ruimte die gemeenten hebben om individueel maatwerk te leveren bij het handhaven van het schenden van de inlichtingenplicht zijn, in tegenstelling tot de maatwerkmogelijkheden rondom verplichtingen aan de re-integratiekant, nog altijd beperkt.

### **Meer oog voor de menselijke maat: mogelijke oplossingsrichtingen**

Om tot bovenstaande gewenste situatie binnen de kaders van de Participatiewet te komen, zijn verschillende oplossingen nodig. Hierbij kunnen grofweg vijf van oplossingsrichtingen worden onderscheiden die alle noodzakelijk, maar niet voldoende, zijn om daadwerkelijk oog te hebben voor de menselijke maat:

- Wet- en regelgeving beter op elkaar laten aansluiten.
- Verbeteren aansluiting handelen overheid op doenvermogen burgers.
- Onduidelijkheden in toepassing wet- en regelgeving wegnemen om meer procedureel en individueel maatwerk te kunnen leveren.
- Vergroten vakmanschap en professionalisering uitvoeringsprofessionals.

## **Conclusies**

### **Naar een responsieve overheid die oog heeft voor de menselijke maat en maatwerk levert**

#### *Probleemschets: waar staan we?*

Binnen het bredere stelsel van sociale zekerheid vormt [wantrouwen](#) op veel plaatsen het uitgangspunt binnen het handhavings- en boeteregime. Dit maakt dat burgers soms worden bejegend als zijnde fraudeurs. Daarnaast is er binnen de sociale zekerheid in algemene zin [te weinig oog voor de menselijke maat](#) bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving. Oftewel, het evenredigheidsbeginsel werkt onvoldoende door in wetgeving, beleid en uitvoering. Er wordt onvoldoende rekening gehouden met de omstandigheden, belangen en het doenvermogen van burgers. De [overheid handelt dus onvoldoende responsief](#). Hierbij bestaat, eveneens in brede zin, een [spanningsveld](#) tussen [differentiatie van regeltoepassing](#) (evenredigheidsbeginsel) [versus](#) het [gelijkheidsbeginsel](#) en de [voorspelbaarheid](#) van overheidshandelen. Dit speelt in het bijzonder bij de uitvoering van de Participatiewet, die decentraal is georganiseerd. Als gevolg van beleidsvrijheid die gemeenten hebben bestaan er verschillen in de uitvoering van de (verplichtingen binnen de) Participatiewet. Hierdoor is er geen sprake van één duidelijke regeling met gelijke kansen en mogelijkheden voor alle burgers en kunnen gelijke gevallen ongelijk worden behandeld.

#### *Oorzaken probleemsituatie*

Hieronder schetsen we op basis van de bestudeerde bronnen de belangrijkste oorzaken voor het gebrek aan oog voor de menselijke maat binnen de sociale zekerheid, inclusief de Participatiewet.

[Ontoereikende samenwerking in de driehoek Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties](#). Wat betreft de informatie die nodig is om tot zorgvuldige besluitvorming te komen, staat de Tweede Kamer op achterstand ten opzichte van de



departementen. In de Tweede Kamer en op de departementen is onvoldoende kennis over de uitvoering aanwezig en/of deze wordt onvoldoende benut.

**Gebrekkige communicatie.** Communicatie vanuit de overheid is niet altijd afgestemd op het doenvermogen van de burger. Tevens zijn besluiten niet altijd helder gemotiveerd. Burgers begrijpen hierdoor niet altijd wat de inhoud of de strekking is van bepaalde brieven. Ook kunnen zij de gevolgen van een besluit niet altijd overzien.

**Knellende wetgeving.** Verschillende uitvoeringsorganisaties waar burgers mee te maken hebben, voeren eigen wet- en regelgeving uit en houden hierbij geen of onvoldoende rekening houden met de regelingen van andere overheidsorganen en de impact daarvan op de burgers.

**Complexe wetgeving.** Socialezekerheidswetgeving is op sommige onderdelen dermate complex dat burgers hun rechtspositie niet goed zelf kunnen bepalen. Ten aanzien van het halen van hun recht wordt het doenvermogen van burgers overschat waardoor zij hun recht niet goed kunnen halen.

**Onduidelijke wetgeving.** Hoewel de wetgeving mogelijkheden biedt om individueel maatwerk te leveren, vraagt de wetgever erg veel van professionals in termen van vakmanschap en professionaliteit. Besluiten conform de 'bedoeling van de wet' vragen veel kennis van de achtergrond van gemaakte keuzes en eenduidige beslisregels. Een dergelijke normenkader ontbreekt, waardoor het voor uitvoeringsprofessionals lastig is om te bepalen wanneer kan of moet worden afgeweken van bijvoorbeeld de verplichtingen die gelden binnen de Participatiewet.

**Te strikte regeltoepassing door onvoldoende benutten van maatwerkmogelijkheden.** Regelmatig worden regels strikt naar de letter van de wet toegepast. De Awb en de hardheidsclausule in de Participatiewet lijken voldoende mogelijkheden te bieden om individueel maatwerk te leveren. Uitvoeringsprofessionals hebben soms echter onvoldoende kennis van de mogelijkheden die de Awb en de aanwezigheid van de hardheidsclausule binnen de Participatiewet biedt. De kaders scheppen onvoldoende duidelijkheid voor uitvoeringsprofessionals omtrent het leveren van individueel maatwerk.

#### *Gewenste situatie: waar willen we naartoe?*

Oog hebben voor de **menselijke maat** betekent recht doen aan de omstandigheden, belangen en het doenvermogen van burgers bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving. De overheid moet zich dus responsief opstellen. Burgers worden empathisch bejegend en **vertrouwen** vormt het uitgangspunt van regelgeving. Om de belangen van burgers centraal te stellen, en rekening te houden met hun omstandigheden en doenvermogen, moet de overheid het evenredigheidsbeginsel in acht nemen en **maatwerk** leveren. Het gaat om zowel **procedureel maatwerk** (bij de inrichting van besluitvormingsprocedures en bij de opstelling jegens de burger rekening houden met het doenvermogen) als om **materieel** of **individueel maatwerk** (krijgt de burger wat zijn specifieke situatie verlangt). Ongelijke gevallen moeten ongelijk worden behandeld. Hierbij wordt een zorgvuldige afweging gemaakt wanneer afwijking van de regels nodig is. Binnen een **responsieve overheid** die het burgerperspectief centraal stelt, spelen naast het **evenredigheidsbeginsel** en het **zorgvuldigheidsbeginsel** ook twee andere beginselen een belangrijke rol: **gelijkheid** en **voorspelbaarheid**. Wetgeving moet ook voorspelbaar en eenduidig zijn voor burgers en uitvoeringsprofessionals, zodat zij weten waar ze aan toe zijn (**rechtszekerheid**) en iedereen moet in beginsel aan



wetgeving dezelfde rechten kunnen ontlenen (*rechtsgelijkheid*). Gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld.

Bovenstaande schets van de gewenste situatie heeft betrekking op de Participatiewet, maar is tevens van toepassing op de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid in bredere zin.

#### *Mogelijke oplossingsrichtingen*

Om tot bovenstaande gewenste situatie binnen de kaders van de Participatiewet te komen, zijn verschillende oplossingen nodig. Hierbij kunnen grofweg vier oplossingsrichtingen worden onderscheiden die alle noodzakelijk, maar niet voldoende, zijn om daadwerkelijk oog te hebben voor de menselijke maat:

#### Wet- en regelgeving beter op elkaar laten aansluiten

- Verschillende uitvoeringsorganisaties moeten beter op de hoogte zijn waar de wet- en regelgeving van de eigen organisatie schuurt met de wet- en regelgeving van andere uitvoeringsorganisaties en wat de impact is daarvan op de burgers. Dit vraagt om kennisuitwisseling *tussen* uitvoeringsorganisaties.
- De wetgever moet voorkomen dat verschillende wet- en regelgeving 'knelt'; de verplichtingen binnen de ene wet moeten de beoogde doelen binnen andere wetten en domeinen niet dwarsbomen.

#### Verbeteren aansluiting handelen overheid op doenvermogen burgers

- Wet- en regelgeving, en in het bijzonder de rechten en plichten hierbinnen, moeten begrijpelijk zijn voor burgers.
- Uitvoeringsorganisaties moeten een beter beeld krijgen van de omstandigheden, het doenvermogen en de behoeften van burgers.
- Uitvoeringsorganisaties moeten zorgen voor een goede bereikbaarheid. Burgers moeten te allen tijde de mogelijkheid hebben om menselijk contact (fysieke afspraak, telefonisch contact, beeldbellen) te hebben met een uitvoeringsorganisatie. Maar ook andere vormen van contact moeten mogelijk zijn voor hen die daar de voorkeur aan geven.
- Uitvoeringsorganisaties moeten regelmatig een terugkoppeling vragen van burgers om mogelijk onbedoelde hardvochtige effecten van (de uitvoering van) wet- en regelgeving op groepen burgers te inventariseren.

#### Onduidelijkheden in toepassing wet- en regelgeving wegnemen om meer procedureel en individueel maatwerk te kunnen leveren

- De wettelijke kaders omtrent de beslisruimte die uitvoeringsprofessionals hebben om tot een behoorlijk besluit te komen, moeten worden verduidelijkt. De beslisruimte die professionals vanuit de Awb en de hardheidsclausule binnen de Participatiewet hebben, botst met de verplichtingen die gelden binnen de Participatiewet. Het is onduidelijk in welke gevallen uitvoeringsprofessionals mogen afwijken van de wettelijke verplichtingen.

#### Vergroten vakmanschap en professionalisering uitvoeringsprofessionals

- Wanneer de onduidelijkheden rondom de toepassing van wettelijke kaders zijn weggenomen, is het belangrijk dat de kennis van uitvoeringsprofessionals over de mogelijkheden die de Awb en de hardheidsclausule binnen de Participatiewet bieden voor maatwerk wordt vergroot. Besluiten conform de 'bedoeling' van wet- en regelgeving vraagt kennis van de achtergrond van gemaakte keuzes en een helder normenkader dat uitvoeringsprofessionals helpt om zorgvuldige afwegingen te



maken. Hier lijkt een belangrijke rol weggelegd voor het opleidingen en beroepsorganisaties.

- Teamleiders en managers binnen uitvoeringsorganisaties dienen een veilige omgeving te creëren waarin afwijken van de regels, mits onderbouwd, niet direct afgestraft wordt.

### *Witte vlekken & aandachtspunten*

Hoewel de beschikbare literatuur voldoende aanknopingspunten biedt om een beeld te schetsen van de zogenoemde 'gewenste situatie' en van de mogelijke oplossingsrichtingen, resteren enkele kennislacunes. Hierbij zijn er enkele aandachtspunten die van belang zijn in het achterhoofd te houden bij beleidsvorming rondom de menselijke maat in (de uitvoering van) wet- en regelgeving in het kader van de Participatiewet en socialezekerheidswetgeving in meer algemene zin.

In termen van oplossingsrichtingen zijn er nauwelijks onderzoeken beschikbaar waarin de voorgestelde oplossingsrichtingen empirisch zijn getoetst. In verschillende onderzoeken zijn veel overeenkomsten tussen de voorgestelde oplossingsrichtingen om meer oog te hebben voor de menselijke maat. Enkele resterende vragen zijn:

- Uitgangspunt van vertrouwen is dat je gelijke gevallen gelijk behandelt, en ongelijke gevallen naar de mate van ongelijkheid.
  - Welke criteria dienen uitvoeringsprofessionals echter te hanteren om die ongelijkheid vast te stellen?
  - Welke rol kunnen opleidingen en beroepsorganisaties spelen om tot een eenduidig en gedragen normenkader te komen dat enerzijds voldoende beslissruimte biedt voor professionals en anderzijds voldoende kaders biedt om professionals de benodigde handvatten te bieden om ongelijkheid in overheidshandelen bij gelijke gevallen te voorkomen?

Aandachtspunt hierbij is dat de verantwoordelijkheid om meer maatwerk te leveren, en zodoende oog te hebben voor de menselijke maat, niet te veel verantwoordelijkheid moet leggen bij individuele professionals. De oorzaak voor het gebrek aan oog voor de menselijke maat lijkt op basis van de literatuurstudie namelijk nauwelijks te liggen in professionals die niet 'moedig' genoeg zouden zijn om 'ruimte te pakken'.

- Wat is een in de praktijk goed uitvoerbare manier om te zorgen dat verschillende uitvoeringsorganisaties *structureel* beter op de hoogte zijn waar de wet- en regelgeving van de eigen organisatie schuurt met de wet- en regelgeving van andere uitvoeringsorganisaties en wat de impact is daarvan op de burgers?
- Door de beleidsvrijheid die gemeenten hebben bij de uitvoering van de Participatiewet bestaan er verschillen in de wijze waarop gemeenten hun beleid uitvoering en verplichtingen handhaven. De beleidsruimte lijkt niet nodig te zijn om individueel maatwerk te realiseren, maar leidt wel tot ongelijkheid tussen groepen burgers. Hoe zorg je voor een goede en uitvoerbare balans tussen de beginselen evenredigheid, gelijkheid en voorspelbaarheid in een decentrale uitvoeringspraktijk?



## 2 Inleiding

### 2.1 Aanleiding syntheseonderzoek

De directie Participatie en Decentrale Voorzieningen (PDV) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft Panteia gevraagd een syntheseonderzoek uit te voeren naar de menselijke maat in de Participatiewet. Aanleiding voor het onderzoek is het lopende beleidstraject rondom vertrouwen en de menselijke maat in de (uitvoering van de) Participatiewet. Aanleiding voor dit traject was enerzijds het publieke debat en anderzijds de rondetafelgesprekken die het ministerie heeft gevoerd met gemeenten. Het doel van de rondetafels was om door middel van gesprekken te komen tot een eerste inventarisatie van als onevenredig ervaren hardheden, en daarmee een gebrek aan oog voor de menselijke maat, in de Participatiewet.

Om potentiële oplossingsrichtingen te kunnen analyseren en uit te werken, is een overzicht gewenst van alle (wetenschappelijke) inzichten die de afgelopen jaren zijn opgedaan met betrekking tot bijstandsverlening, de menselijke maat binnen de bijstandspopulatie en bovengenoemde oplossingsrichtingen. Het syntheseonderzoek voorziet in deze behoefte. Daarnaast kunnen de verkregen inzichten benut worden als studiemateriaal voor stakeholdersdagen binnen een opgavegericht beleidstraject.

### 2.2 Onderzoeksvragen en doelstelling

De centrale onderzoeksvraag van het syntheseonderzoek is:

*Welke kennis en inzichten bestaan er over de omstandigheden en het gedrag van bijstandsontvangers, de bestuursrechtspraak en de uitvoeringspraktijk van de Participatiewet die bij kunnen dragen aan bijstandsverlening vanuit vertrouwen en met meer oog voor de menselijke maat?*

Het doel van het syntheseonderzoek is om inzichten te bieden die beleidsmakers helpen om tot beleid op het gebied van bijstandsverlening te komen waarbij vertrouwen en oog voor de menselijke maat bepalende beginselen vormen.

In dit syntheseonderzoek belichten we het thema 'vertrouwen en menselijke maat binnen de Participatiewet' vanuit verschillende invalshoeken. We richten ons in bredere zin op ontwikkelingen in het bestuursrecht binnen de sociale zekerheid. Daarnaast richten we ons op de uitvoeringspraktijk. In dit onderzoek maken we binnen de gemeentelijke uitvoeringspraktijk onderscheid tussen het *handhaven van verplichtingen* waaronder de arbeidsverplichting, taaleis, tegenprestatie en de inlichtingenplicht, en *dienstverlening* binnen de Participatiewet.

### 2.3 Aanpak

Aandacht voor 'vertrouwen' en de 'menselijke maat' is redelijk recent. Dit maakt dat in veel onderzoeken die vóór 2020 zijn uitgevoerd niet expliciet naar deze twee beginselen is gekeken. In het publieke en politieke debat worden de termen veelvuldig gebruikt, zonder dat hierbij een definitie wordt gegeven. In dit syntheseonderzoek wordt als het ware door de 'bril van vertrouwen en oog voor de menselijke maat' naar bestaand onderzoek gekeken. Het gaat hierbij met name om (wetenschappelijke) onderzoeken waarin op basis van empirisch materiaal naar vertrouwen, de menselijke maat en aanverwante thema's binnen de sociale zekerheid is gekeken. Daarnaast is, zij het in



mindere mate, gebruik gemaakt van meer essayistische en beschouwende bronnen. Bijlage 1 omvat het overzicht van de bronnen die in het syntheseonderzoek zijn meegenomen. Dit overzicht – en daarmee dit syntheseonderzoek – is overigens *geen* uitputtend overzicht van alle rapporten en onderzoeken waarin impliciet dan wel expliciet is gekeken naar de thema's vertrouwen en de menselijke maat. De onderzoekers hebben gepoogd om binnen de kaders van de onderzoeksopdracht de meest relevante bronnen te verwerken in een syntheserapport.

Om systematisch na te kunnen gaan welke inzichten uit bestaande bronnen over 'vertrouwen en oog voor de menselijke maat' opgehaald kunnen worden, is een toetsingskader ontwikkeld van waaruit de onderzoekers bestaande inzichten in kaart hebben gebracht. Om tot dit toetsingskader te komen, hebben wij een inventarisatie gemaakt van kamerbrieven waarin expliciet dan wel impliciet wordt gesteld dat vertrouwen en oog voor de menselijke maat het uitgangspunt moet zijn in de uitvoering van sociale zekerheidswetgeving. Deze eerste inventarisatie laat zien dat 'vertrouwen en oog voor de menselijke maat' drie domeinen raakt:

- 1) Vertrouwen en oog voor de menselijke maat in wet- en regelgeving
- 2) Vertrouwen en oog voor de menselijke maat in handhaving (uitvoeringspraktijk)
- 3) Vertrouwen en oog voor de menselijke maat in dienstverlening (uitvoeringspraktijk)

In vrijwel alle situaties waarbij overheid en burger met elkaar te maken hebben, is sprake van rechten en plichten. Die rechten en plichten zijn vastgelegd in wet- en regelgeving. Daarnaast maakt de overheid afspraken met uitvoeringsorganisaties over de uitvoering van die wet- en regelgeving (gemeenten in dit geval). Klantmanagers en consulenten werk en inkomen van gemeenten beschikken vervolgens over discretionaire bevoegdheden op basis van de Participatiewet. Hieronder worden de belangrijkste aspecten binnen elk van deze drie domeinen benoemd. Dit toetsingskader heeft houvast geboden bij het analyseren en synthetiseren van bestudeerde bronnen.

## TOETSINGSKADER: VERTROUWEN EN MENSELIJKE MAAT

### 1. Vertrouwen en oog voor de menselijke maat in wet- en regelgeving

- **Onwenselijke en onredelijke hardheid** moet worden voorkomen. Daarbij past dat er aandacht is voor de individuele omstandigheden van de betrokkene (Kamerstukken 2020/2021, 34352, nr. 207) De gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig nadelig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen (artikel 3:4, tweede lid, van de Awb in Kamerstukken 2019/2020, 29362, nr. 282).
- Wet- en regelgeving mag **mensen niet financieel in de knel brengen** met betrekking tot frauderegulering en invordering (Kamerstukken 2020/2021, 35510, nr. 4).
- Er moet voldoende ruimte in de wet zijn om **rekening te houden met omstandigheden** van mensen (Kamerstukken 2020/2021, 35510, nr. 4). **Wet- en regelgeving** bevat **mogelijkheden én verplichtingen** voor bestuursorganen om bij beslissingen die burgers rechtstreeks in hun belang treffen, **maatwerk te leveren**. (Kamerstukken 2020/2021, 35510, nr. 4).
- Er moet **evenwicht** bestaan tussen het **vangnetkarakter** van de bijstand en de **menselijke maat** (Kamerstukken 2020/2021, 34352, nr. 207).
- Er moet een **kwijtscheldingsbevoegdheid** zijn voor de gevallen waarin de wet niets regelt (Kamerstukken 2019/2020, 29362, nr. 282).
- **Wetgeving** moet **voorspelbaar** en **eenduidig** zijn voor burgers, bedrijven en bestuursorganen, zodat zij weten waar ze aan toe zijn (**rechtszekerheid**) en iedereen moet in beginsel aan wetgeving dezelfde rechten kunnen ontlenen (**rechtsgelijkheid**) (Kamerstukken 2020/2021, 35510, nr. 4). Algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het **evenredigheidsbeginsel**, moeten een betere doorwerking krijgen in beleid en



wetgeving, zodat wetgeving in de toepassing **rechtvaardig** uitpakt (Kamerstukken 2020/2021, 35510, nr. 4).

- Niet het adagium «regel is regel» moet worden gehanteerd, maar **algemene beginselen van bestuur** moeten leidend zijn, waarbij de **bedoeling** van de **wetgever richtinggevend** is voor de toepassing ervan (Kamerstukken 2020/2021, 35510, nr. 4).

## 2. Vertrouwen en oog voor de menselijke maat in handhaving

- Te **strikte toepassing** van **regels** moet worden **voorkomen** (Kamerstukken 2020/2021, 35510, nr. 4)
- Er moet **onderscheid** bestaan tussen **bewuste regelovertreding** en **vergissingen en fouten** (Kamerstukken 2020/2021, 34352, nr. 207).
- De bedoeling is dat meer **maatwerk wordt bevorderd** én **fouten** van burgers **niet direct** worden **uitgelegd** als **fraude** (Kamerstukken 2020/2021, 35510, nr. 4).
- Alle te verwachten effecten en **doenbaarheid** van een **besluit** door uitvoeringsprofessionals moet worden onderzocht en in beeld gebracht (Kamerstukken 2020/2021, 35510, nr. 4).
- Afwezigheid **ongewenste financiële prikkels** in relatie tot handhaving (Kamerstukken 2020/2021, 35510, nr. 4).

## 3. Vertrouwen en oog voor de menselijke maat in dienstverlening

- **Aanwezigheid** van **bevoegdheden** met **beoordelingsruimte** voor **uitvoeringsprofessionals** of de aanwezigheid van **hardheidsclausules** (Kamerstukken 2020/2021, 35510, nr. 4).
- **Uitvoeringsprofessionals** beschikken over **bevoegdheden** die het voor hen makkelijk maken om **maatwerk** te kunnen **leveren** als de situatie daarom vraagt (Kamerstukken 2020/2021, 35510, nr. 4).
- De **overheid** moet **toegankelijk** zijn. **Dienstverlening** moet **eenvoudig** zijn. Het moet voor burgers gemakkelijk zijn om nadere informatie en uitleg te krijgen. En het is helder hoe je als burger, indien gewenst, in bezwaar of beroep kunt gaan tegen beslissingen van de overheid (Kamerstukken 2020/2021, 35510, nr. 4).
- Als mensen vastlopen in digitale processen of in de knel komen, moet er een medewerker zijn met kennis van zaken die hen te woord staat en verder helpt. Er zijn **loketten** waar mensen langs kunnen komen. **Medewerkers** hebben **de tijd** om mensen **passende aandacht** en **ondersteuning** te bieden (Kamerstukken 2020/2021, 35510, nr. 4).
- **Passende dienstverlening**: het principe «**er is geen verkeerde deur**» is leidend. Als mensen aankloppen bij een loket van een uitvoeringsorganisatie of gemeente waar ze niet geholpen kunnen worden, mag dat er niet toe leiden dat ze aan hun lot worden overgelaten (Kamerstukken 2020/2021, 35510, nr. 4).

## 2.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 3 biedt een beknopte schets van de context waarbinnen dit syntheseonderzoek tot stand is gekomen. In hoofdstuk 4 wordt vanuit een juridisch perspectief een beeld geschetst van de belangrijkste ontwikkelingen binnen het bestuursrecht omtrent socialezekerheidswetgeving. In hoofdstuk 5 staat de zelfredzaamheid en het doenvermogen van bijstandsgerechtigden centraal. Ook gaan we in op de effecten van bijstandsafhankelijkheid en schetsen we een beeld van de verwachtingen en behoeften van bijstandsontvangers. Hoofdstuk 6 gaat in op de mate waarin vertrouwen en oog voor de menselijke maat momenteel tot uitdrukking komen in de dienstverlening binnen de Participatiewet. Handhaving en naleving van de regels binnen de Participatiewet staan centraal in hoofdstuk 7. Het gaat hierbij om zowel arbeidsverplichtingen (waaronder ook de taaleis en de tegenprestatie) als om de inlichtingenplicht. In hoofdstuk 8 staan we stil bij de oplossingsrichtingen die in de eerder behandelde bronnen worden aangedragen om vertrouwen als uitgangspunt van wet- en regelgeving te nemen en aandacht voor de menselijke maat te vergroten. Hoofdstuk 9 vormt het slothoofdstuk waarin we conclusies trekken ten aanzien van de probleemsituatie, de gewenste situatie, mogelijke oplossingsrichtingen en de resterende witte vlekken in kaart brengen.



### 3 Meer aandacht voor 'vertrouwen' en de 'menselijke maat' in de sociale zekerheid

Dit hoofdstuk biedt een beknopte schets van de context waarbinnen dit syntheseonderzoek tot stand is gekomen. De roep om meer oog voor vertrouwen en aandacht voor de menselijke maat binnen de Participatiewet staat namelijk niet op zichzelf. Het leeft namelijk breed en speelt binnen verschillende uitvoeringsorganisaties van sociale zekerheid, waaronder de Belastingdienst, UWV en de SVB. Wat betreft de (uitvoering van de) Participatiewet hebben de VNG en Divosa aandacht gevraagd voor de terugkeer van de menselijke maat.

Twee belangrijke aanjagers van de bredere discussie rondom vertrouwen en de menselijke maat vormden het rapport 'Ongekend onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) (2020) en het rapport 'Klem tussen balie en beleid' van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) (2021). Daarnaast heeft ook de Nationale ombudsman meermaals aangekaart dat de overheid en uitvoeringsorganisaties in haar dienstverlening te weinig aandacht hebben voor de menselijke maat. De Nationale ombudsman hanteert de term 'menselijke maat' al langer en kaart het thema ook al zo'n anderhalf decennium aan in verschillende contexten, bijvoorbeeld in "De menselijke maat. Dienstverlening van zorgkantoren" (2007).

In dit hoofdstuk bespreken we relevante literatuur om zicht te krijgen op het concept 'vertrouwen'. We gaan hierbij allereerst in op het gebrek aan vertrouwen dat de afgelopen jaren ten grondslag lijkt te hebben gelegen aan delen van het overheidsbeleid. Vervolgens bespreken we hoe vertrouwen van burgers in de overheid 'werkt' en hoe dit zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Vervolgens bespreken we relevante literatuur om beter zicht te krijgen op het thema 'menselijke maat' binnen de sociale zekerheid. Deze term – die allerminst eenduidig is – wordt in diverse domeinen gehanteerd. In dit hoofdstuk inventariseren we de oorzaken van de gesignaleerde problemen rondom de menselijke maat evenals mogelijke oplossingsrichtingen die vanuit de literatuur worden aangedragen om meer oog te hebben voor de menselijke maat.

#### 3.1 Verschuiving van rechten naar plichten

Ontwikkelingen rondom vertrouwen en de menselijke maat kunnen niet los worden gezien van ontwikkelingen in de rechten en plichten van burgers op het gebied van sociale zekerheid.

In het boek 'De toekomst van de sociale zekerheid: de menselijke maat in een solidaire samenleving' analyseert Vrooman het belang van het institutionele pad voor de collectieve resultaten van de sociale zekerheid. Hij richt zich hierbij op de institutionele veranderingen die zich sinds 1980 voordeden in een deel van de formele Nederlandse sociale zekerheid: de werkloosheids-, arbeidsongeschiktheids- en bijstandsregelingen. Vrooman suggereert "dat er in de onderzochte periode niet zozeer sprake was van incrementele erosie, maar eerder van conversie: er deed zich een geleidelijke kwalitatieve verandering voor in de bescherming die de werkloosheids-, arbeidsongeschiktheids- en bijstandsregelingen boden. Ze werden substantieel minder ruimhartig in termen van uitkeringshoogte en uitkeringsduur, en richtten zich in toenemende mate op het stimuleren van sociale participatie, met name in de vorm van arbeidsdeelname. Dit laatste kreeg vooral gestalte via een versmalling van de





toegangspoort tot de regelingen, het opleggen van meer plichten en meer eigen verantwoordelijkheid aan uitkeringsontvangers, en de introductie van frequentere en zwaardere straffen als zij nalatig werden geacht” (in Hirsch Balling et al., 2020). Kort gezegd, het sociale zekerheidsstelsel binnen de Nederlandse verzorgingsstaat versoberde en er vond een verschuiving plaats van nadruk op rechten naar een nadruk op plichten voor burgers.

Inzoomend op ontwikkelingen op het gebied van bijstand, laten Brink en Vonk (in Kampen et al., 2020) zien dat de Participatiewet, meer dan eerdere bijstandswetten, de plichten van bijstandsgerechtigden benadrukt, hen tevens intensief controleert en “daarmee afbreuk doet aan het verheffingsideaal van de bijstand” (2020: 17). Kampen et al. (2020) betogen dat de voorwaardelijkheid van het recht op een bijstandsuitkering vragen oproept over rechtvaardigheid. Zo stellen zij de vraag of de tegenprestatie de bijstand minder rechtvaardig maakt omdat bijstandsontvangers worden gedwongen tot iets waartoe zij niet in staat zijn of wat zij niet willen. Daarnaast stellen Kampen, Sebrechts, Knijn en Tonkens in ‘Streng maar onrechtvaardig’ dat het bijstandsbeleid de afgelopen jaren strenger is geworden – evenals in veel andere Europese landen – en daarnaast de arbeidsmarkt minder toegankelijk is geworden. Deze discrepantie belemmert herverdeling, erkenning en vertegenwoordiging en maakt de bijstand volgens de onderzoekers minder rechtvaardig. Het bijstandsbeleid is de afgelopen jaren steeds meer gericht op activering. Dit is veelal een combinatie van “meer wortel en meer stok” (Kampen et al., 2020: 244). Hiermee bedoelen de auteurs dat enerzijds meer begeleiding en ondersteuning is voor het vinden van werk en anderzijds er strenger wordt opgetreden indien uitkeringsgerechtigden niet of onvoldoende meewerken. Zij betogen dat door de nadruk op naleving van verplichtingen de bijstand strenger is geworden en rechten van bijstandsontvangers zijn ingeperkt.

Ook Tollenaar (2021) wijst op een verschuivende balans tussen rechten en plichten binnen de sociale zekerheid. Zo heeft de wetgever sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw steeds meer oog voor het handhaven en afdwingen van deze verplichtingen (Goudswaard & Van Voss, 2006 in Tollenaar, 2021). Hoewel deze ontwikkeling niet uniek is voor Nederland, spreekt Vonk (2014) in deze context van steeds verdergaande verplichtingen (onder andere binnen de Participatiewet) en een verzwaring van het sanctie-instrumentarium, over een repressieve verzorgingsstaat. Volgens Vonk et al. (2016) kunnen burgers financieel in de knel komen door het sterk disciplinerende karakter van de bijstand dat gepaard gaat met intensieve controles en hoge boetes.

### 3.2 Gebrek aan vertrouwen van overheid in burgers

#### *Focus op fraude en gebruik algoritmen om fraude op te sporen*

“De overheid wantrouwt haar burgers, denken aan fraude staat voorop”, aldus de Nationale ombudsman (2021a) in een gesprek over het persoonsgebonden budget. Six (2021) stelde in het kader van de VU Divosa Collegereeks iets vergelijkbaars toen zij schreef dat burgers nog te vaak wantrouwend worden bejegend door de overheid. Wantrouwen is een term die eveneens vaak terugkomt in analyses van de kinderopvangtoeslagaffaire. De oorsprong van beleid geënt op wantrouwen vindt zijn oorsprong in de zogenoemde ‘Bulgarenfraude’. De Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag schreef hierover:

*“De politieke overtuiging was dat fraudeurs hard moesten worden aangepakt, met name in de jaren 2013-2015. Deze kwam voort uit de regeerakkoorden uit 2010 en 2012 en werd verder aangewakkerd door fraudezaken, zoals de Bulgarenfraude, en door het instellen van de ministeriële commissie aanpak fraude. Ook in de uitvoering*



*wordt de aanpak van fraude aangescherpt. Tegen die achtergrond worden ouders, onder meer in CAF<sup>1</sup>-zaken, wantrouwend benaderd en gezien als (potentiële) fraudeurs” (2020: 28).*

Ook Frederik (2021) beschrijft in zijn reconstructie van de kinderopvangtoeslagaffaire ‘Zo hadden we het niet bedoeld’ hoe de jacht op fraudeurs leidde tot een fundamenteel wantrouwen jegens burgers. Hierbij maakt de overheid steeds vaker gebruik van algoritmen om fraude op te sporen. Zo leidde politieke druk ertoe dat UWV SyRI (Systeem Risico Indicatie) inzette om op basis van data te kunnen voorspellen welke uitkeringsontvangers niet genoeg doen om aan werk te komen. SyRI werd echter strijdig verklaard met het Europees Verdrag voor de Rechten voor de Mens: de inbreuk op het privéleven van dit programma werd als onvoldoende gerechtvaardigd gezien, omdat er geen redelijke verhouding tussen het maatschappelijk belang en deze privacy-inbreuk is aangetoond (Rb. Den Haag 2020, 5 februari 2020, ECLI:NL: RBDHA:2020:865).

De WRR (2017) stelt in haar rapport *Weten is nog geen doen* dat het rationalistische perspectief dat de overheid hanteert “hele onaangename gevolgen [kan] hebben als dat wordt gecombineerd met geautomatiseerde beleidsuitvoering. De overheid legt bijvoorbeeld automatische boetes op als een burger niet betaalt. Wie even niet oplet, of verzuimt op tijd te betalen, ziet zijn boetes in korte tijd oplopen tot een enorm bedrag” (2017: p. 15). De WRR pleit dan ook voor een realistisch perspectief op de mentale vermogens van burgers waarbij eerst geverifieerd wordt in hoeverre er sprake is van niet kunnen of niet willen betalen en vervolgens gereageerd wordt naar de aard van de situatie. Kortom een proportioneel optredende overheid. “Forse overtredingen verdienen forse sancties, maar kleine fouten moeten ook kleine gevolgen hebben” (2017: p. 15) en burgers moeten hun fouten kunnen herstellen.

In het rapport van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (2021) gaat Stichting Kafkabrigade ook nader in op de gevolgen van het gebruik van algoritmen door uitvoeringsorganisaties. Bij het gebruik van een algoritme, zo stellen zij, worden gegevens van burgers niet meer in de eigen context beoordeeld. Dit heeft een tweeledig gevolg, enerzijds kan een uitvoeringsorganisatie niet inschatten of een besluit redelijk en proportioneel is en daarmee of er oog is voor de menselijk maat. Anderzijds kan de burger niet inschatten waarop het besluit is gebaseerd. Zowel Schuurmans et al. (2020b) als Hirsch Ballin et al. (2020) concluderen dat digitalisering en geautomatiseerde besluitvorming risico’s met zich meebrengt omtrent privacy en de roep om maatwerk heeft vergroot, omdat de ruimte om met onvoorziene omstandigheden en afwijkende gevallen om te gaan, over het algemeen heel beperkt is en vaak vraagt om menselijke tussenkomst. De Nationale ombudsman (2021b) constateert eveneens dat burgers in hun dagelijks leven steeds meer in aanraking komen met de gevolgen van het gebruik van data en algoritmen door de overheid. De complexiteit van de techniek maakt dat het gebruik van data en algoritmes niet altijd zichtbaar en herkenbaar is voor de burger. Tegelijkertijd heeft deze ontwikkeling wel invloed op het vertrouwen dat burgers in de overheid hebben. In paragraaf 2.2 gaan we nader in op het vertrouwen dat burgers hebben in de overheid.

---

<sup>1</sup> Combiteam Aanpak Facilitators



### 3.3 Vertrouwen van burgers in de overheid

#### *Hoe werkt vertrouwen in de overheid?*

In zijn essay *Vertrouwen in de overheid* gaat Van den Bos (2011) in op de psychologie van politiek vertrouwen. Van den Bos stelt dat politiek vertrouwen verticaal georiënteerd is; het is gericht op instanties en mensen die boven je zijn geplaatst en is dus hiërarchisch en gericht op organisaties en instituties. Dit in tegenstelling tot horizontaal georiënteerd sociaal vertrouwen: het vertrouwen in de mensen om je heen. Van den Bos betoogt dat de legitimiteit van en het vertrouwen in de samenleving en de overheid afhankelijk is van de waargenomen rechtvaardigheid. Hierbij zijn de waargenomen distributieve rechtvaardigheid (de beslissing die de overheid over een burger heeft genomen) en de waargenomen procedurele rechtvaardigheid (hoe de overheidsinstantie procedures toepast en handelt) van belang voor het oordeel over het vertrouwen.

Mensen vormen op verschillende manieren een oordeel over of zij vertrouwen hebben: persoonlijke interactie en informatievergarig. Mensen vormen zich eerder een oordeel over vertrouwen door persoonlijke interactie, dan door het omgaan met, of informatie verkrijgen over instituties. Burgers zullen daarom vaak hun politiek, verticale vertrouwen afleiden van de interacties met vertegenwoordigers van de overheid. Daarnaast doet de mens aan sense-making: de burger is vaak bezig met het vergaren van informatie over wat er in de wereld om hem heen plaatsvindt. Van mens tot mens zal dit verschillen naar opleiding en verschillen in informatieverwerkingsstijlen. In de praktijk zullen burgers echter met regelmaat een oordeel moeten vormen over hun vertrouwen vanuit een situatie van informatieonzekerheid omdat niet alle informatie (gemakkelijk) beschikbaar is voor burgers. Hierbij kan ook *relative deprivation*, een waargenomen achterstelling, een rol spelen (Van den Bos, 2011).

#### *Hoe zien burgers hun relatie met de overheid nu?*

Goed overheidsfunctioneren is een voorwaarde voor publiek vertrouwen (TCU, 2021) en "vertrouwen van burgers in het overheidshandelen is één van de fundamenten van onze rechtsstaat" (Nationale ombudsman, 2021b). In de Miljoenennota 2020 stelde het kabinet dan ook dat het werk van de uitvoeringsorganisaties van grote waarde is voor het vertrouwen van de burger in de overheid, omdat de uitvoering en dienstverlening door de overheid de plek is waar de burger de overheid ontmoet.

De Commissie praktische rechtsbescherming in belastingzaken (CPRB, 2021) constateert dat de Belastingdienst door veel burgers als een (te) sterke opponent wordt gezien. Daarnaast zijn de verwachtingen die burgers hebben ten aanzien van de rechtsbescherming laag. Hierbij spelen vooral de hoge kosten voor rechtshulp en bijstand en de onzekere uitkomst van juridische procedures een rol. Ook de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (2021) oordeelt dat een deel van de burgers verdwaalt in het woud van toeslagen en uitkeringen. Hiermee komt de relatie tussen de overheid en burgers onder druk te staan.

In opdracht van de Nationale ombudsman deed Kantar (2019) onderzoek naar de wijze waarop burgers de relatie tussen burger en overheid zien en hoe deze relatie in 2030 zou moeten zijn. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de perceptie van burgers over de relatie met de overheid juist vaak is gebaseerd op hun relatie met de Belastingdienst. In 2019 geven Nederlandse burgers hun relatie met de overheid een kleine voldoende. Zij typeren deze het meest als verplicht, nodig, noodzakelijk en ver weg en koesteren naar verhouding meer negatieve dan positieve sentimenten. Burgers hebben het liefst contact met de overheid per e-mail en telefoon en driekwart vindt dat de deskundigheid van de ambtenaar van belang is voor goede communicatie. Daarnaast komt naar voren



dat burgers vinden dat zij een eigen verantwoordelijkheid hebben en willen nemen in correcte en tijdige aanlevering van gegevens. Burgers in hogere sociale klassen zijn positiever over hun relatie met de overheid dan mensen in lagere sociale klassen. Burgers uit een lagere sociale klasse hebben daarnaast meer behoefte aan persoonlijke aandacht en één loket, terwijl burgers uit hogere sociale klassen meer waarde hechten aan snelheid. De meerderheid van de Nederlanders heeft bij een conflict met de overheid weinig vertrouwen in een goede afloop (Kantar, 2019).

*Wensen van burgers: prettige bejegening, versimpeling taal en procedures, en snelle en passende dienstverlening op maat*

Uit het onderzoek dat de Nationale ombudsman liet uitvoeren blijkt verder dat burgers in de toekomst vooral hopen naast een eerlijke en begripvolle overheid, de menselijke maat te zien in hun relatie met de overheid. Nederlandse burgers wensen in de toekomst een overheid met kennis van zaken, die hen helpt, die snel reageert en die meer dienstverlening op maat levert. Het belangrijkste verbeterpunt vinden burgers dat de overheid moet versimpelen: begrijpelijke taal en simpele procedures die het liefst via één loket verlopen. Daarnaast geven zij aan dat er ruimte is voor verbetering van alle aspecten van de dienstverlening, waarbij het serieus nemen van de burger, transparantie en goed luisteren en het bieden van één loket prioriteit zijn. In de toekomst verwachten Nederlandse burgers een digitale overheid met veel verantwoordelijkheid bij de burger en gemeenten, maar zij vinden dat de overheid meer proactief zou moeten zijn naar burgers dan andersom en dat fysieke loketten niet mogen verdwijnen (Kantar, 2019).

### 3.4 Aandacht voor de menselijke maat: oorzaken problematiek

*Wat is de menselijke maat?*

In bovenstaande paragrafen over wantrouwen en vertrouwen, komt de term 'menselijke maat' meermaals naar voren. Handelen vanuit vertrouwen lijkt een onderdeel te vormen van het hebben van oog voor de menselijke maat. Het thema 'aandacht voor de menselijke maat' staat evenals 'handelen vanuit vertrouwen' hoog op de politieke agenda. De menselijke maat, dan wel een gebrek aan oog voor de menselijke maat, in wetgeving, beleid en uitvoering krijgt momenteel volop aandacht. Zo stellen Canoy, Van Dijk en Ham (2021):

*"Het stemt hoopvol dat de roep om een terugkeer naar de menselijke maat steeds vaker en steeds luider gehoord wordt, ook dwars door alle politieke partijen heen. We willen weer terug naar een meer waardegedreven, relationele benadering, waarbij het menselijke contact tussen de individuele burger en de professional het vertrekpunt is en het beleid daaraan dienend wordt" (p. 5).*

De directe aanleiding voor het momentum rondom de menselijke maat is de kinderopvangtoeslagaffaire. In het rapport *Ongekend onrecht* van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag is meer oog voor de menselijke maat en ruimte voor maatwerk in wet- en regelgeving dan ook één van de lessen die getuigen trekken uit de kinderopvangtoeslagaffaire. De afgelopen jaren zijn daarnaast diverse andere rapporten verschenen waarin wordt geconstateerd dat de overheid te weinig oog heeft voor de menselijke maat.

Veel rapporten dragen ook mogelijke oplossingsrichtingen aan. Hieronder bespreken we enkele relevante rapporten. Hierbij valt op dat er geen eenduidige definitie is van wat het precies inhoudt om oog te hebben voor de menselijke maat. Wat het ene rapport beschrijft als een *vorm* van gebrek aan oog voor de menselijke maat, beschrijft een



ander onderzoek als een *oorzaak* van het gebrek (bijvoorbeeld als het gaat om de digitalisering van de dienstverlening). En waar literatuur uit de juridische hoek niet zelden een aanpassing in wetgeving noodzakelijk acht, zien auteurs uit de meer sociologische hoek oplossingsrichtingen meer op het gebied van aanpassingen in de uitvoeringspraktijk.

De menselijke maat aanhouden is een prominent streven van veel gemeenten. Maar wat is dat precies? Volgens de ombudsmannen van Groningen en Druten gaat de menselijke maat over het zien en horen van inwoners en het begrip krijgen voor hun standpunten. Het uitgangspunt dat zij daarbij nemen is dat elke bewonersgroep en individu een geval met eigen omstandigheden is. Menselijke maat gaat dus om een empathische bejegening waarvoor persoonlijk contact een voorwaarde is. Dit staat volgens beide ombudsmannen haaks op de huidige overheid die juist op steeds grotere afstand van inwoners staat vanwege digitalisering en gerationaliseerde processen. Het toepassen van de menselijke maat vergt van ambtenaren naast empathie ook kennis van regelgeving om te kunnen vaststellen waar ruimte zit en een organisatie waarin deze werkwijze gedragen wordt (Muskee, 2021).

De Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties definieert in haar rapport *Klem tussen balie en beleid* de menselijke maat als:

*"recht doen aan de belangen van burgers bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving"* (p. 178).

De menselijke maat kan vervolgens bezien worden vanuit het burgerperspectief (doet de uitvoering recht aan hun belangen) en het perspectief van de uitvoering (houden professionals rekening met het 'doenvermogen' van burgers en hebben zij discretionaire ruimte) (TCU, 2021).

#### *Oorzaken van het gebrek aan oog voor de menselijke maat in de sociale zekerheid*

Om beter begrip te krijgen van het gebrek aan oog voor de menselijke maat binnen de sociale zekerheid, en binnen de Participatiewet in het bijzonder, is het belangrijk om zicht te krijgen op de oorzaken hiervan. Hierbij is het belangrijk om in het achterhoofd te houden dat deze paragraaf inzoomt op oorzaken van een gebrek aan de menselijke maat binnen het bredere stelsel van sociale zekerheid, waar de Participatiewet ook deel van uitmaakt. De hoofdstukken 4, 5 en 6 van het voorliggende rapporten zoomen specifiek in op de gesignaleerde problemen binnen de Participatiewet. Daaruit blijkt dat veel van de hieronder beschreven (oorzaken van) problemen ook spelen binnen de Participatiewet. Dit maakt dat de hieronder beschreven mogelijke oplossingen ook relevante denkrichtingen bieden in het kader van het opgavegerichte beleidstraject om meer oog te hebben voor de menselijke maat binnen de Participatiewet.

De Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties stelt dat in de praktijk burgers regelmatig klem raken tussen balie en beleid door uitvoeringsproblemen. Wet- en regelgeving wordt steeds complexer, houdt geen rekening met het doenvermogen van burgers en biedt geen ruimte voor maatwerk aan uitvoeringsprofessionals. Niet alleen burgers, maar ook uitvoeringsprofessionals, komen hierdoor klem te zitten tussen balie en beleid en kunnen daardoor niet altijd recht doen aan de belangen van burgers. De belangrijkste oorzaak voor te weinig oog voor de menselijke maat ziet de commissie in de ontoereikende samenwerking in de driehoek Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties, terwijl deze samenwerking juist een voorwaarde is voor beter uitvoerbaar beleid met oog voor de menselijke maat. Er is echter nog onvoldoende



interactie in de driehoek en daarnaast is er sprake van weinig onderling vertrouwen en kennis van elkaars werkzaamheden, met als gevolg het huidige gebrek aan de menselijke maat in het beleid (TCU, 2021). Er zijn in het rapport zeven oorzaken geïdentificeerd die hiertoe leiden:

- Burgers en uitvoeringsorganisaties stuiten op complexe wet- en regelgeving;
- signalen over problemen bereiken niet de juiste mensen of worden niet goed afgehandeld;
- de Tweede Kamer heeft een blinde vlek voor de uitvoering (te weinig informatie, kennis en interesse);
- departementen domineren in de relaties met Tweede Kamer en uitvoeringsorganisaties;
- de Tweede Kamer en het kabinet hebben de uitvoering jarenlang 'verwaarloosd';
- kennis van uitvoeringsprofessionals wordt onvoldoende benut voor verbetering en maatwerk;
- beleid wordt niet of nauwelijks geëvalueerd op onbedoelde effecten voor burgers.

Zoals eerder in dit syntheseonderzoek reeds naar voren kwam, spelen ook rondom de Belastingdienst discussies omtrent de menselijke maat. In april 2020 is de Adviescommissie praktische rechtsbescherming in belastingzaken (CPRB) ingesteld. Hoewel de CPRB de term 'menselijke maat' niet hanteert, raken de conclusies nauw aan wat kan worden omschreven als dimensies van de menselijke maat. De CPRB (2021) constateert namelijk dat verschillende uitvoeringsorganisaties waar burgers mee te maken hebben, waaronder de Belastingdienst, de eigen wet- en regelgeving uitvoeren en hierbij geen of onvoldoende rekening houden met de regelingen van andere overheidsorganen en de impact daarvan op de burgers. Hierdoor kunnen burgers ernstig (financieel) in de knel komen. De knelpunten die de CPRB (2021) benoemt, wijzen erop dat meer responsiviteit van de overheid vereist is in belastingzaken. Wanneer er sprake is van een 'responsieve overheid' is er overeenstemming tussen het handelen van de overheid en de wensen en belangen van burgers (Van Wessel, 2011).

De CPRB (2021) concludeert dat burgers op verschillende hindernissen stuiten die hen belemmeren of weerhouden om bij juridische problemen een vorm van rechtsbescherming in te roepen. Hoewel de CPRB niet spreekt over de menselijke maat, duiden de bestaande hindernissen op een gebrek aan oog voor de menselijke maat. Volgens de Commissie zijn er diverse oorzaken aan te wijzen voor de bestaande hindernissen, en daarmee voor het gebrek aan oog voor de menselijke maat:

- de belastingwetgeving is dermate complex dat burgers hun rechtspositie niet goed zelf kunnen bepalen;
- regelmatig worden regels strikt naar de letter van de wet toegepast, bijvoorbeeld omdat de ruimte voor belastingambtenaren om zelfstandig te beslissen beperkt is;
- burgers begrijpen niet altijd wat de inhoud of de strekking is van bepaalde (automatisch verstuurd) brieven;
- ten aanzien van het halen van hun recht wordt ten onrechte te veel verwacht van de eigen redzaamheid en proactiviteit van burgers; het doenvermogen van burgers wordt overschat;
- burgers krijgen niet altijd de hulp van de Belastingdienst die ze willen en nodig hebben;
- (fiscale) gevolgen van besluiten kunnen niet altijd gemakkelijk ongedaan worden gemaakt (2020).

Volgens Canoy, Van Dijk & Ham (2021) biedt de huidige wetgeving uitvoeringsprofessionals in het sociale domein voldoende mogelijkheden om ongelijke



gevallen ongelijk te behandelen. Volgens hen ligt een deel van de oorzaak van het probleem van een gebrek aan oog voor de menselijke maat in huidige leiderschapsstijlen: teamleiders of managers, die er niet in slagen om een veilige omgeving te creëren waarin afwijken van de regels, mits onderbouwd, niet direct wordt afgestraft. Een ander hardnekkig probleem is volgens hen dat baten van een succesvolle aanpak mét oog voor de menselijke maat vaak elders neerslaan. Dit leidt tot verkeerde prikkels voor uitvoeringsprofessionals. Ook stellen Canoy, Van Dijk en Ham (2021) dat uitvoerders onvoldoende responsief handelen. Hiermee bedoelen ze dat uitvoeringsprofessionals nog te vaak niet goed samen met collega's, burgers en cliënten nagaan wat *werkelijk* nodig is.

### 3.5 Tussenconclusie

#### *Risico's van beleid geënt op wantrouwen*

Op basis van de geïnventariseerde literatuur wordt duidelijk dat het overheidsbeleid rondom sociale zekerheid de afgelopen jaren steeds vaker geënt is op wantrouwen. Hier lijken kortweg drie problemen te spelen die nauw met elkaar samenhangen. Allereerst kan wantrouwen als uitgangspunt ertoe leiden dat burgers op een onprettige manier worden bejegend en zij zich bij voorbaat als fraudeur behandeld voelen. Daarnaast kan wantrouwen als uitgangspunt van beleid ertoe leiden dat een burger die een onbewust fout (regelovertrading) maakt ten onrechte als fraudeur wordt bestempeld. Dit is met name riskant wanneer de overheid gebruikmaakt van algoritmen om bijvoorbeeld automatische boetes op te leggen bij een overtrading. Een kleine fout kan dan tot grote, onevenredige, gevolgen leiden die niet in verhouding staan tot de gemaakte fout. Het derde probleem is dat de overheid enerzijds sterk inzet op het handhaven van regels maar anderzijds deze regels wel dusdanig complex zijn dat het voor (kwetsbare groepen) burgers moeilijk kan zijn om deze regels te volgen.

#### *Vertrouwen burgers herstellen door meer oog voor menselijke maat*

Het blijkt dat de perceptie van burgers over de relatie met de overheid vaak is gebaseerd op hun relatie met de Belastingdienst. In 2019 geven Nederlandse burgers hun relatie met de overheid een kleine voldoende. Verder blijkt dat de meerderheid van de Nederlanders bij een conflict met de overheid weinig vertrouwen heeft in een goede afloop. Dit is zorgwekkend omdat vertrouwen van burgers in het overheidshandelen één van de fundamenteën van onze rechtsstaat is.

Als het gaat om de wensen die burgers hebben ten aanzien van hun relatie met de overheid, willen zij op een prettige manier worden bejegend, wensen zij een versimpeling van taal en procedures en willen zij op een snelle en passende dienstverlening te ontvangen. Uit de literatuurstudie blijkt dat handelen vanuit vertrouwen een onderdeel lijkt te vormen van het oog hebben voor de menselijke maat. In diverse onderzoeken wordt gesteld dat de 'terugkeer van de menselijke maat' nodig is om het vertrouwen van burgers in de overheid te herstellen. Vaak wordt het bieden van maatwerk gezien als een belangrijke manier om dit te bewerkstelligen.

#### *Gebrek aan oog voor de menselijke maat: oorzaken probleemsituatie*

Op basis van de bestudeerde bronnen blijken er diverse oorzaken ten grondslag te liggen aan het gebrek van oog voor de menselijke maat binnen het stelsel van sociale zekerheid, waaronder – maar niet uitsluitend – de Participatiewet. Hieronder vatten we de belangrijke oorzaken samen:



**Ontoereikende samenwerking in de driehoek Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties.** Wat betreft de informatie die nodig is om tot zorgvuldige besluitvorming te komen, staat de Tweede Kamer op achterstand ten opzichte van de departementen. In de Tweede Kamer en op de departementen is onvoldoende kennis over de uitvoering aanwezig en/of deze wordt onvoldoende benut.

**Gebrekkige communicatie.** Communicatie vanuit de overheid is niet altijd afgestemd op de burger. Tevens zijn besluiten niet altijd helder gemotiveerd. Burgers begrijpen hierdoor niet altijd wat de inhoud of de strekking is van bepaalde brieven. Ook kunnen zij de gevolgen van een besluit niet altijd overzien.

**Knellende wetgeving.** Verschillende uitvoeringsorganisaties waar burgers mee te maken hebben, voeren eigen wet- en regelgeving uit en houden hierbij geen of onvoldoende rekening houden met de regelingen van andere overheidsorganen en de impact daarvan op de burgers.

**Complexe wetgeving.** Socialezekerheidswetgeving is dermate complex dat burgers hun rechtspositie niet goed zelf kunnen bepalen. Ten aanzien van het halen van hun recht wordt het doenvermogen van burgers overschat waardoor zij hun recht niet goed kunnen halen.

**Onduidelijke wetgeving.** Hoewel de wetgeving mogelijkheden biedt om maatwerk te leveren, vraagt de wetgever erg veel van professionals in termen van vakmanschap en professionaliteit. Besluiten conform de 'bedoeling van de wet' vraagt kennis van de achtergrond van gemaakte keuzes en eenduidige beslisregels. Een dergelijke normenkader ontbreekt, waardoor het voor uitvoeringsprofessionals lastig is om te bepalen wanneer kan of moet worden afgeweken van regels.

**Afstraffen onderbouwd afwijken van regels.** Wanneer leiders/managers geen veilige omgeving creëren maar professionals die (onderbouwd) afwijken van de regels direct afstraffen, belemmert dit het bieden van maatwerk en zorgt daarmee voor onvoldoende oog voor de menselijke maat.

**Verkeerde prikkels.** Wanneer de baten van het bieden van maatwerk ergens anders neerslaan dan waar de kosten worden gemaakt, belemmert dit professionals om maatwerk te bieden. Dit impliceert dat er te weinig oog is voor de menselijke maat.





## 4 Roep om 'responsieve overheid' binnen bestuursrecht

In dit hoofdstuk schetsen we vanuit een juridisch perspectief een beeld van de belangrijkste ontwikkelingen binnen het bestuursrecht omtrent sociale zekerheidswetgeving.

### 4.1 Aandacht voor menselijke maat impliceert een responsieve overheid: burgerperspectief, doenvermogen en maatwerk centraal

Bij het bestuderen van bronnen geschreven vanuit een juridisch perspectief valt op dat niet zozeer wordt gesproken over een gebrek aan oog voor de menselijke maat, maar over een gebrek aan responsiviteit bij de overheid. Zowel in onderzoeken met een meer sociologisch of bestuurskundig perspectief als in bronnen met een meer juridisch perspectief wordt gesteld dat de overheid binnen de sociale zekerheid onvoldoende rekening houdt met de omstandigheden, belangen en het doenvermogen van burgers. Binnen het bestuursrecht wordt in dit licht geconstateerd dat de overheid onvoldoende responsief handelt en dus meer responsiviteit gewenst is.

Zo wordt er in het opiniestuk 'Bestuursrechtelijk maatwerk' op gewezen dat het pleidooi voor een responsieve rechtstaat momenteel domineert in het brede maatschappelijk debat over het algemene bestuursrecht (Giezen en Jak, 2020). Hierbij gaat het erom "dat de burger rechtsstatelijke garanties ervaart en dat hij merkt dat het in de rechtstaat uiteindelijk om hem gaat. Toepassing van regels vereist 'maatwerk' dat is toegesneden op de bijzondere omstandigheden en de belangen van de individuele burger" (p. 616). Of, zoals Scheltema (2018: 122) het formuleerde: "De responsieve rechtstaat zou men kunnen typeren als de rechtstaat die zich richt op de burger zoals die echt bestaat". De rechtstaat stelt volgens Scheltema eisen aan burgers waaraan de burger niet, of lang niet altijd, aan kan voldoen. "De burger mist in veel gevallen de kennis die nodig is om goed met regels om te gaan" (p. 120). Een responsieve overheid dient dus rekening te houden met het doenvermogen van burgers en houdt rekening met hun belangen. Binnen de rechtspraak signaleren Giezen en Jak dat "de bestuursrechter steeds vaker bereid is om in te grijpen in formele rechtsregels die een evenredige uitkomst in het individuele geval belemmeren" (p. 616). De bestuursrechter relateert volgens hen steeds vaker formele bestuursrechtelijke rechtsregels om op die manier recht te doen aan de belangen van de individuele burger. Met deze ontwikkeling beantwoordt de bestuursrechter volgens Giezen en Jak aan een toegenomen roep om meer burgerperspectief en meer maatwerk in het bestuursrecht.

Ook Ortlep (2020) wijst op toenemende aandacht binnen het bestuursrecht voor een responsieve opstelling van de overheid. Met de aandacht voor responsiviteit wordt "(opnieuw) aandacht gevraagd om als overheid transparant, tijdig en met maatwerk te reageren op de maatschappelijke veranderingen, behoeften en aspiraties" (Ortlep, 2020: 23). Hij wijst er, in navolging van Scheltema (2018), voorts op dat de aandacht voor responsiviteit in het bestuursrecht om een realistisch burgerbeeld vraagt. Hiermee doelt hij erop dat het doenvermogen van een burger veelal minder groot is dan de overheid denkt. Ook de WRR wees er in het rapport 'Weten is nog geen doen' (2017) op dat de overheid niet uit mag gaan van de rationele en goed geïnformeerde burger bij de inrichting van dienstverlening, zowel digitaal als analoog.



Waar diverse bronnen expliciet de koppeling maken tussen oog voor de menselijke maat en het leveren van maatwerk, wordt binnen het bestuursrecht de relatie gelegd tussen responsiviteit en maatwerk. Volgens Schuurmans et al. (2020b) heeft de bredere ontwikkeling naar responsief recht gezorgd voor een grote belangstelling voor 'maatwerk'. Maatwerk wordt gezien als een manier om het handelen van de overheid overeen te laten stemmen met de wensen en belangen van burgers. Zij maken hierbij het onderscheid tussen procedureel maatwerk en materieel maatwerk (2020a); twee aspecten die nauw met elkaar samenhangen. Procedureel maatwerk houdt in dat bij de inrichting van de procedure van besluitvorming en de manier waarop de overheid zich opstelt jegens de burger rekening wordt gehouden met het doenvermogen van de burger. Bij materieel maatwerk gaat het om de vraag of de burger krijgt wat zijn specifieke situatie verlangt. In algemene zin, zo concluderen Schuurmans et al. (2020b), staat niet zozeer de strikte toepassing van regels centraal, maar de uitkomst in het individuele geval. Belangrijk hierbij is dat de toepassing van regels en beleid in het individuele geval uiteindelijk ook proportioneel moet zijn. Hierbij raakt maatwerk ook aan mensenrechtenbescherming. "Maatwerk wordt met name verlangd als een mensenrecht in de kern wordt geraakt, er grote belangen voor het individu op het spel staan en bij kwetsbare personen" (2020b: 1). Maatwerk wordt binnen het bestuursrecht dus gezien als een middel om als overheid responsief te kunnen handelen.

#### **4.2 Spanningsveld differentiatie regeltoepassing versus gelijkheidsbeginsel en voorspelbaarheid overheidshandelen**

Hoewel een meer responsieve opstelling van de overheid van groot belang wordt geacht, laat Scheltema (2018) ook zien dat differentiatie van regeltoepassing naar de burger of de omstandigheden waarin hij verkeert, haaks lijkt te staan op het gelijkheidsbeginsel en voorspelbaarheid van overheidsoptreden. Dit zijn twee aspecten die eveneens cruciaal zijn voor een responsieve overheid. Hij stelt dat ervoor gewaakt moet worden dat het gelijkheidsbeginsel niet te gemakkelijk overboord kan worden gezet. Volgens hem dient er vanuit de roep om responsiviteit op een andere manier naar 'gelijke regeltoepassing' te worden gekeken. "Gelijke regeltoepassing vanuit het overheidsperspectief is geen waarborg voor gelijkheid vanuit het burgerperspectief. Dat laatste is wat in een responsieve rechtsstaat moet gelden" (p. 125). Concreet betekent dit onder andere dat wanneer er signalen zijn dat de burger niet goed met een regel omgaat, of niet voldoende redzaam is om dat te doen, hierop moet worden ingespeeld door de burger ondersteuning te bieden of door af te wijken van de regel. Scheltema (2018) spreekt in dit licht niet over een hardheidsclausule, "maar om een voorziening die het burgerperspectief voldoende recht doet" (p. 127). Een oplossing hiervoor zit volgens hem in het aanpassen van de Awb. Hij stelt voor de volgende bepaling op te nemen: "Indien de toepassing van een wettelijke regel leidt tot nadelige gevolgen die onevenredig zijn in verhouding tot de met die regel te dienen doelen, en de belanghebbende hiervan geen verwijt kan worden gemaakt, kan van de regel worden afgeweken voor zover dat nodig is om tot een meer evenwichtige regeltoepassing te komen." Tot slot wijst Scheltema (2018) op het belang van procedurele rechtvaardigheid. Dit gaat enerzijds over de vormgeving van procedures, maar ook in bredere zin over de bejegening van burgers door de overheid. Dat wil zeggen, dat de burger zich serieus genomen voelt en het gevoel heeft dat zijn inbreng en belangen een plek hebben in besluitvorming door de overheid.



### 4.3 Responsiviteit verhogen: discretionaire ruimte beter benutten?

Interessant is dat de analyse van Scheltema (2018) dat het bestuursrecht onvoldoende mogelijkheden biedt om responsief te kunnen handelen niet gedeeld wordt door minister Dekker. Hij schreef in reactie op dit voorstel (de bepaling zoals hierboven beschreven in paragraaf 4.2) dat de oplossing volgens hem elders ligt, namelijk in de *uitvoering* van de Awb (T02820/35.300 VI). Scheltema is van mening dat het bestuursrecht onvoldoende mogelijkheden biedt om de burger *echt* centraal te stellen door voldoende rekening te houden met de belangen van burgers. Hij stelt dat de huidige wettelijke mogelijkheden te beperkt zijn om onevenredige regeltoepassing te voorkomen. Minister Dekker stelt daarentegen dat de grootste opgave is om te zorgen dat de discretionaire ruimte die uitvoeringprofessionals hebben ook wordt benut. Ook biedt het bestuursrecht volgens hem voldoende mogelijkheden om als professionals verschillende belangen zorgvuldig af te wegen en te toetsen. Dus waar Scheltema stelt dat het bestuursrecht onvoldoende mogelijkheden biedt om van een regel af te wijken indien nodig, stelt Dekker dat de mogelijkheden er wel degelijk zijn maar dat uitvoeringsprofessionals deze mogelijkheden onvoldoende benutten. In dat licht heeft de overheid een Awb-toolbox laten ontwikkelen voor gemeentes en uitvoeringsinstellingen om te bevorderen dat professionals discretionaire ruimte beter benutten. Hierin wordt advies gegeven over het gebruikmaken van de juridische ruimte van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voor het bieden van maatwerk. De toolbox verkent de wettelijke ruimte voor het laten corrigeren van fouten gemaakt door burgers in hun contacten met de overheid. Daarbij is er bijzondere aandacht voor knelpunten door de digitalisering van de dienstverlening en besluitvorming door de overheid (Rijcken, 2019).

Om tot een meer responsieve overheid te komen door het beter benutten van discretionaire ruimte, stelt Ortlep (2020) dat het juridisch onderwijs hier ook een belangrijke rol in speelt. Zo dient het onderwijs studenten – voor zover dat niet het geval is – te laten inzien dat “het bestuursrecht niet is gebaseerd op dwingende logica en bovennatuurlijke begrippen die eeuwige gelding hebben” (p. 40). Rechtstoepassing is, daarentegen, “altijd een keuze, voortkomend uit de afweging van de betekenis van regelgeving tegen de betekenis van ongeschreven rechtsnormen die voor het individuele geval van belang kunnen zijn, en de draagwijdte van die keuze wordt bepaald door een deugdelijke en expliciete, en waar nodig discursieve, motivering” (p. 40). Oftewel, in het juridisch onderwijs moet het niet uitsluitend draaien om het volgen van de ‘letter van de wet’ maar dient er ook oog te zijn voor de ‘geest van de wet’.

### 4.4 Tussenconclusie

Op basis van de geïnventariseerde literatuur kan worden gesteld dat om de belangen van burgers centraal te stellen, en rekening te houden met hun omstandigheden en doenvermogen, de overheid het evenredigheidsbeginsel in acht moet nemen en maatwerk moet leveren. Het gaat om zowel procedureel maatwerk (bij de inrichting van besluitvormingsprocedures en bij de opstelling jegens de burger rekening houden met het doenvermogen) als om materieel of individueel maatwerk (krijgt de burger wat zijn specifieke situatie verlangt). Ongelijke gevallen moeten ongelijk worden behandeld. Hierbij wordt een zorgvuldige afweging gemaakt wanneer afwijking van de regels nodig is.

Waar eenduidigheid over lijkt te bestaan is het volgende: uitvoeringsprofessionals passen veelal maatwerk toe, maar niet voldoende. Hierdoor wordt regeltoepassing onvoldoende afgestemd op de belangen en situaties van burgers, waardoor de regeltoepassing tot onevenredige nadelige gevolgen kan leiden voor burgers. Een gedeelde probleemanalyse lijkt echter te ontbreken: komt dit omdat het bestuursrecht



onvoldoende mogelijkheden biedt om als uitvoeringsprofessional responsief te handelen? Of benutten uitvoeringsprofessionals de wettelijke mogelijkheden onvoldoende om responsief te handelen?



## 5 Doenvermogen en gewenste ondersteuning bijstandsontvangers

In dit hoofdstuk staan bijstandsgerechtigden zelf centraal. Hierbij brengen we allereerst meer algemene inzichten rondom zelfredzaamheid en doenvermogen in kaart. Daarnaast gaan we in op de effecten van bijstandsafhankelijkheid en schetsen we een beeld van de verwachtingen en behoeften die bijstandsontvangers hebben met betrekking tot de bijstand.

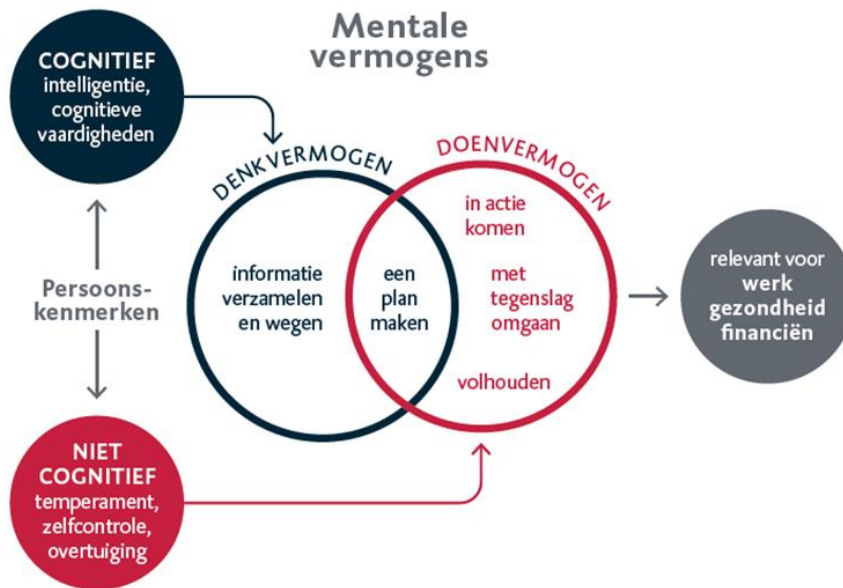
### 5.1 Zelfredzaamheid en doenvermogen

#### *Weten is nog geen doen*

In 2017 publiceerde de WRR een belangrijk rapport over de redzaamheid van burgers en de mentale vermogens die daarvoor nodig zijn: 'Weten is nog geen doen'. Een belangrijk rapport omdat het veelvuldig is gebruikt in het kader van beleidsvorming en een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan het maatschappelijk debat rondom het burgerperspectief. Ook wordt in andere onderzoeken frequent naar het WRR-rapport verwezen en voortgeborduurd op de conclusies van de WRR. Zo speelt doenvermogen ook een belangrijke rol in de ontwikkeling van de bestuursrechtspraak zoals beschreven in het vorige hoofdstuk. De WRR spreekt niet letterlijk over de menselijke maat maar het realistische perspectief op redzaamheid van burgers dat de WRR bepleit kan gezien worden als een manier om de menselijke maat vorm te geven en gaat uit van vertrouwen van de overheid in burgers.

Redzaamheid wordt, zo stelt de WRR (2017), niet alleen bepaald door cognitief vermogen (intelligentie) en cognitieve functies (lezen, schrijven, rekenen en redeneren), gezamenlijk het denkvermogen. Ook niet-cognitieve persoonskenmerken (temperament, zelfcontrole en overtuiging), gezamenlijk het doenvermogen, zijn van belang voor de redzaamheid van burgers. Zo zijn mensen met een approach temperament meer geneigd om stressoren te onderkennen en aan te pakken en mensen met avoidance temperament meer geneigd om stressoren te ontkennen en te vermijden. Zelfcontrole heeft invloed op het vermogen om gedrag te veranderen, te onderdrukken en gedrag, gedachten en emoties te reguleren. Dit is van belang omdat er verwacht wordt dat burgers nu al maatregelen nemen om problemen later te voorkomen. Overtuigingen hebben eveneens invloed omdat een optimist zich anders zal gedragen dan een pessimist.





Bron: WRR (2017)

Kortom, de startpositie van burgers op het gebied van doenvermogen is dus verschillend. Niet-cognitieve persoonskenmerken kennen namelijk een erfelijke component. Daarnaast hebben leefomstandigheden en levensgebeurtenissen invloed op het doenvermogen en daarmee ook op de redzaamheid. Mentale belasting en stress hebben een negatieve invloed. Zo heeft acute stress (verhoogd cortisolniveau) een negatieve invloed 'op het werkgeheugen, kan leiden tot minder cognitieve flexibiliteit, meer gewoontegedrag, en grotere gevoeligheid voor directe stimuli en kortetermijnbeloning. De kwaliteit van de besluitvorming neemt af, en het gedrag wordt minder gereguleerd door 'top down'-controle en meer door 'bottom up'-reactiviteit' (WRR: 90-91). Ook mentale belasting, zoals langdurige zelfcontrole, speelt een rol bij de inzetbaarheid van het doenvermogen. 'Wie dat wil, kan zijn reserves aanspreken om het beoogde prestatieniveau langer vol te houden, maar dat kan ten koste gaan van andere lichamelijke of mentale functies, en de reserves zijn niet onbeperkt. Vroeg of laat nemen de prestaties af. Bovendien lijkt het er voorsnog op dat zelfcontrole niet eindeloos kan worden volgehouden' (WRR: 101).

De implicatie voor beleid en uitvoering, zo stelt de WRR, is dat de overheid en haar vertegenwoordigers niet moeten uitgaan van het rationalistisch perspectief waarbij er een sterke nadruk ligt op individuele verantwoordelijkheid en onregelmatigheden worden geïnterpreteerd als fraude maar van een realistisch perspectief waarbij er rekening wordt gehouden met het denk- en doenvermogen van burgers. Een realistisch perspectief onderkent dat niet alle burgers redzaam zijn onder alle omstandigheden, zo stelt de WRR, omdat er rekening wordt gehouden met verschillen en beperkingen in doenvermogen van burgers en het enige ruimte biedt voor menselijke fouten. Dit is gezien de verschillen in niet-veranderbare cognitieve vermogens en niet-cognitieve persoonskenmerken en de grotere kans om in de problemen te raken die sommige burgers hierdoor hebben principieel ook te beargumenteren (WRR, 2017).

#### *Inzicht in zelfredzaamheid en doenvermogen van bijstandsgerechtigden*

Het klantonderzoek van de Inspectie SZW, dat onderdeel vormde van de eidevaluatie van de Participatiewet, biedt relevante inzichten in de zelfredzaamheid en het doenvermogen van bijstandsonvangers. Uit het Inspectierapport komt naar voren dat de doelgroep in meerdere opzichten kwetsbaar is. Bijna de helft van de doelgroep geeft



aan het gevoel te hebben niet alles 'goed aan te kunnen'. Bij de algemene stelling 'ik heb vaak hulp nodig van anderen' geeft zo'n 60 procent aan dat dit op hen van toepassing is. Daar komt bij dat 38 procent stelt niet goed rond te kunnen komen met het beschikbare inkomen. Opmerkelijk is dat in 2019, in vergelijking met 2015, het aantal mensen dat aangeeft goed rond te kunnen komen afneemt: van 40 procent in 2015 naar 25 procent in 2019 (Inspectie SZW, 2019).

In termen van arbeidsverleden is 15 procent van de doelgroep van de Participatiewet aan het werk op het moment van het klantonderzoek (Inspectie SZW, 2019). Iets meer dan de helft van hen doet dit met een (gedeeltelijke) uitkering. Daarnaast is een kwart van de doelgroep onbetaald aan het werk met behoud van uitkering. Van alle mensen binnen de doelgroep is 58 procent niet aan het werk. Opvallend hierbij is dat hiervan 82 procent aangeeft geen arbeidsvermogen te hebben. Veel respondenten die niet werken, hebben dit de afgelopen twee jaar ook niet gedaan. Degenen die nu niet meer werken, maar die op enig moment de afgelopen twee jaar wel hebben gewerkt, geven vaak aan dat dit komt door hun beperking/gezondheid. Ook geven veel respondenten aan dat het werk lichamelijk of geestelijk te zwaar is.

Bij het zoeken naar werk wordt een groot deel van de doelgroep ondersteund. Eén op de drie is hierbij geholpen door de gemeente of een re-integratiebedrijf en eenzelfde deel ontving hierbij hulp van familie, vrienden of hulpverleners. Zo'n 60 procent van de bijstandsontvangers heeft op internet naar werk gezocht. Het zoeken naar werk resulteert bij 36 procent van de respondenten tot een sollicitatiegesprek. Ruim 40 procent heeft hierbij ondersteuning gekregen, waarbij het merendeel (25 procent) hulp kreeg van familie of vrienden. Van de respondenten kreeg 16 procent ondersteuning vanuit de sociale dienst en 13 procent werd hierbij begeleid door een medewerker van een re-integratiebedrijf (Inspectie SZW, 2019).

Met de inzichten uit het WRR-rapport (2017) 'Weten is nog geen doen' in het achterhoofd, laten deze uitkomsten van het Inspectie-onderzoek (2019) zien dat er een discrepantie lijkt te zijn tussen de veronderstelde zelfredzaamheid en het doenvermogen van bijstandsontvangers en hun daadwerkelijke mogelijkheden. In de eidevaluatie van de Participatiewet (Van Echtelt et al., 2019) laat het SCP dan ook zien dat een belangrijke basisveronderstelling van de Participatiewet – namelijk dat een aanzienlijk deel van de doelgroep van de wet niet werkt, terwijl het gros van de doelgroep dat in beginsel en onder de juiste omstandigheden wel zou kunnen – niet voor iedereen binnen de doelgroep van de Participatiewet correct is. Een meer realistisch perspectief ten aanzien van de mate van zelfredzaamheid en het doenvermogen van bijstandsontvangers lijkt dan ook gerechtvaardigd.

## 5.2 Effecten bijstandsafhankelijkheid

### *Bijstand en welbevinden*

Bijstandsafhankelijkheid heeft op verschillende manieren effect op het welbevinden. Omdat bijstandsontvangers te maken kunnen krijgen met armoede en schulden (Oomkens et al, 2018), hebben zij een grotere kans op stress (Mullainathan & Shafir, 2013). Chronische stress tast het vermogen om problemen doelmatig aan te pakken, prioriteiten te stellen en impulsen te controleren, aan. Door de beperkte financiële middelen en daarmee gepaard gaande stress, nemen cognitieve vermogens af. Dit zorgt voor een ander gedragspatroon, waarbij er sprake is van een sterke focus op de korte termijn. Plannen voor de toekomst komen hiermee in het geding (Mullainathan & Shafir, 2013 en Jungmann & Wesdorp, 2017).



Naast de invloed op cognitieve vermogens, is er ook sprake van verminderde gevoelens van zelfacceptatie bij bijstandsonvangers. Schaamte speelt een rol bij het feit dat mensen terughoudend zijn in het aanvragen van een uitkering (Inspectie SZW, 2018). Sebrechts, Kampen en Tonkens (2019) constateren dat schaamte diepe sporen nalaat in de levens van bijstandsonvangers: "het maakt angstig, werkt verlamdend en vreet aan het zelfvertrouwen". De schaamte wordt veroorzaakt door stempels als 'bijstandtrekker' en 'profiteur', maar soms ook door de fysieke inrichting van de sociale diensten met een aparte balie voor mensen met een uitkering. Daarnaast kampen bijstandsonvangers met negatieve gedachten over zichzelf (Bierbaum & Grassmann, 2016). Zij verlangen naar erkenning van wat ze wel doen, zoals vrijwilligerswerk, en hebben er last van dat ervanuit wordt gegaan dat zij niets doen (Ham, 2017).

### *Ervaringen met maatwerk*

De Universiteit voor Humanistiek deed onderzoek naar de vraag welke verschillen zijn ontstaan tussen gemeenten door de beleidsvrijheid die zij hebben bij het vormgeven van het bijstandsbeleid en wat bijstandsgerechtigden daarvan vinden (Sebrechts, Kampen en Tonkens, 2019). Uit het onderzoek blijkt dat de strengheid of mildheid van de gemeentelijke regelgeving niet bepalend is voor de ervaringen van bijstandsonvangers. De manier waarop klantmanagers rechten en plichten voorhielden aan de bijstandsonvangers, bleek wel belangrijk te zijn voor hoe de respondenten de bijstand ervaren en of ze deze rechtvaardig of onrechtvaardig vonden. Bijstandsonvangers vinden een rechtvaardige uitvoering van de bijstand er één waarbij er gekeken wordt naar het individu en mensen niet worden gezien als nummertjes. Dit is echter vaak niet hoe zij het contact met de sociale dienst ervaren: veel mensen ervaren de bijstand als onpersoonlijk, eenzijdig en beschamend.

Het maatwerk dat de Participatiewet beoogt te bieden, leidt in veel gevallen tot afgunst en een gevoel van willekeur. Dit komt doordat bijstandsonvangers geen zicht hebben op de vormgeving van lokaal beleid. Maatwerk wordt dus niet als maatwerk ervaren. Mensen maken zich boos om verschillen die ze zien, omdat voor hen niet duidelijk is waar die verschillen op gebaseerd zijn. Onduidelijkheid en onbegrip zijn, zo constateren Sebrechts et al., een voedingsbodem voor afgunst tegenover andere kwetsbare groepen, zoals vluchtelingen (Sebrechts, Kampen en Tonkens, 2019).

De bijstand is formeel een recht, maar slechts een kwart van de ontvangers ervaart dat ook zo. De meeste bijstandsgerechtigden zien de bijstand als een uitruil en voelen zich verplicht deze 'terug te betalen'. Ook wordt de bijstand door velen als een gift gezien, waar zij dankbaar voor zijn. Doordat de visies zo verschillen, is er weinig begrip voor elkaar. Veel bijstandsgerechtigden praten met onbegrip, afgunst en verontwaardiging over andere bijstandsgerechtigden (Sebrechts, Kampen en Tonkens, 2019).

### *Uitgaan van 'mogelijkheden' voelt soms wrang*

De Participatiewet schrijft voor dat er niet primair gekeken moet worden naar belemmeringen, maar vooral naar mogelijkheden. Klantmanagers leggen hierdoor geregeld veel nadruk op dat laatste. Echter, bijstandsonvangers met problemen ervaren dit als onprettig omdat deze overoptimistische benadering in hun ogen hun problemen ontkent (Sebrechts, Kampen & Tonkens, 2019). Ook Arts (2018) constateert dat bijstandsgerechtigden met een korte afstand tot de arbeidsmarkt door klantmanagers gezegd wordt de moed erin te houden, ondanks slechte baanperspectieven. Zo worden bijstandsonvangers aangemoedigd om preciaire arbeidsmarktomstandigheden te accepteren en tijdelijk werk in algemeen





geaccepteerde arbeid aan te nemen. Hiermee worden structurele arbeidsmarktproblemen een individueel probleem van bijstandsontvangers gemaakt. Onderzoek van het CBS (2016) laat zien dat naarmate mensen langer in de bijstand zitten, zij meer vinden dat ze niet meer kunnen werken. 72 procent van de mensen die korter dan een jaar in de bijstand zitten wil graag weer aan het werk, tegenover 41 procent van de mensen die drie jaar of langer in de bijstand zitten.

### 5.3 Verwachtingen en behoeften bijstandsontvangers met betrekking tot ondersteuning re-integratie

Als het gaat over de verwachtingen van bijstandsontvangers, bieden bestaande onderzoeken met name inzicht in de verwachtingen die zij hebben ten aanzien van de wijze waarop zij in het kader van re-integratie contact willen hebben met gemeenten.

#### *Belang van persoonlijke begeleiding en contact*

Uit het klantonderzoek van de Inspectie SZW (2019) blijkt dat hun gezondheidssituatie het voor veel bijstandsontvangers moeilijk maakt om een baan te vinden of te houden. Waar lichamelijke klachten één op de drie respondenten belemmert om te (blijven) werken, levert de geestelijke gezondheid bij zo'n 70 procent problemen op. In termen van ondersteuningsbehoefte om te kunnen (blijven) werken, heeft 70 procent van de doelgroep behoefte aan aanpassingsmogelijkheden in werktijden en werkdruk. Ongeveer de helft heeft behoefte aan scholing en een even groot deel heeft behoefte aan ondersteuning in de persoonlijke sfeer. Minder dan de helft van de respondenten (40 procent) geeft overigens aan dat de gemeente op de hoogte is van deze behoeften en hier ook voldoende rekening mee houdt.

In de gemeenten Leiden, Helmond en Tilburg is geëxperimenteerd met intensieve begeleiding gericht op alle leefdomeneinen (oftewel integrale begeleiding) van langdurige bijstandsontvangers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Onderzoek van De Ruig et al. (2020) laat zien dat intensieve persoonlijke begeleiding met aandacht voor alle leefgebieden in plaats van alleen arbeidstoeleiding in deze experimenten meestal een positief effect heeft voor mensen die langdurig in de bijstand zitten op het gebied van welzijn, motivatie of zelfredzaamheid. "Mensen zetten kleine en soms grote stapjes. Ze hebben minder stress en voelen zich zelfverzekerder, komen weer onder de mensen, sporten en bewegen vaker, volgen een cursus of werken een aantal uur per week als vrijwilliger" (p. 74).

Uit het onderzoek naar een bijstandsexperiment in Nijmegen komt naar voren dat bijstandsgerechtigden hechten aan persoonlijk contact. Tevens is het van belang om aandacht en begeleiding aan bijstandsontvangers te schenken. Zo scoorde de ontheffingsgroep in het Nijmeegse experiment – die geheel werd losgelaten en geen enkele vorm van begeleiding en contact ontving – slechter op aspecten van uitstroom, welzijn en maatschappelijke integratie dan de andere groepen in het experiment die wel (intensieve) begeleiding en contact ontvingen (Bétko et al., 2020).

#### *Vorm van contact*

In het kader van de procedurele rechtvaardigheid en toenemende digitalisering heeft Bantema in 2017 onderzoek uitgevoerd naar matches en mismatches in het soort contact tussen uitkeringsgerechtigden en uitkeringsinstanties. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de wijze van contact (persoonlijk contact aan de balie of per telefoon of onpersoonlijk contact per e-mail of schriftelijk) op zichzelf van weinig invloed zijn op hoe uitkeringsgerechtigden dat contact beoordelen, maar dat het gaat om de match tussen de gewenste wijze van contact en de praktijksituatie. "Zo blijkt dat



uitkeringsgerechtigden die een voorkeur hebben voor persoonlijk contact vaak verwijzen naar de menselijke maat en een betere en interactievere manier van communiceren en dat zij een afkeur hebben voor digitaal of schriftelijk contact, omdat het onpersoonlijk is en geen recht doet aan complexe persoonlijke omstandigheden. Daartegenover staan uitkeringsgerechtigden die een voorkeur hebben voor schriftelijk of digitaal contact, omdat zij het snel en gemakkelijk vinden” (p. 69). Bantema concludeert in het licht van dit gegeven dat het vooral van belang is dat verschillende vormen van contact mogelijk worden gemaakt door uitkeringsinstanties, omdat verschillende uitkeringsgerechtigden de voorkeur geven aan verschillende vormen van contact. Zo blijken bijstandsonvangers vaker voorkeur te hebben voor persoonlijk contact dan WW-gerechtigden, maar is er vooral winst te behalen door meer onpersoonlijke vormen van contact mogelijk te maken voor die bijstandsgerechtigden die daar de voorkeur aan geven (Bantema, 2017).

#### **5.4 Tussenconclusie**

Het rationalistische perspectief dat wordt gehanteerd in beleid en uitvoering gaat uit van individuele verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid, denk- en doenvermogen, van burgers. Burgers zijn echter niet onder alle omstandigheden zelfredzaam. Het doenvermogen van mensen wordt deels bepaald door aangeboren eigenschappen en deels beïnvloed door omgevingsfactoren. In het geval van bijstandsonvangers kan het zo zijn dat hun leefomstandigheden leiden tot een verminderd doenvermogen. In het bijzonder kunnen bijstandsonvangers te maken krijgen met armoede en schulden, wat hun zelfredzaamheid aanzienlijk vermindert.

Waar het gaat om de wensen van bijstandsonvangers ten aanzien van de begeleiding bij re-integratie, hebben bijstandsgerechtigden behoefte aan een persoonlijke benadering. Dit houdt enerzijds in dat zij over het algemeen behoefte hebben aan persoonlijk contact met uitvoeringsprofessionals en anderzijds dat gemeenten bij de ondersteuning kijken naar hun persoonlijke situatie en mogelijkheden. Oftewel, procedureel en individueel maatwerk wordt van groot belang geacht door bijstandsonvangers.



## 6 Uitvoeringspraktijk: maatwerk in dienstverlening Participatiewet

Dit hoofdstuk gaat in op de mate waarin vertrouwen en oog voor de menselijke maat momenteel tot uitdrukking komen binnen de uitvoering van de Participatiewet. Waar het volgende hoofdstuk (H7) ingaat op de handhaving van verplichtingen en de inlichtingenplicht, richten we ons in dit hoofdstuk op de dienstverlening binnen de Participatiewet. Het gaat hierbij om de mate waarin uitvoerders ruimte voor maatwerk benutten en eventuele belemmeringen die dit in de weg staan. In de eerdere hoofdstukken bleek immers al dat maatwerk door velen wordt gezien als belangrijke manier om oog te hebben voor de menselijke maat. De bejegening van bijstandsontvangers loopt daarnaast als een rode draad door het hoofdstuk.

### 6.1 Maatwerk komt moeilijk van de grond

#### *Lokaal versus individueel maatwerk*

Om beter begrip te krijgen van de mate waarin er sprake is van maatwerk, is het zinvol onderscheid te maken tussen lokaal maatwerk en individueel maatwerk (Meuwese & Wolswinkel, 2020). Bij lokaal maatwerk is er sprake van bijzondere – of andere – regels per overheidslaag, die staan tegenover provinciale of nationale regels. In het geval van specifiek of individueel maatwerk wordt een uitzondering op een algemene regel gemaakt voor een specifiek geval of initiatief. “In geval van lokaal maatwerk lijkt eerder sprake van aanvullende regels, in geval van specifiek maatwerk van afwijking van algemene regels” (p. 4). De decentralisatiebeweging die in 2015 plaatsvond scharen zij onder de noemer ‘lokaal maatwerk’, omdat het hier decentralisatie van bevoegdheden betreft. Hoewel gemeentebesturen een rol spelen bij het realiseren van individueel maatwerk is het niet zo dat de decentralisatie van bevoegdheden per definitie individueel maatwerk bevorderen.

#### *Maatwerk wordt belangrijk geacht*

De gedachte achter de invoering van de Participatiewet was dat er één regeling zou komen voor de re-integratie van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

*“Door de dienstverlening dicht bij de mensen te organiseren, is maatwerk mogelijk en wordt onnodige bureaucratie vermeden. Om de kansen te zien en te benutten moet je kennis hebben van de leefwereld van de mensen. Op basis van de contacten met individuele mensen kun je de oplossing bieden die voor die persoon in die omstandigheden ook een echte oplossing is. Generieke regels die oplossingen voorschrijven zijn voor individuele mensen niet altijd bruikbaar. De oplossing is immers vaak maatwerk.” (TK 2013/2014a: 50)*

Gemeenten zouden veel beleidsvrijheid hebben bij de uitvoering van de wet; oftewel, het zou lokaal maatwerk mogelijk maken. Dit zou leiden tot een meer integrale aanpak en ook meer individueel maatwerk. Op deze manier zouden burgers op een voor hen passende manier worden geholpen. Hoewel deze term niet wordt gebruikt, wijst deze aanname erop dat maatwerk een belangrijk onderdeel vormt van een responsieve overheid die zorgt dat haar handelen aansluit op de wensen en belangen van burgers. De wetgever lijkt een relatie te veronderstellen tussen lokaal en individueel maatwerk. Dat wil zeggen, doordat gemeenten fysiek ‘dichtbij’ burgers staan, zijn zij beter in staat individueel maatwerk te leveren.



Kampen et al. (2020) betogen dat erkenning een belangrijke voorwaarde is voor rechtvaardigheid. In het beleid rondom de Participatiewet zou erkenning zich volgens hen moeten vertalen in individueel maatwerk: “erkenning van de mogelijkheden, kansen en wensen van iedere bijstandsgerechtigde en daarop aangepaste begeleiding” (p. 248). Gemeenten zelf vinden individueel maatwerk ook belangrijk waar het gaat om de inzet van re-integratieinstrumenten. Het gaat hier om de instrumenten proefplaatsing, jobcoaching, aanpassingen aan de werkplek, loonkostensubsidie en beschut werk. Maatwerk wordt dus niet als een op zichzelf staand instrument beschouwd. Met de uitspraak dat de inzet van instrumenten maatwerk is, wordt bedoeld dat de instrumenten niet op een generieke manier gebeurt, maar dat het soms gaat om een combinatie van instrumenten of om de volgorde waarin instrumenten worden ingezet (Cuelenaere et al., 2019).

### *Komt maatwerk wel of niet van de grond?*

In algemene zin ontstaat op basis van de literatuur geen eenduidig beeld over de vraag of er sprake is van maatwerk binnen de Participatiewet. Dit komt onder andere doordat veelal geen gebruik wordt gemaakt van het onderscheid tussen lokaal, procedureel en individueel maatwerk. Diverse bronnen zijn eensgezind over de constatering dat er sprake is van lokaal maatwerk; er bestaan verschillen tussen gemeenten in de manier waarop zij de Participatiewet uitvoeren (Van Echtelt et al., 2019; Hirsch Ballin et al., 2020; Kampen et al., 2020). Gemeenten hebben immers ook niets voor niets beleidsvrijheid gekregen bij de uitvoering van de wet.

Over de realisatie van procedureel en individueel maatwerk zijn onderzoekers minder eensgezind. In de eindevaluatie van de Participatiewet concludeert het SCP ten aanzien van het realiseren van individueel maatwerk dat dit in de praktijk ‘complex’ is gebleken (Van Echtelt et al., 2019). Marlet et al. (2016) stellen dat in de praktijk veelal sprake is van (individueel) maatwerk, waarbij voor de keuze en timing van een instrument zowel de situatie van de cliënt als de persoonlijke kennis en aanpak van de professional meespeelt. Kampen et al. (2020) constateren daarentegen dat in de praktijk weinig terecht komt van het bieden van procedureel en individueel maatwerk. Er is volgens hen nauwelijks sprake van erkenning van wensen en mogelijkheden van bijstandsontvangers en een daarop aangepaste begeleiding. Oftewel, de overheid handelt onvoldoende responsief. Dit raakt aan de bevindingen uit het klantonderzoek door de Inspectie SZW (2019), waarin wordt gesteld dat een deel van de bijstandsontvangers niet de ondersteuning krijgt waar zij behoefte aan heeft.

Een relevante vraag in dit licht is hoe het komt dat individueel maatwerk nog onvoldoende van de grond komt. De literatuur laat zien dat hier verschillende oorzaken aan ten grondslag liggen.

### *Minder maatwerk mogelijk en te weinig oog voor menselijke maat door digitalisering*

Een specifiek punt waar in diverse bronnen naar verwezen wordt als het gaat om het ontbreken van oog voor de menselijke maat en het gebrek aan procedureel maatwerk binnen de dienstverlening, is de digitalisering van dienstverlening. De digitalisering van dienstverlening – inclusief het toenemende gebruik van data en algoritmen – van grote publieke organisaties als UWV, de SVB en gemeenten biedt grote voordelen voor burgers. Het maakt de dienstverlening efficiënt en ook wordt de kans vergroot dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Daartegenover staat, zo stellen Hirsch Ballin et al. (2020) “dat de menselijke maat naar de achtergrond kan verdwijnen” (p. 23). Zo brengen data en daarmee werkende voorspellende algoritmen ook risico’s met zich mee. Het gaat hierbij onder andere om de bevooroordeelde werking en bedreiging van de



privacy van burgers. Tevens veronderstelt digitalisering dat iedereen over voldoende digitale vaardigheden beschikt om toegang te vinden tot deze dienstverlening, terwijl is gebleken dat met name kwetsbare groepen in deze samenleving deze vaardigheden ontberen (Hirsch Ballin et al., 2020). Deze constatering sluit aan bij de bevindingen van Kerstens (2019) in de 'Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte'. Hier worden regelingen van UWV, SVB, Belastingdienst Toeslagen, DUO en het CAK onderzocht. Geconcludeerd wordt dat er ook hier "terecht veel aandacht [is] voor het herstellen van de balans tussen digitale en persoonlijke dienstverlening" (p. 54). Zo veronderstellen verschillende uitvoeringsorganisaties een zelfredzaamheid en doenvermogen dat bij een deel van de doelgroep niet aanwezig is. Voor kwetsbare groepen burgers kan digitale dienstverlening dus ten koste gaan van de responsiviteit van de overheid. Immers, de dienstverlening sluit onvoldoende aan op de mogelijkheden van bepaalde groepen burgers en daarmee is er geen sprake van maatwerk. Dit betekent ook dat de menselijke maat in het geding is.

#### *Beperkt maatwerk ondanks hardheidsclausule door aanwezigheid verplichtingen*

Meuwese en Wolswinkel (2020) stellen dat de Participatiewet – in tegenstelling tot sommige andere SZW-wetten – door de aanwezigheid van een hardheidsclausule ruimte biedt aan gemeenten om individueel maatwerk te leveren. Zij stellen dat gemeenten ruimte hebben om maatwerk te leveren vanwege de aanwezigheid van een hardheidsclausule.

#### Hardheidsclausules in de Participatiewet

**"De [Participatiewet] geeft gemeentebesturen niet alleen de mogelijkheid om maatwerk te leveren, maar verplicht gemeentebesturen ook daartoe, bijvoorbeeld door te vereisen dat het college de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen afstemt op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende. Ook de verplichting om een besluit tot verlaging van bijstand binnen drie maanden te heroverwegen, dwingt het college tot het bieden van maatwerk (artikel 18). Waar de aanspraak op algemene bijstand direct uit de wet voortvloeit, heeft het college voor het vaststellen van een aanspraak op 'bijzondere bijstand' aanmerkelijk meer beslissingsruimte (artikel 35).**

**De wet bevat verschillende gradaties van hardheidsclausules. De meeste hardheidsclausules gaan gepaard met specifieke, gebonden vormgegeven bevoegdheden, in welk geval het college om 'dringende redenen' kan afzien van uitoefening van die bevoegdheden, bijvoorbeeld de oplegging van een bestuurlijke boete. Om 'zeer dringende redenen' is het college zelfs bevoegd om de kring van bijstandsgerechtigden vergroten. In geval van verlaging van de bijstand wegens niet-nakoming van verplichtingen door de bijstandsgerechtigde geldt voor het college de verplichting om deze maatregel af te stemmen op de omstandigheden van de belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven, 'indien naar zijn oordeel, gelet op bijzondere omstandigheden, dringende redenen daartoe noodzakelijk'" (Meuwese & Wolswinkel, 2020) (bewerking Panteia)**

Meuwese en Wolswinkel (2020) beschouwen hardheidsclausules als een belangrijke techniek om maatwerk te faciliteren als wetgever. De auteurs maken onderscheid tussen enerzijds specifieke, aan bepaalde bevoegdheden gekoppelde clausules ('dwingende redenen') en anderzijds meer generieke clausules (of regelingen). Onder deze laatste categorie valt de bevoegdheid in de Participatiewet om vanwege 'zeer dwingende redenen' bijstand te verlenen aan iemand die op grond van de wet geen aanspraak hierop heeft. Het gebruik van verschillende bewoordingen omtrent hardheidsclausules binnen SZW-wetgeving werpt volgens Meuwese en Wolswinkel (2020) de vraag op "in hoeverre hardheidsclausules als een eenduidige categorie moeten worden beschouwd en wat de gevolgen van opname hiervan in wetgeving zijn voor het gebruik hiervan in



de praktijk" (p. 26). Volgens hen is het bestaan van een hardheidsclausule *an sich* geen garantie voor het leveren van maatwerk. Dit geldt ook voor de aanwezigheid van beslismatigheid. Er kan weliswaar ruimte bestaan voor uitvoerend professionals om een eigen oordeel te formuleren en om verschillende belangen zorgvuldig tegen elkaar af te wegen, maar er wordt pas echt individueel maatwerk geleverd wanneer die ruimte ook daadwerkelijk wordt benut. Daar komt bij, zo stellen Meuwese en Wolswinkel (2020), dat *als* een professional deze ruimte wil benutten, er ook juridisch gezien mogelijkheden moeten bestaan om bepaalde factoren mee te nemen in de afweging. "De kunst is om de randvoorwaarden die de wetgever meegeeft zo in te richten dat een uitvoeringsorganisatie zich gesteund voelt in haar maatwerkbeleid" (p. 27).

Op basis van het onderzoek van Meuwese en Wolswinkel wordt niet duidelijk in hoeverre uitvoeringsprofessionals bij gemeenten hun beslismatigheid daadwerkelijk benutten bij de uitvoering van de Participatiewet. Echter, de resultaten van het gemeentenonderzoek (Cuelenaere et al., 2019; Van Echtelt et al., 2019) doen vermoeden dat gemeenten de ruimte die zij hebben om individueel maatwerk te leveren onvoldoende benutten. Zij stelden namelijk dat de verplichtingen in de Participatiewet soms botsen met het geven van maatwerkondersteuning aan de re-integratiekant. Dit speelt bijvoorbeeld wanneer mensen eerst hun leven op andere terreinen op orde moeten hebben voordat ze kunnen re-integreren naar werk. Gemeenten hadden aanvankelijk gedacht dat ze met de Participatiewet meer beleidsruimte zouden hebben om de dienstverlening in het kader van re-integratie zodanig in te kunnen richten dat zij meer maatwerk zouden kunnen leveren, maar voor veel gemeenten staan de verplichtingen die gepaard gaan met de Participatiewet dit in de weg (Cuelenaere et al., 2017; 2019). Het blijkt dus dat de verplichtingen binnen de Participatiewet invloed hebben op de mogelijkheden om je als gemeente responsief op te stellen richting burgers binnen de re-integratiedienstverlening.

#### *Beperkt maatwerk omdat doelgroep Participatiewet niet goed in beeld is*

Naast de verplichtingen zijn er echter ook andere oorzaken voor het gebrek aan het leveren van individueel maatwerk, die losstaan van de aanwezigheid van verplichtingen. In het SCP-onderzoek 'Sociaal domein op koers?' stellen Kromhout, Van Echtelt en Feijten (2020) dat één van de aannames achter de decentralisaties in het sociaal domein was dat gemeenten dicht bij de burger staan. Wanneer gemeenten de ruimte krijgen om hun dienstverlening aan te passen aan de hulpbehoefte van de burger, ontstaan er meer mogelijkheden om maatwerk te leveren, zo was de gedachte. Gemeenten zouden daarbij eerst de eigen kracht en het sociaal netwerk van mensen moeten aan spreken. Ten aanzien van het leveren van maatwerk concludeert het SCP dat er meer sprake is van maatwerk binnen de Wmo 2015 en de Jeugdwet dan bij de Participatiewet (Kromhout, Van Echtelt & Feijten, 2020). Dit concludeert het SCP op basis van het gemeentenonderzoek dat werd uitgevoerd in het kader van de evalueatie van de Participatiewet. Daarin werd geconstateerd dat gemeenten gemiddeld een achtste van hun bestand (nog) niet in beeld hebben. Het in beeld hebben en houden van klanten is uiteraard een voorwaarde om de doelgroep van de Participatiewet maatwerk, en daarmee passende dienstverlening, te kunnen bieden dat aansluit op (multi)problematiek en behoeften van de klant (Cuelenaere et al., 2019).

## **6.2 De keerzijden van maatwerk**

Hoewel in nagenoeg ieder onderzoek wordt gewezen op het belang van individueel maatwerk om als overheid overeenkomstig de wensen en belangen van burgers te handelen, blijkt uit onderzoeken ook dat er kanttekeningen kleven aan zowel lokaal als individueel maatwerk.



### *Individueel maatwerk kan complexiteit en onduidelijkheid vergroten*

Volgens het SCP is met het bestaan van verschillende re-integratieinstrumenten voor verschillende groepen binnen de Participatiewet een complex stelsel gecreëerd. "Hoewel er vanuit het streven maatwerk te bieden allerlei argumenten zijn om doelgroepen verschillend te benaderen en ondersteunen, is het systeem dat nu gecreëerd is complex en omvangrijk" (Van Echtelt et al., 2019: 19). Het SCP doelt hierbij onder meer op de verschillende instrumenten als beschut werk, de banenafpraak, het quotum, het doelgroepregister en de arbeidsmatige dagbesteding. Zij zijn alle gericht op een net iets andere doelgroep en kennen elk eigen streefcijfers en voorwaarden. Dus hoewel de overheid met het bestaan van verschillende instrumenten beoogt om verschillende groepen burgers beter te kunnen helpen bij re-integratie, leidt het onbedoeld tot een complex systeem van re-integratieinstrumenten. Individueel maatwerk kan dus onbedoeld complexiteit in de hand werken waardoor beleid in de praktijk anders uitwerkt dan beoogd.

### *Lokaal maatwerk kan leiden tot rechtsongelijkheid en onvoorspelbaarheid*

Hoewel de decentralisering van het sociaal domein in 2015 betere afstemming op de lokale context beoogde, en daarmee zou moeten leiden tot een betere aansluiting op de wensen en belangen van burgers, stellen Kampen et al. (2020) dat de decentrale uitvoering van de Participatiewet ook kan leiden tot rechtsongelijkheid tussen bijstandsgerechtigden. De ene gemeente heeft namelijk meer budget voor ondersteuning van bijstandsontvangers dan de andere gemeente. Zo stellen de auteurs dat gelijke behandeling van ongelijke gevallen weliswaar onrechtvaardig is, maar dit ook geldt voor ongelijke behandeling van gevallen die niet veel van elkaar verschillen. Eleveld (in Kampen et al., 2020) stelt dat "door het ontbreken van duidelijke regels of de verschillende interpretaties ervan bijstandsgerechtigden voortdurend bezig zijn de verwachtingen van de klantmanagers strategisch te interpreteren, met als risico dat zij zich onderwerpen aan een 'arbitraire macht'." (p. 17-18). Ook de Winter laat in haar bijdrage in 'Streng maar onrechtvaardig' zien dat medewerkers van gemeenten niet uniform handelen in hoe ze regels toepassen en reageren op overtredingen. Ze geeft aan dat medewerkers van de sociale dienst hierbij hun eigen afwegingen maken die afgestemd zijn op wat volgens hen werkt in een bepaalde situatie (in Kampen et al., 2020). De ongelijkheid die ontstaat als gevolg van (lokaal) maatwerk betreft dus zowel de re-integratiekant (waar het gaat om de inzet van instrumenten) alsmede de handhaving van verplichtingen.

Ook het SCP uit haar zorgen over de verschillen die – onder het mom van meer maatwerk – ontstaan bij de uitvoering van de Participatiewet als gevolg van de toegenomen beleidsvrijheid voor gemeenten. "Dit is in strijd met het idee dat er een duidelijke regeling bestaat die iedereen gelijke kansen en mogelijkheden biedt" (Van Echtelt et al., 2019). Ook Hirsch Ballin et al. (2020) vrezen voor ongelijkheid: "De overgang van algemeen verbindende voorschriften naar het 'maatwerk' van de participatiesamenleving brengt het risico mee dat mensen in een situatie die eender is, toch ongelijk worden behandeld, bijvoorbeeld een verschil in werkwijze per gemeente" (2020: 52). In 2006 waarschuwde Van Berkel (2006) reeds dat meer gemeentelijke beleidsvrijheid zou leiden tot regionale en lokale verschillen, omdat de politieke kleur van gemeenten eveneens verschillend is en dit zich doorvertaalt in de uitvoering van de Participatiewet. Munneke (in Vonk et al., 2016) betoogt dat de regering niet overtuigend is (geweest) in het uitleggen waarom juist regionale verschillen de decentralisaties in het sociaal domein zouden rechtvaardigheden. Volgens Munneke heeft de regering de decentralisaties voornamelijk onderbouwd door te stellen dat het gemeenten in staat stelde om maatwerk te leveren. Het gaat er hierbij vooral om dat burgers de



ondersteuning en hulp krijgen die zij nodig hebben. In deze betekenis, aldus Munneke, sluit maatwerk niet uit dat daar centraal in plaats van decentraal beleid aan ten grondslag ligt. “De lokale nabijheid bij burgers zou evengoed bereikt kunnen worden door middel van deconcentratie in plaats van decentralisatie, met als voordeel dat dan niet per gemeente verschillend uitvoeringsbeleid wordt vastgesteld” (2016: 10).

Dus ondanks dat het belang van meer maatwerk bij de uitvoering van de Participatiewet breed gedeeld wordt, stellen onderzoekers ook dat grote lokale en regionale verschillen in de uitvoering onwenselijk zijn en maken dat het gelijkheidsbeginsel op de tocht staat. Het probleem lijkt hem hier niet te zitten in het feit dat ongelijke gevallen ongelijk behandeld worden, maar dat gelijke gevallen in verschillende gemeenten ongelijk behandeld worden. Wat werd beoogd met de invoering van de Participatiewet – namelijk dat *individuele burgers* beter werden geholpen en ondersteund door gemeenten doordat naar de specifieke omstandigheden van burgers wordt gekeken en responsiviteit zou worden vergroot – lijkt beperkt te zijn gerealiseerd doordat de verplichtingen vanuit de wet het moeilijk maken om bijvoorbeeld eerst problemen in andere levensdomeinen op te lossen. Wat er is *wel* is gebeurd, maar niet werd beoogd, is dat er verschillen in uitvoering zijn ontstaan *tussen* gemeenten. Hierdoor kan het voorkomen dat gelijke gevallen ongelijk behandeld worden en lijkt de voorspelbaarheid van overheidsoptreden in het geding te komen.

### 6.3 Tussenconclusie

Waar de overheid binnen de Participatiewet impliciet het belang van zowel lokaal maatwerk als individueel maatwerk impliciet benadrukt, wordt in de literatuur vooral gewezen op het belang van procedureel en individueel maatwerk om als overheid responsief te kunnen handelen en zo oog te hebben voor de menselijke maat. Procedureel maatwerk is belangrijk om aan te kunnen sluiten op het doenvermogen van burgers. Individueel maatwerk wordt van groot belang geacht om tegemoet te komen aan wensen en belangen van burgers. Lokaal maatwerk komt in de praktijk van de grond; gemeenten voeren de Participatiewet verschillend uit. Procedureel en individueel maatwerk komt daarentegen moeilijk van de grond. Zo sluit de digitale dienstverlening van gemeenten onvoldoende aan op het doenvermogen van kwetsbare groepen burgers. Daarnaast hebben gemeenten de verschillende doelgroepen binnen de Participatiewet niet altijd even goed in beeld waardoor ze geen individueel maatwerk kunnen leveren. En hoewel de hardheidsclausule in de Participatiewet in theorie individueel maatwerk mogelijk zou moeten maken, geven gemeenten aan dat de verplichtingen binnen dezelfde Participatiewet het bieden van individueel maatwerk bemoeilijkt.

Daarnaast blijken er ook keerzijdes te kleven aan zowel lokaal als individueel maatwerk. Als gevolg van lokaal maatwerk ontstaat ongelijkheid, zowel aan de re-integratiekant (waar het gaat om de inzet van instrumenten) alsmede aan de kant van de handhaving van verplichtingen. De decentrale uitvoering van de Participatiewet heeft geleid tot ongelijkheid en onvoorspelbaarheid. Het gaat hierbij om ongelijke behandeling van gevallen die niet veel van elkaar verschillen. Dit kan juist negatieve gevolgen hebben voor het handelen vanuit de menselijke maat. Met het bestaan van verschillende re-integratieinstrumenten voor de verschillende doelgroepen binnen de Participatiewet beoogde de overheid individueel maatwerk. Hiermee is onbedoeld een complex systeem gecreëerd. Maatwerk alleen lijkt dus niet de oplossing te zijn om meer vanuit vertrouwen en de menselijke maat te handelen als overheid en brengt mogelijke zelf negatieve effecten met zich mee.





## 7 Handhaving en naleving regels Participatiewet in de praktijk

Dit hoofdstuk gaat in op de mate waarin vertrouwen en oog voor de menselijke maat momenteel tot uitdrukking komen binnen de Participatiewet op het vlak van handhaving van arbeidsverplichtingen (waaronder ook de taaleis en de tegenprestatie) en de inlichtingenplicht. Het gaat hierbij om de mate waarin uitvoerders ruimte voor maatwerk benutten en eventuele belemmeringen die dit in de weg staan. Evenals in het vorige hoofdstuk loopt (het effect van) de bejegening van bijstandsontvangers als een rode draad door het hoofdstuk. Daarnaast gaat dit hoofdstuk in op relevante literatuur omtrent naleving van verplichtingen door bijstandsontvangers.

### 7.1 Benutten van maatwerk bij handhaving van arbeidsverplichtingen

#### *Regionale verschillen*

Sinds de invoering van de Participatiewet in 2015 gaat extra aandacht uit naar een betere naleving van de verplichtingen die tegenover het uitkeringsrecht staan, zoals het zoeken en aanvaarden van werk, de taaleis en de tegenprestatie. Verplichtingen zijn aangescherpt en de sancties die worden opgelegd bij het niet nakomen van de verplichtingen zijn geüniformeerd. Er is hierbij nog wel ruimte voor gemeenten om maatwerk te leveren. De aanscherping van de arbeidsverplichtingen en sancties hebben als doel bijstandsontvangers te activeren en de regels eenduidiger te maken. Daarnaast is de grotere nadruk op verplichting, naleving en handhaving bedoeld om het maatschappelijk draagvlak voor het stelsel te waarborgen (Van Echtelt et al., 2019; Bosselaar, 2020). De aanname is dat het handhaven van de verplichtingen zou moeten leiden tot een betere naleving door bijstandsontvangers. Een betere naleving zou vervolgens de kansen vergroten dat mensen uitstromen naar werk (Van Echtelt et al., 2019; Bosselaar, 2020).

Een relevante vraag is in hoeverre gemeenten die aangescherpte verplichtingen opleggen en handhaven. Voor een aantal plichten verschillen gemeenten weinig in hun uitvoeringsbeleid, zo constateert het SCP (Van Echtelt et al., 2019). "Plichten die bijna alle gemeenten in 2017 opleggen, zijn 'meewerken aan een plan van aanpak om tot werk te komen', 'algemeen geaccepteerde arbeid verkrijgen, aanvaarden en behouden' en 'aanvragers jonger dan 27 jaar eerst 4 weken naar werk laten zoeken voordat zij in aanmerking komen voor een uitkering'" (Van Echtelt et al., 2019: 229). Waar gemeenten in verschillen, is het opleggen van de tegenprestatie. In 2017 gaf 57,4 procent van de gemeenten aan dat cliënten iets terug moeten doen voor hun uitkering (dit kan een tegenprestatie zijn, maar bijvoorbeeld ook mantelzorg bieden). Daarentegen stelde 43 procent van de gemeenten in 2017 dat zij wel een vorm van tegenprestatie eisen (Cuelenaere et al., 2017). Uit onderzoek onder gemeenten in 2019 blijkt dat ruim de helft (55 procent) van de onderzochte gemeenten de tegenprestatie toepast. Van hen doet 60 procent dat vaker sinds de invoering van de Participatiewet en 40 procent doet dit even vaak als voor de invoering van de wet (Cuelenaere et al., 2019). Sinds de invoering van de Participatiewet legt 66 procent van de gemeenten vaker de taaleis op. Ook leggen veel gemeenten vaker de tegenprestatie op. Ongeveer 60 procent van de gemeenten legt de tegenprestatie op. Zij passen vervolgens echter lang niet altijd handhaving toe (Inspectie SZW, 2017a; Van Echtelt et al., 2019). Deze resultaten duiden op regionale verschillen omtrent de handhaving van verplichtingen, aangezien gemeenten anders omgaan met de verplichtingen binnen de Participatiewet.



Dit betekent dus dat er wat betreft het handhaven van verplichtingen sprake is van lokaal maatwerk. In het licht van het thema 'oog voor de menselijke maat' kan dit betekenen dat er sprake is van ongelijkheid. Op basis van de genoemde onderzoeken wordt niet duidelijk of gemeenten vergelijkbare groepen burgers anders behandelen. Wanneer dit het geval is, impliceert dit een gebrek aan oog voor de menselijke maat, omdat er sprake is van ongelijkheid tussen vergelijkbare groepen burgers.

In 2017 is door de Nationale ombudsman een onderzoek uitgevoerd naar aanleiding van signalen dat er gemeenten waren die ten onrechte een verplichte zoektermijn voor werk, opleiding of andere vereiste activiteiten voor 27-plussers hanteerden, voordat een aanvraag voor de bijstandsuitkering kan worden ingediend. De gemeenten in kwestie zien de zoektermijn als een goed instrument om mensen uit de bijstand te houden: hun ervaring is dat een deel van de bijstandsaanvragers niet meer terugkomt om de aanvraag door te zetten. De Nationale ombudsman oordeelde echter dat gemeenten zich in dergelijke gevallen opstellen als een onbetrouwbare overheid, aanvragers niet juist informeren over de Participatiewet en dat het niet juist is mensen te ontmoedigen een aanvraag voor de bijstand te doen als zij deze voorziening nodig hebben. Voor de bijstandsaanvragers kan dit namelijk leiden tot financiële problemen vanwege de gevolgen voor onder meer de beslistermijn en de voorschotverlening. Daarnaast kan dit leiden tot een verschil in behandeling van burgers binnen een gemeente, omdat aanvragers die op de hoogte zijn van hun rechten en mondig zijn hun recht kunnen halen. Ook leidt het tot verschil in behandeling tussen burgers in verschillende gemeenten omdat sommige gemeenten wel en sommige gemeenten niet een dergelijke zoektermijn hanteren (Lubbersen & Hanse, 2017). De beleidsvrijheid die gemeenten hebben, leidt dus tot verschillen in uitvoering tussen gemeenten, waarbij burgers in sommige gemeenten – aldus het oordeel van de Nationale ombudsman – benadeeld worden.

#### *Maatwerk door klantmanagers bij handhaving arbeidsverplichtingen*

Onderzoek uit 2012 – dus uitgevoerd vóór de invoering van de Participatiewet en aanscherpen van de verplichtingen en handhaving – liet zien dat klantmanagers terughoudend zijn bij het opleggen van sancties wanneer iemand niet meewerkt aan re-integratie (Van Echtelt & Guiaux, 2012). Er zijn verschillende redenen voor deze terughoudendheid. Klantmanagers geven aan dat bij veel mensen uit de doelgroep sprake is van complexe problematiek. Nalatig gedrag is veelal geen kwestie van onwil maar is vaker het gevolg van een veelvoud van problemen. Daarnaast stellen klantmanagers dat het opleggen van een sanctie ongewenste (neven)effecten kan hebben. Een bijstand wordt gezien als het laatste vangnet van mensen die veelal moeite hebben om rond te komen. Kortom op de uitkering kan leiden tot schuldenproblematiek of kan dit verergeren. Het opleggen van een sanctie kan re-integratie dan juist in de weg staan. Het onderzoek door Van Echtelt en Guiaux (2012) toont hiermee in feite dat klantmanagers maatwerk leveren bij het handhaven van arbeidsverplichtingen door hun handelingswijze af te stemmen op de situatie en omstandigheden van de bijstandsgerechtigde. Deze vorm van individueel maatwerk kan in het licht van oog hebben voor de menselijke maat als iets positiefs worden beschouwd.

Waar in bovenstaande bronnen naar de rechten, plichten en handhaving binnen de Participatiewet wordt gekeken vanuit het perspectief van gemeenten en uitvoeringsprofessionals, doet de Inspectie SZW (2019) dit in het klantonderzoek vanuit het perspectief van de doelgroep. Van de respondenten die op het moment van het onderzoek een uitkering ontvangen, geeft 56 procent aan vrijgesteld te zijn van de verplichting om naar werk te zoeken of mee te werken aan re-integratie. Zij hebben dus



ook geen sollicitatieplicht. Het zijn met name 55-plussers die van verplichtingen zijn vrijgesteld. Opvallend is dat minder dan de helft van de respondenten die aangeven vrijgesteld te zijn hier een formele beschikking over hebben ontvangen. Een kwart heeft geen beschikking ontvangen en de overige respondenten weten niet of ze een beschikking hebben ontvangen. De belangrijkste reden om vrijgesteld te zijn is vanwege ziekte of arbeidsongeschiktheid. Andere redenen kunnen zijn het volgen van een opleiding, zorg voor kinderen of bijvoorbeeld mantelzorgtaken. Wanneer er sprake is van vrijstelling van de sollicitatieplicht, zijn er vaak wel andere afspraken gemaakt, bijvoorbeeld om vrijwilligerswerk te doen, de Nederlandse taal te leren of een tegenprestatie te leveren.

Voor de respondenten binnen het klantonderzoek van de Inspectie SZW geldt dat zo'n 75 procent gedurende de uitkeringsperiode door de gemeente is aangesproken op één of meerdere arbeidsverplichtingen. Een kwart van hen is hier nog nooit op aangesproken. Ongeveer 30 procent van de bijstandsontvangers geeft aan in de afgelopen twee jaar een tegenprestatie te hebben verricht (Inspectie SZW, 2019). Ook het klantonderzoek laat zien dat klantmanagers rekening lijken te houden met de specifieke situatie van burgers. Wat echter niet duidelijk wordt uit bovenstaande onderzoeken is in hoeverre het gaat om ongelijke behandeling van ongelijke gevallen of om ongelijke behandeling van gelijke gevallen. Met het oog op rechtvaardigheid is dit een relevante vraag waar deze onderzoeken geen antwoord op geven.

#### *Opleggen maatregelen door gemeenten*

Uit het gemeenteonderzoek, uitgevoerd in het kader van de eindevaluatie van de Participatiewet, blijkt dat nagenoeg alle gemeenten maatregelen opleggen wanneer bijstandsgerechtigden niet aan de verplichtingen voldoen. Dit wil echter niet zeggen dat dit in alle gemeenten even vaak gebeurt (zie tabel 7.1).

Cuelenare et al. (2019) hebben gemeenten voor verschillende situaties gevraagd welke maatregel zij zouden opleggen. Het gaat om de volgende 3 situaties:

- Situatie 1: Stel dat een cliënt de (arbeids)verplichtingen niet nakomt.
- Situatie 2: Stel dat een cliënt weigert een tegenprestatie te verrichten.
- Situatie 3: Stel dat er sprake is van ernstige misdragingen richting personen of gebouwen.

Tabel 7.1 Opleggen maatregelen per situatie

	Situatie 1 (n=86)	Situatie 2 (n=86)	Situatie 3 (n=86)
Men wordt telefonisch, per brief of e-mail gewaarschuwd dat er een maatregel kan volgen	68,6%	38,4%	47,7%
Men wordt opgeroepen voor een persoonlijk gesprek	90,7%	60,5%	77,9%
Men wordt gekort op de uitkering	57%	34,9%	45,3%
De uitkering wordt voor een maand of langer gestopt	23,3%	11,6%	29,1%
Anders	15,1%	24,4%	41,9%

Bron: Cuelenare et al. (2019), bewerking Panteia



Voor een beperkt deel van de gemeenten is niet leveren van een tegenprestatie door bijstandsontvangers een reden om een maatregel op te leggen; in 34,9% van gevallen wordt een cliënt gekort op de uitkering als hij geen tegenprestatie wil verrichten (Cuelenaere et al., 2019). Wel is het zo dat meer dan een derde van de gemeenten vaker een maatregel heeft opgelegd bij het niet leveren van de tegenprestatie sinds de invoering van de Participatiewet (Van Echtelt et al., 2019).

Het merendeel van de gemeenten beoordelen zichzelf als gemiddeld als het gaat om de toepassing van verplichtingen en maatregelen. In vergelijking met 2017 beoordelen meer gemeenten zichzelf als mild. Dit komt overeen met de uitkomst dat een aantal eisen door een lager percentage gemeenten wordt opgelegd (Cuelenaere et al., 2019). "Het beeld ontstaat (...) dat de scherpste kantjes van de maatregelen en eisen af zijn, dat gemeenten zich ervan bewust zijn dat motiveren beter helpt dan het opleggen van maatregelen. Tegelijkertijd worstelen gemeenten met de weinige flexibiliteit van de maatregelen" (Cuelenaere et al., 2019: 28).

Uit het klantonderzoek door de Inspectie SZW (2019) blijkt dat van alle uitkeringsgerechtigden binnen de Participatiewet een kwart een sanctie opgelegd heeft gekregen. In verreweg de meeste gevallen betrof dit een mondelinge of schriftelijke waarschuwing zonder dat dit financiële consequenties had. "Minder dan 10% heeft wel eens te maken gehad met een tijdelijke verlaging van de uitkering en 5% met een boete<sup>2</sup>. Slechts één op de vijf gesanctioneerden was het eens met de sanctie, meer dan de helft noemt de sanctie onterecht" (Inspectie SZW, 2019: 31).

## 7.2 Effecten van arbeidsverplichtingen op bijstandsontvangers

In deze paragraaf wordt ingegaan op bevindingen uit onderzoek naar de bedoelde en onbedoelde effecten van (de handhaving van) arbeidsverplichtingen op bijstandsontvangers. Tevens wordt ingegaan op de wijze waarop bijstandsgerechtigden arbeidsverplichtingen ervaren.

### *Effecten op uitstroom*

Het SCP (Van Echtelt et al., 2019) heeft onderzocht in hoeverre de bijstand activerender is geworden door aanscherping van de (arbeids)verplichtingen en de uniformering van de opgelegde sancties, zoals werd beoogd met deze veranderingen. Op basis van uitstroomgegevens uit de bijstand (CBS Statline) en informatie over het door gemeenten gevoerde beleid (Cuelenaere et al., 2017) heeft het SCP de samenhang bepaald tussen de strengheid van het gemeentelijk uitvoeringsbeleid in 2017 en de uitstroom uit de bijstand in 2017. Het uitgangspunt van de analyse door het SCP is dat hoe meer verplichtingen gemeenten opleggen aan hun bijstandsgerechtigden, en hoe meer soorten maatregelen zij treffen, hoe strenger hun uitvoeringsbeleid is (Oomkens et al., 2020).

In de eindevaluatie van de Participatiewet concludeert het SCP dat uit hun analyses niet volgt dat het gemeentelijk beleid samenhangt met de uitstroom uit de bijstand naar werk. Het SCP stelt: "Er is geen effect aangetoond van uniforme verplichting en uniforme handhaving op de uitstroom uit de bijstand (p. 222)". Panteia stelt in de beleidsdoorlichting van Artikel 2 van de begroting van SZW echter dat de uitkomsten van de analyse van de relatie tussen de strengheid van beleid en uitstroom met voorzichtigheid geïnterpreteerd moeten worden. Zo stellen Oomkens et al. (2020: 61-

<sup>2</sup> Een boete kan uitsluitend worden opgelegd wanneer er sprake is van een schending van de inlichtingenplicht, niet wanneer arbeidsverplichtingen niet worden nageleefd. Wanneer iemand de arbeidsverplichtingen niet naleeft, kan een gemeente iemand korten op de uitkering.



62): "Om de mate van strengheid te meten, heeft het SCP gekeken naar hoeveel van de tien verplichtingen en de vier onderscheiden sancties 62 gemeenten opleggen aan bijstandsgerechtigden. Hierbij zijn gemeenten per verplichting en sancties ingedeeld op 'ja' of 'nee'; dus, wordt een bepaalde maatregel of sanctie opgelegd of niet? Hierdoor gaat een belangrijke nuancering echter verloren. Zo stelt bijvoorbeeld 99 procent van de gemeenten dat er wordt gekort op de uitkering als men de plichten niet nakomt. Maar, van deze groep geeft 49 procent aan dit slechts incidenteel (bij een enkele cliënt) te doen, 49 procent zegt dit vrij regelmatig te doen en twee procent van de gemeenten geeft aan dit altijd te doen. Een 'ja' bij het opleggen van een bepaalde sanctie betekent dus niet dat een gemeente altijd deze maatregel oplegt. Het opleggen van maatregelen door gemeenten is veelal maatwerk en dus lastig te vangen in één score op strengheid. Het is daardoor niet duidelijk wat het in beleid hanteren van een maatregel of sanctie in de praktijk betekent."

Een andere kanttekening, die het SCP zelf ook maakt, is dat veel beleid slechts op een klein deel van de bijstandsgerechtigden van toepassing is (waaronder de taaleis). De uitstroomcijfers en het aantal bijstandshuishoudens kunnen hierdoor veel ruis bevatten (Van Echtelt et al., 2019; Oomkens et al., 2020).

Enkele eerdere onderzoeken laten zien dat strengere controle en sancties in de vorm van een tijdelijke verlaging van de uitkering ertoe kunnen leiden dat werklozen eerder uitstromen naar werk (Van den Berg et al., 1998; De Koning et al., 2005; Van der Klaauw & Van Ours, 2013; Card et al., 2015). Het effect van sancties is echter niet uniform en leidt niet voor iedere werkzoekende tot hogere uitstroom (Van den Berg et al., 1998; Card et al., 2015). Daarnaast is de timing van dergelijke prikkels belangrijk. Zo blijkt uit literatuuronderzoek van De Koning et al. (2005) dat sancties niet te snel in de werkloosheidsperiode moeten worden ingezet. Ook Hertogh et al. (2018) stellen dat sancties niet vanzelfsprekend effectief zijn, maar afgestemd moeten worden op de specifieke kenmerken van uitkeringsgerechtigden. Zo concludeerden zij dat de effectiviteit van de handhaving in de sociale zekerheid niet uitsluitend wordt 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. Zij stellen dat het nalevingsniveau in de sociale zekerheid niet zozeer is gebaat bij 'meer' en uniforme handhaving, maar bij 'slimmere' handhaving. Dit betekent dat handhaving zo veel mogelijk moet worden afgestemd op het individuele profiel van de uitkeringsgerechtigde om ervoor te zorgen dat mensen hun verplichtingen zo goed mogelijk naleven.

In de beleidsdoorlichting van artikel 2 SZW wordt ten aanzien handhaving en sanctionering geconcludeerd dat het effect van strengere controle en sancties op uitstroom naar werk heterogeen is en dus niet voor alle uitkeringsgerechtigden op dezelfde manier werkt. Dit impliceert dat het individuele profiel van een bijstandsgerechtigde centraal zou moeten staan. Als het gaat om het verbeteren van naleving en het vergroten van uitstroom uit de bijstand, is individueel maatwerk belangrijk als het gaat om handhaving en sanctionering (Oomkens et al., 2020).

### *Teegenprestatie*

Uit het onderzoek van Sebrechts et al. blijkt dat vrijwilligerswerk als tegenprestatie de sociale en maatschappelijke positie van bijstandsontvangers kan versterken, door het bieden van structuur, zelfvertrouwen, sociale contacten, gevoel van zingeving en verminderd gevoel van afhankelijkheid. Op de lange termijn kunnen deze mechanismen echter juist de afstand tot de arbeidsmarkt vergroten, omdat mensen gehecht raken



aan hun vrijwilligerswerk en weinig begeleiding krijgen richting de arbeidsmarkt. Keuzevrijheid met betrekking tot de tegenprestatie vinden bijstandsgerechtigden erg belangrijk. Een tegenprestatie die niet past bij iemands verleden of visie op de toekomst, roept weerstand op (Sebrechts, Kampen & Tonkens, 2019). Bierbaum en Grassmann (2016) constateren ook dat deelnemers die verplichte maatschappelijke participatie verrichten, daar positieve kanten van zien zoals sociale contacten, iets betekenen voor anderen en zich gewaardeerd voelen. Hoewel een groot deel van de bijstandsgerechtigden tevreden is met de tegenprestatie, krijgt een ander deel van hen het gevoel dat er misbruik van hen gemaakt wordt (Bierbaum & Grassmann, 2016).

#### *Effecten verplichtingen binnen Participatiewet op andere levensdomeinen*

In het onderzoek 'Knellende schuldenwetgeving' laten Jungmann et al. (2018) zien waarom de eisen en verplichtingen binnen de Participatiewet niet altijd goed aansluiten bij het streven naar het voorkomen of oplossen van schulden. De kostendelersnorm binnen de Participatiewet gaat bijvoorbeeld uit van het idee dat meerderjarige bewoners/kinderen kunnen meebetalen aan de vaste lasten en het huishouden. In de praktijk is dit in veel gevallen niet mogelijk, waardoor mensen snel in de schulden raken. Een ander voorbeeld dat zij noemen is dat het voor ouders vaak lastig is om te weten wat hun kinderen doen. Volwassen kinderen hebben namelijk geen enkele wettelijke verplichting om hun ouders te informeren over verplichtingen tegenover de sociale dienst. Dit maakt dat ouders vaak niet weten of kinderen nog naar school gaan, even pauze nemen, of bang zijn om te moeten afdragen en stiekem werken. Dit kan het lastig maken voor ouders om aan de inlichtingenplicht te voldoen. Een ander voorbeeld dat Jungmann et al (2018) noemen is dat de Participatiewet burgers verplicht tot zaken die geld kosten, maar waar zij het geld soms niet voor hebben. "Om een uitkering te krijgen moeten sommige nieuwkomers van de gemeente naar een inburgeringscursus, als voorwaarde voor een bijstandsuitkering. Deze cursus dient de nieuwkomer zelf te betalen, evenals de benodigde leermiddelen. Daar is echter geen geld voor. Gevolg: door de inburgeringscursus komt er een nieuwe schuld. Deze schuld aan het opleidingsinstituut moet straks worden meegenomen in de schuldregeling" (p. 56-57).

#### *Hoe bijstandsontvangers arbeidsverplichtingen ervaren*

Relevant in dit kader zijn ook de ervaringen van bijstandsontvangers zelf met de verplichtingen vanuit de Participatiewet. De helft van de bijstandsontvangers beschouwt de regels binnen de Participatiewet als redelijk (Inspectie SZW, 2019). Van de bijstandsontvangers die een tegenprestatie verrichten, is 65 procent van mening dat hun arbeidsmarktkansen niet zijn toegenomen door het leveren van een tegenprestatie (Inspectie SZW, 2019). Bijna een vijfde van de bijstandsontvangers die een tegenprestatie heeft verricht is hier wel positief over en denkt dat de kans op werk hierdoor is vergroot. Ook andere onderzoeken laten zien dat de ervaringen van bijstandsontvangers zelf met de tegenprestatie wisselend zijn. Zo ziet een deel van de mensen die een tegenprestatie leveren dit als nuttig en is van mening dat het een goed instrument is om mensen te activeren (Kampen, 2014; Lub, 2017). Ook kan het ertoe leiden dat mensen meer zelfvertrouwen krijgen, hun sociale netwerk uitbreiden, en zich meer gewaardeerd voelen (Smeets & Kruf, 2017). Aan de andere kant kan het moeten verrichten van een tegenprestatie ook stigmatiserend werken en voelt het leveren van een tegenprestatie voor sommigen als 'dwangarbeid' (Blonk et al., 2015; Corra & Bosselaar, 2013; Kampen, 2014). Het CPB (2016) stelde dat de tegenprestatie er ook toe kan leiden dat mensen minder tijd steken in het zoeken naar betaald werk.

Eleveld (2020) stelt dat het huidige sanctieregime binnen de Participatiewet werkzoekenden belemmert om betaald aan het werk te komen. Volgens haar ervaart



een deel van de bijstandsgerechtigden de verplichte stageplaatsing als een enorme dwang. Haar onderzoek laat zien dat het leveren van maatwerk bij werkstages onder druk staat wanneer werkstages verplicht zijn en wanneer ze categorisch worden aan alle bijstandsgerechtigden die klaar zijn om de stap naar de arbeidsmarkt te maken. "Onder het huidige sanctiesysteem heeft dit beleid meer weg van dwang en drang dan van het hanteren van de menselijke maat. Bijstandsgerechtigden werken mee, niet omdat ze menen dat deze deelname bijdraagt aan hun reïntegratie op de arbeidsmarkt, maar om te voorkomen dat hun uitkering wordt verlaagd" (Eleveld, 2020: 39). Daarnaast hebben bijstandsgerechtigden volgens Eleveld te weinig zeggenschap over hun eigen re-integratie, terwijl dit juist een belangrijk aspect is om maatwerk te realiseren.

Portielje en Bos (2020) onderzochten hoe bijstandsontvangers en klantmanagers in Amsterdam aankijken tegen de verplichte tegenprestatie, de arbeidsverplichting en de invoering van een onvoorwaardelijk inkomen en plaatsen dit in de theorie van sociale rechtvaardigheid van Fraser en Honneth. Portielje en Bos concludeerden dat "een rechtvaardige bijstand vraagt om ruimte en erkenning voor individuele en collectieve inspraak door bijstandsgerechtigden en openheid bij klantmanagers voor wat 'passend werk' is" (2020: p. 174). Verplichte, onbetaalde tegenprestaties en tijdelijke aanstellingen in kader van de arbeidsplicht vergroten de kans dat bijstandsgerechtigden "na verloop van tijd gedesillusioneerd achterblijven" (2020: p. 174).

De meeste bijstandsontvangers bleken de tegenprestatie als een kans te zien om iets te kunnen bijdragen en terug te doen voor de uitkering. De tegenprestatie biedt daarmee mogelijkheden tot erkenning. Wel willen ze dat de tegenprestatie past bij hun interesses en leefsituatie en toekomstperspectief biedt. Onder klantmanagers waren de meningen juist verdeeld, de helft onderschreef de wederkerigheidslogica van de tegenprestatie en zag ook mogelijkheid tot erkenning en de andere helft vond juist dat toegang tot de bijstand onvoorwaardelijk moet zijn en zag er miskenning in. De tegenprestatie draagt niet bij aan de herverdeling van werk, begeleiding en inkomsten. Ook in relatie tot de arbeidsverplichting zouden de bijstandsontvangers graag willen dat het werk aansluit bij hun interesses en leefsituatie en op de langere termijn perspectief en zekerheid biedt. Ze zouden graag meer inspraak hebben op de keuzen voor een baan en de mogelijkheid krijgen om banen af te wijzen zonder consequenties. De klantmanagers zagen minder mogelijkheden voor inspraak. Van een onvoorwaardelijk inkomen à la het basisinkomen zien de bijstandsontvangers geen voordelen. Ze hebben er geen baat bij omdat ze niet zien hoe het bijdraagt aan hun doel om mee te doen in de maatschappij en zijn bang dat het anderen in de bijstand, waar zij zichzelf van distantiëren, juist demotiveert (Portielje & Bos, 2020).

### **7.3 Experimenten in de bijstand: effecten ontheffing arbeidsverplichtingen**

De bijstand is het laatste vangnet voor inkomenssteun en bijstandsontvangers worden geacht zo snel mogelijk weer aan het werk te gaan. In de afgelopen jaren hebben verschillende gemeenten experimenten in de bijstand uitgevoerd onder het Tijdelijk besluit experimenten Participatiewet en de Tijdelijke regeling experimenten Participatiewet. In de gemeenten Groningen, Wageningen, Utrecht, Deventer, Nijmegen en Tilburg is geëxperimenteerd met de regels, verplichtingen en dienstverlening die de bijstand kent met als doel er achter te komen of een andere aanpak tot meer uitstroom naar werk leidt. Het gaat om hogere vrijlating voor bijverdiensten, ontheffing voor de arbeids- en re-integratieverplichtingen en intensievere begeleiding naar werk.



Uit de evaluatie van het CPB van de experimenten blijkt dat de ontheffing van de arbeids- en re-integratieverplichtingen in de bijstand geen significant effect op de uitstroom naar werk (volledig of gedeeltelijk) heeft en dat intensievere begeleiding en een hogere vrijlating van bijverdiensten geen significant effect hebben op de volledige uitstroom naar werk. Het bijstandsontvangers ontheffen van verplichtingen had echter ook geen negatieve effecten op de uitstroom naar werk. Alleen in de gemeente Utrecht had intensievere begeleiding en een hogere vrijlating van bijverdiensten een positief effect op de uitstroom naar gedeeltelijk werk. Dat er geen significante primaire effecten zijn gemeten wil niet zeggen dat de uitkomsten van de experimenten niet relevant zijn. (CPB, 2020).

### *Secundaire effecten in de bijstandsexperimenten*

Naast de primaire uitkomstmaat van de experimenten zijn er ook secundaire, niet-werkgerelateerde uitkomstmaten zoals zelfredzaamheid, vertrouwen en sociale participatie. Deze niet-werkgerelateerde uitkomstmaten verschillen per gemeente, dit komt onder andere door de verschillen in de opzet van de experimenten en de gekozen uitkomstmaten in de onderzoeken. De gemeente Wageningen (Gemeente Wageningen, 2020), gemeente Utrecht (Verlaat et al., 2020) en gemeente Deventer (Gramberg & De Swart, 2020) concludeerden bijvoorbeeld dat er geen significante positieve effecten waren op de niet-werk gerelateerde uitkomstmaten maar ook geen negatieve effecten. "Dat betekent dat de andere werkwijze in ieder geval niet slechter werkt" (Gemeente Wageningen 2020: 20).

In de andere gemeenten hebben voornamelijk deelnemers in de groep die intensieve begeleiding ontvangt positieve niet-werkgerelateerde effecten. Zo had intensieve begeleiding in Nijmegen positieve deeleffecten "op vrijwilligerswerk, werk zoeken en vertrouwen. Dit zijn aspecten die in de wetenschappelijk literatuur worden gezien als factoren die op langere termijn positief bijdragen aan uitstroom, als 'tussenstapjes' richting werk" (Betkó et al., 2020: p. 6). Ook nam in Nijmegen in deze groep het vertrouwen in de gemeente en UWV WERKbedrijf aanvankelijk toe. Dit vertrouwen nam weer af door onzekerheid, financiële onduidelijkheid en miscommunicatie (Betkó et al., 2020). Uit het Tilburgse experiment bleek dat de perceptie van sociale integratie, de mate waarin de bijstandsontvangers zich in hun eigen beleving opgenomen voelen in de samenleving, in alle groepen in het experiment steeg. De grootste stijging in de perceptie van sociale integratie vond plaats in de groep die intensieve begeleiding ontving, in deze groep nam eveneens het welbevinden en de mentale gezondheid toe (Muffels et al., 2020). Ook in Groningen was er een toename in het vertrouwen in anderen in de groep die intensieve begeleiding ontving en lijkt eveneens de zelfredzaamheid verbeterd (Edzes et al., 2020).

In een aantal experimenten kwamen ook negatieve secundaire effecten naar voren bij de groep deelnemers die een ontheffing van de arbeids- en re-integratieplicht kregen en alleen op eigen initiatief dienstverlening ontvingen. Edzes et al. (2020) concludeerden dat in het Groningse experiment de zogenoemde 'eigen regie groep' een afname in baanzoekgedrag, geluksgevoel en tevredenheid met het leven toonde. "Met rust laten als dienstverleningsstrategie levert weinig aanknopingspunten op." (Edzes et al., 2020: p. 4). Ook uit het Nijmeegse experiment kwam een dergelijk effect naar voren bij de ontheffingsgroep. "Het geheel 'loslaten' van deze groep, zonder enige pro-actieve ondersteuning, lijkt daarom negatief uit te pakken. Dit sluit aan bij inzichten uit wetenschap en praktijk dat het belangrijk is om aandacht te geven aan mensen in de bijstand. Ook deelnemers gaven aan hier behoefte aan te hebben" (Betkó et al., 2020: p. 6).





## 7.4 Naleving arbeidsverplichtingen en inlichtingenplicht bijstandsontvangers en beïnvloedende factoren

In deze paragraaf wordt ingegaan op de mate waarin bijstandsontvangers verplichtingen naleven en de factoren die hierop van invloed zijn. Het gaat hierbij zowel om arbeidsverplichtingen als om de inlichtingenplicht.

### *Algemene bekendheid bijstandsontvangers met rechten en plichten*

Om zicht te krijgen op de mate waarin bijstandsontvangers verplichtingen naleven is het relevant de bekendheid met en hun houding ten aanzien van de rechten en plichten te inventariseren. Het merendeel van de bijstandsontvangers weet dat de hoogte van de uitkering kan worden verlaagd indien de uitkeringsgerechtigde niet verschijnt op een afspraak bij de gemeente. Respondenten zijn daarentegen aanzienlijk minder bekend met de negatieve gevolgen voor hun uitkering indien zij niet bereid zijn zich om te scholen, niet bereid zijn lang te reizen om aan het werk te komen, of geen passende kleding willen dragen om aan het werk te komen. Slechts één op de vijf respondenten is bekend met het risico op sancties indien zij deze verplichtingen overtreden. Verder blijkt dat twee op de drie bijstandsontvangers bekend is met het recht om bezwaar te maken of in beroep te gaan, wanneer de uitkeringsgerechtigde het niet eens is met een beslissing van de gemeente. Desondanks denkt een ruime meerderheid van de bijstandsontvangers dat zij voldoende informatie over de rechten en plichten in de Participatiewet heeft gehad en weet waar zij terecht kunnen voor vragen. Wel beschouwt 40 procent van de bijstandsontvangers de rechten en plichten als ingewikkeld (Inspectie SZW, 2019).

Eleveld (in Kampen et al., 2020) stelt in dit licht dat medewerkers van de sociale dienst bijstandsgerechtigden niet altijd wijzen op mogelijkheden tot bezwaar en beroep. En, zo stelt zij, het regime "kan zo streng zijn dat bijstandsgerechtigden geen klachten durven in te dienen" (2020: 249). Ook maken taalbarrières en onvolledige informatie dat bijstandsontvangers soms niet goed op de hoogte zijn van hun rechten en plichten. Hiah en Knijn stellen in dit kader dat wet- en regelgeving binnen de Participatiewet dermate complex is dat bijstandsgerechtigden "geïnformeerde vrijwilligers en sociaal advocaten nodig hebben om rechtvaardigheid af te dwingen" (in Kampen et al., 2020: 249).

Een hoog kennisniveau en een hoog ingeschatte detectiekans worden gezien als basisvoorwaarden voor de preventie van uitkeringsfraude<sup>3</sup>. In een (terugkerend) onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Ipsos, 2019) wordt daarom door middel van enquêtes onder uitkeringsgerechtigden vastgesteld wat het kennisniveau van uitkeringsgerechtigden is als het gaat om hun plichten en wat hun inschatting is van de detectiekans. Voor de Participatiewet is de gemiddelde bekendheid met plichten 87%. Als het gaat om inlichtingenplicht, zoals het doorgeven van wijzigingen in inkomen, wijzigingen in het aantal uur (vrijwilligers) werk, wijzigingen in vermogen, de verhuizing van hun kind en het starten of beëindigen van een gezamenlijke huishouding, is gemiddeld 86% op de hoogte dat ze dit moeten melden. Ook de bekendheid met inspanningsplichten, zoals de sollicitatieplicht, verschijnen bij afspraken en snel betaald werk vinden, is hoog. De bekendheid met de plicht om op afspraken met de gemeente te verschijnen is het hoogst met 94%.

<sup>3</sup> In eerdere overheidscommunicatie wordt de term 'fraude' gebruikt. Met uitkeringsfraude werd bedoeld: elke verwijtbare overtreding van de inlichtingenplicht die resulteert in onverschuldigde betaling. In de Kamerbrief 'fraude in de sociale zekerheid' van 12 november 2020 wordt een onderzoek aangekondigd of deze term wettelijk gedefinieerd moet worden.



### *Ervaren pakkans*

Van de uitkeringsgerechtigden binnen de Participatiewet denkt 73% dat de kans groot is dat de gemeente het zal merken als ze zich niet aan hun plichten houden (detectiekans). Hierbij is geen onderscheid gemaakt tussen de arbeidsverplichtingen en de inlichtingenplicht. 77% van hen denkt dat dat de kans groot is dat ze zullen worden bestraft als de gemeente dit merkt (strafkans). Van de respondenten denkt driekwart dat de kans groot is dat de gemeente hen zal controleren via de Belastingdienst. 55% denkt dat de kans groot is dat de gemeente thuis of op hun werkplek zal langskomen (Ipsos, 2019).

Ook in het klantervaringsonderzoek door de Inspectie SZW (2019) is gekeken naar de ervaren pakkans. Hierin wordt de pakkans lager ingeschat. In dit onderzoek denkt namelijk 60 procent dat de gemeente erachter komt als regels niet worden nageleefd. Overigens is deze inschatting van de 'pakkans' behoorlijk gedaald ten opzichte van de nulmeting in 2015. Toen dacht namelijk 75 procent van de uitkeringsgerechtigden dat de sociale dienst erachter zou komen wanneer regels worden geschonden. Ondanks de daling van de ingeschatte pakkans bij het niet naleven van verplichtingen is de nalevingsverplichting desalniettemin zeer hoog: 90 procent vindt het normaal om je aan de regels te houden (Inspectie SZW, 2019). Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen het naleven arbeidsverplichtingen en het naleven van de inlichtingenplicht.

### *Motieven en oorzaken voor schending inlichtingenplicht*

In 2010 is er door Brummelkamp et al. onderzoek uitgevoerd naar de motieven en oorzaken van het niet naleven van regelgeving in onder andere de Wet Werk en Bijstand (WWB). Net als in de Participatiewet gold in de WWB voor bijstandsontvangers een inlichtingenplicht wat betreft inkomen, vermogen en leefsituatie en kon het overtreden van de inlichtingenplicht leiden tot inkomensfraude, vermogensfraude en leefvormfraude. Het onderzoek stelt dat over het algemeen financieel gewin de centrale motivatie is om te frauderen maar dat de omstandigheden van waaruit gefraudeerd wordt verschillen (Brummelkamp et al., 2010). Belangrijk om hierbij te vermelden is dat Brummelkamp uitsluitend dossiers heeft bekeken waarbij sprake was van een administratiefrechtelijke terugvordering (eventueel in combinatie met een boete) of strafrechtelijke vervolging. Het lijkt hiermee aannemelijk dat er geen dossiers zijn bekeken waarbij sprake was van een vergissing of dat mensen vanwege beperkt doenvermogen niet goed wisten wat er precies van hen werd verwacht of hier niet goed naar konden handelen. Dit kan echter niet met zekerheid worden gezegd. Dit lijkt in ieder geval wel een plausibele reden voor het ontbreken van aandacht voor het doenvermogen van WWB-ontvangers in relatie tot het naleven van verplichtingen.

In 2013 publiceerden Brummelkamp et al. een onderzoek naar notoire uitkeringsfraude in de sociale zekerheid en de mechanismen die hiertoe leiden. Notoire fraude wordt in dit onderzoek gedefinieerd als structureel, bewust, recidiverend waarbij er sprake is van een gedragspatroon en samenhang met fraude op andere terreinen. De onderzoekers concluderen dat bij notoire fraude vaak sprake is van een *default* mechanisme: de fraude ontstaat meestal niet door een expliciete calculatie vooraf maar is eerder een omissiedelict dat ontstaat door niets te doen na een gebeurtenis of door een handeling die op zichzelf niet onrechtmatig is. Dit kan bijvoorbeeld gaan om het ontvangen van een erfenis of gaan samenwonen. Wanneer een dergelijk situatie zich voordoet vergt dit initiatief en administratieve alertheid van de bijstandsontvanger. Daarnaast wordt er een beroep gedaan op zijn of haar eerlijkheid omdat het melden van de verandering bij de gemeente of uitvoeringsinstelling in veel gevallen leidt tot een korting op of beëindiging van de uitkering. Bij deze groep kwam de fraude voort "uit administratieve



slordigheid, een gebrek aan accuraatheid, onkunde of gemakzucht” (p. 38) en verklaarden de bijstandsontvangers zelf de fraude door de omstandigheden waaronder deze ontstond en voortduurde (Brummelkamp et al., 2013).

Hoewel hier niet wordt gesproken over ‘doenvermogen’ laat het onderzoek door Brummelkamp et al. zien dat de actieve meldplicht die op diverse terreinen speelt binnen de sociale zekerheid niet altijd aansluit bij het doenvermogen van burgers. Het lijkt daarmee dan ook niet rechtvaardig om voor deze groep te spreken over een ‘bewust gedragspatroon’ onder uitkeringsontvangers. Van bewust handelen is wel sprake bij de andere groep ‘fraudeurs’ die Brummelkamp identificeert. Dit is namelijk een groep “die moeite heeft met gezagsverhoudingen en zijn of haar eigen weg gaat op basis van directe behoeften en zich daarbij niet laat leiden door institutionele grenzen (regels, voorwaarden en afspraken) of zelfs algemeen geldende normen” (p. 38).

## **7.5 Toepassing handhavingsregels omtrent inlichtingenplicht in de praktijk: terugvordering en beboeting**

### *Beperkt ruimte voor individueel maatwerk bij schending inlichtingenplicht*

In haar proefschrift ‘Tussen de regels: een rechtssociologische studie naar handhaving in de sociale zekerheid’ concludeert De Winter (2019) eveneens dat medewerkers van sociale diensten op verschillende manieren handhaven: zij hanteren verschillende ‘handhavingsstijlen’. De Winter leidt hieruit af dat een punitieve wet dus niet per definitie tot een strikte en punitieve handhaving leidt. Als het gaat om handhaving en beboeting door sociale diensten concludeert De Winter daarentegen dat bij het aantal opgelegde boetes in verhouding tot het aantal uitkeringsgerechtigden kleine verschillen te zien zijn tussen de onderzochte gemeenten.

Dit sluit aan bij de conclusies die Jungmann, Oomkens en Madern (2021) trekken. Zij voerden namelijk recent een onderzoek uit naar ophogingen bij uitvoeringsorganisaties. Ophogingen hebben betrekking op de situaties waarin een initiële vordering wordt opgehoogd. Daar is sprake van in drie situaties: bij bestuursrechtelijke boetes, bij verhogingen van verkeersboetes, strafrechtelijke geldboetes en schadevergoedingsmaatregelen en bij het in rekening brengen van overige kosten. Het onderzoek laat zien dat de Participatiewet en onderliggende wetgeving zoals de Fraudewet vrij strikt voorschrijven waar gemeenten aan zijn gehouden bij het opleggen van ophogingen en de verplichting om terug te vorderen. Dit betekent dus dat de ruimte die gemeenten hebben om individueel maatwerk te leveren bij het handhaven van het schenden van de inlichtingenplicht, in tegenstelling tot de maatwerkmogelijkheden rondom verplichtingen aan de re-integratiekant, beperkt zijn.

In het onderzoek door Jungmann, Oomkens en Madern (2021) worden de belangrijkste regels omtrent terugvordering en beboeting op een rij gezet.



## Regels omtrent terugvordering en boeting in de Participatiewet

De Wet handhaving en aanscherping sanctiebeleid SZW-wetgeving (Fraudewet) en het Boetebesluit socialezekerheidswetten regelen dat een overtreding van de inlichtingenplicht wordt gesanctioneerd via een *bestuurlijke boete*. Bij schending inlichtingenplicht bestaat een plicht tot intrekking van de bijstand en een plicht tot terugvordering behoudens hele dringende redenen. Art 60, lid 4 stelt vervolgens: bij fraude en boetes moet een gemeente verrekenen. Bij schending van de inlichtingenplicht wordt in beginsel een bestuurlijke boete opgelegd.

De berekening van de bestuurlijke boete voor het schenden van de inlichtingenplicht is vastgelegd in het Boetebesluit socialezekerheidswetten. De vraag *of* er een boete wordt opgelegd is gekoppeld aan de vraag *of* er sprake is van schending van de inlichtingenplicht. De *hoogte* van de boete is gekoppeld aan het benadelingsbedrag. De hoogte van de bestuurlijke boete is als volgt opgebouwd:

- Indien de inlichtingenverplichting opzettelijk is overtreden, wordt de bestuurlijke boete vastgesteld op 100% van het benadelingsbedrag.
- Indien sprake is van grove schuld ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenverplichting, wordt de bestuurlijke boete vastgesteld op 75% van het benadelingsbedrag.
- Indien geen sprake is van opzet of grove schuld ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenverplichting, wordt de bestuurlijke boete vastgesteld op 50% van het benadelingsbedrag.
- Indien sprake is van verminderde verwijtbaarheid ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenverplichting, wordt de bestuurlijke boete vastgesteld op 25% van het benadelingsbedrag.

Daarnaast wordt de hoogte van de boete gekoppeld aan de draagkracht van de overtreder van de inlichtingenplicht.

In de afgelopen periode hadden gemeenten een heel beperkte mogelijkheid via art 18a lid 13 en 14 de boete kwijt te schelden. Als er een boete is opgelegd en er is *geen* sprake van opzet of grove schuld, en de burger is in het afgelopen jaar niet meermaals de fout in gegaan, dan kan de gemeente de schuld wel kwijtschelden als iemand een schuldregeling met kwijtschelding heeft aangevraagd. Recent is een wetsvoorstel ingediend tot wijziging van de Participatiewet in verband met het uitsluiten van fraudevorderingen bij de vermogenstoets en het beperken van het verbod tot medewerking aan een schuldregeling bij een fraudevordering tot gevallen van opzet of grove schuld (TK 2019-2020 35 374 nr. 3). In de loop van 2021 zouden gemeenten, net als UWV en de SVB, de mogelijkheid krijgen om mee te werken aan een collectieve schuldregeling, ook wanneer er sprake is van schending van de inlichtingenplicht en er dus sprake is van regelovertrading. De behandeling van dit wetsvoorstel is echter tot nader uitgesteld door de staatssecretaris (2021-0000007578). Tot deze wijziging kunnen gemeenten alleen meewerken als zij door de rechter gedwongen wordt deel te nemen aan minnelijke regeling via een dwangakkoord of aan een wettelijke schuldsanering.

Op grond van de Participatiewet kan een gemeente besluiten van terugvordering af te zien, onder andere wanneer gedurende 5 jaar geen betalingen zijn verricht en niet aannemelijk is dat de persoon in kwestie deze op enig moment zal gaan verrichten of een bedrag, overeenkomend met ten minste 50% van de restsom, in één keer aflost. De gemeente kan ook besluiten om geheel of gedeeltelijk van terugvordering af te zien, indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn.

In de Algemene Wet bestuursrecht (Awb) is sinds 1 april 2021 een algehele kwijtscheldingsbepaling opgenomen en overheden die wettelijke belemmeringen hebben om mee te werken aan een collectieve schuldregeling krijgen daar meer ruimte voor. Deze nieuwe bepaling in de Awb heeft niet alleen betrekking op kwijtschelding in het kader van schuldhulpverlening. De bepaling geeft overheden ook de mogelijkheid om kwijtschelding te geven op een individueel verzoek van een burger of uit eigen beweging.

Bron: Jungmann, Oomkens, Madern & Bartsch (2021)



Interessant in het licht van ontwikkelingen omtrent beboeting, zo stellen Tollenaar (2021) en Nummerdor-Buijs en De Wit (2016), is dat de rechterlijke macht het boeteregime de afgelopen jaren van zijn scherpe kanten heeft ontdaan. Zo zijn de regels rondom de bestuurlijke boete na de invoering van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving op 1 januari 2013 (hierna: Fraudewet) gewijzigd. Dit is gebeurd nadat de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) tussen 2013 en 2016 drie belangwekkende uitspraken heeft gedaan die erop wijzen dat de overheid een meer responsieve opstelling dient te volgen waarbij meer rekening moet worden gehouden met het nalevingsgedrag van burgers. Nummerdor-Buijs en De Wit (2016) reflecteren op deze drie uitspraken van de CRvB over de hoogte van de bestuurlijke boete wegens een schending van de inlichtingenplicht in de Participatiewet. Het betreft de volgende drie uitspraken:

1. Met betrekking tot de hoogte van het boetepercentage in relatie tot de mate van verwijtbaarheid, oordeelde de CRvB dat alleen een 100%-boete, dus een boete ter hoogte van het benadelingsbedrag, op zijn plaats is als sprake is van opzet. In andere gevallen moet het boetepercentage worden gematigd, waarbij 75% het uitgangspunt is als het gaat om grove schuld, 50% als sprake is van normale verwijtbaarheid en 25% als sprake is van verminderde verwijtbaarheid.
2. Volgens de CRvB is er sprake van 'opzet' wanneer een bijstandsgerechtigde burger 'willens en wetens' (een uit het strafrecht afkomstig begrippenpaar) de inlichtingenplicht schendt. Verder overweegt de CRvB dat de bewijslast om aannemelijk te maken dat sprake is van opzet of grove schuld, op het bestuursorgaan rust.
3. Tot slot overweegt de CRvB met betrekking tot het vereiste dat de boete evenredig dient te zijn, dat rekening moet worden gehouden met de draagkracht van de betrokkene. Daarbij ligt het in de rede om (ook) een begrenzing in tijd in acht te nemen, om te voorkomen dat een betrokkene vanwege de opgelegde bestuurlijke boete zeer lang een inkomen op het absolute minimum ontvangt. Om het effect van de mate van verwijtbaarheid niet teniet te doen en vanwege de praktische en eenvormige rechtstoepassing, oordeelt de CRvB dat de termijn waarbinnen de boete moet kunnen worden afgelost bij opzet maximaal 24 maanden, bij grove schuld maximaal 18 maanden, bij normale verwijtbaarheid maximaal 12 maanden en bij verminderde verwijtbaarheid maximaal 6 maanden mag bedragen (2016: 1).

#### *Effecten beboeting binnen Participatiewet*

In het artikel gaan Nummerdor-Buijs en De Wit (2016) – bovenstaande uitspraken van de CRvB in acht genomen – eveneens in op de vraag wat de wetgever met de Fraudewet heeft bereikt. De invoering van de Fraudewet, met het opleggen van hoge(re) boetes als belangrijk instrument, beoogde de wetgever frauduleus handelen binnen de sociale zekerheid terug te dringen. Hun conclusie is dat deze doelstelling niet is bereikt en dit ook niet zal gebeuren. Dit heeft er volgens hen allereerst mee te maken dat de aanname die hieraan ten grondslag lag – namelijk dat er op grote schaal werd gefraudeerd en dat dit kon worden bestreden door het opleggen van hoge boetes – “kwestieus” is en niet is onderbouwd door onderzoek. Volgens Nummerdor-Buijs en De Wit is onder bijstandsgerechtigden veel onbegrip over de hoge boetes en frustratie over het stempel 'fraudeur'. Dit zorgt vervolgens voor veel procedures en leidt tot verlies van vertrouwen in de overheid. Ook stellen de auteurs dat bijstandsgerechten die een bestuurlijke boete krijgen opgelegd ondanks het mildere boeteregime het stempel 'fraudeur' opgeplakt blijven krijgen en zich vaak ook zo behandeld zal voelen.



Kruiter en Kellerman (2019) gaan nader in op de gevolgen van bijstandsontvangers die een boete niet kunnen betalen. In het geval dat er sprake is van uitkeringsfraude krijgt de bijstandsontvanger een boete, moet hij het gefraudeerde bedrag terugbetalen en omdat de uitkering direct wordt stopgezet ontstaan er eveneens direct betalingsachterstanden met alle gevolgen van dien. Zodra de uitkering weer is opgestart ligt er ten minste 10 jaar tot de beslagvrije voet beslag op de uitkering vanuit de fraudevordering en is het onmogelijk de ontstane achterstanden terug te betalen. Hierdoor kan een stapeling van schulden ontstaan. Aanvankelijk kon men vanwege het stempel fraudeur voor een periode van vijf jaar ook geen schuldregeling treffen voor ontstane of bestaande schulden naast de fraudeschuld. In 2016 is de Fraudewet aangepast en kunnen gemeenten wel meewerken aan een schuldenregeling voor overige schulden. In 2017 is hieraan toegevoegd dat ook het boetebedrag voor de fraude hierin meegenomen mag worden indien er geen sprake is van opzet of grove schuld en de burger in het afgelopen jaar niet meermaals de fout is in gegaan. Het fraudebedrag zelf blijft echter staan en moet terugbetaald worden en kan pas na 10 jaar gesaneerd worden. Het gevolg hiervan kan zijn dat een bijstandsontvanger tien jaar lang van 90 procent van de bijstandsnorm moet leven. De uitzichtloosheid van een dergelijke situatie, stellen Kruiter en Kellerman, betekent dat werken niets oplevert en dat de fraudevordering niet aanzet tot werken maar werken eerder ontmoedigd. Indien de bijstandsontvanger kinderen heeft, heeft dit ook tot gevolg dat de kinderen in armoede leven. Ook zijn er bijstandsontvangers die bij de start van dit proces hun woning verliezen omdat zij hun huur niet meer kunnen betalen en daardoor terecht komen in de maatschappelijke opvang of niet toegestane huisvesting zoals de camping (Kruiter & Kellerman, 2019).

Overigens is in de Algemene Wet bestuursrecht (Awb) sinds 1 april 2021 een algehele kwijtscheldingsbepaling opgenomen en overheden die wettelijke belemmeringen hebben om mee te werken aan een collectieve schuldregeling krijgen daar meer ruimte voor. Deze nieuwe bepaling in de Awb heeft niet alleen betrekking op kwijtschelding in het kader van schuldhulpverlening. De bepaling geeft overheden ook de mogelijkheid om kwijtschelding te geven op een individueel verzoek van een burger of uit eigen beweging (Jugmann, Oomkens & Madern, 2021).

## 7.6 Tussenconclusie

Op basis van de literatuurstudie valt allereerst op dat er veel onderzoeken zijn waarin aandacht wordt besteed aan de arbeidsverplichtingen binnen de Participatiewet, maar er relatief weinig bekend is over schending inlichtingenplicht en in het bijzonder over de effecten hiervan op burgers.

### *Zowel lokaal als individueel maatwerk bij handhaving arbeidsverplichtingen*

De beschikbare bronnen laten zien dat er regionale verschillen bestaan omtrent de handhaving van verplichtingen, aangezien gemeenten anders omgaan met de verplichtingen binnen de Participatiewet. Er is dus sprake van lokaal maatwerk. De beleidsvrijheid die gemeenten hebben, leidt tot verschillen in uitvoering tussen gemeenten, waarbij burgers in sommige gemeenten benadeeld worden. In positieve zin is er ook sprake van individueel maatwerk waarbij klantmanagers rekening lijken te houden met de specifieke situatie van burgers. Wat echter niet duidelijk wordt uit bovenstaande onderzoeken is in hoeverre het gaat om ongelijke behandeling van ongelijke gevallen of om ongelijke behandeling van gelijke gevallen. Met het oog op rechtvaardigheid is dit een relevante vraag waar deze onderzoeken geen antwoord op geven.



### *Procedureel en individueel maatwerk belangrijk voor naleving*

Ten aanzien van handhaving en sanctionering kan worden geconcludeerd dat het effect van strengere controle en sancties op uitstroom naar werk heterogeen is en dus niet voor alle uitkeringsgerechtigden op dezelfde manier werkt. Dit impliceert dat het individuele profiel van een bijstandsgerechtigde centraal zou moeten staan. Als het gaat om het verbeteren van naleving en het vergroten van uitstroom uit de bijstand, is procedureel en individueel maatwerk belangrijk als het gaat om handhaving en sanctionering.

### *Ervaringen bijstandsgerechtigden met arbeidsverplichtingen zijn wisselend*

Onderzoeken laten zien dat de ervaringen van bijstandsontvangers zelf met de tegenprestatie wisselend zijn. Waar de een het ervaart als nuttig, het hen activeert en ze zich gewaardeerd voelen, zo ervaart de ander de tegenprestatie als stigmatiserend. De tegenprestatie kan ertoe leiden dat mensen minder tijd steken in het zoeken naar betaald werk. Uit de experimenten binnen de Participatiewet blijkt dat de ontheffing van de arbeids- en re-integratieverplichtingen in de bijstand geen significant effect heeft op de uitstroom naar werk. Ook intensievere begeleiding en een hogere vrijlating van bijverdiensten hebben geen significant effect – positief dan wel negatief – op de volledige uitstroom naar werk. Mogelijk maakt het wel dat bijstandsontvangers zich anders bejegend voelen. Dit is echter niet onderzocht.

### *Variatie in bekendheid met verplichtingen*

Ongeveer de helft van de bijstandsgerechtigden beschouwt de regels binnen de Participatiewet als redelijk. Waar het gaat om naleving van verplichtingen blijkt dat de bekendheid van bijstandsgerechtigden met de verschillende plichten die zij hebben varieert. Dit geldt ook voor de bekendheid met de mogelijkheid om bezwaar te maken; niet iedere bijstandsontvanger is goed op de hoogte over de mogelijkheid hiertoe. Het blijkt dat medewerkers van de sociale dienst bijstandsgerechtigden ook niet altijd wijzen op mogelijkheden tot bezwaar en beroep.

### *Boeteregime van scherpe kantjes ontdaan maar beperkt maatwerk mogelijk*

De afgelopen jaren zijn de regels rondom de bestuurlijke boete na de invoering van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving op 1 januari 2013 gewijzigd. Hiermee heeft de rechterlijke macht het boeteregime van zijn scherpe kanten ontdaan. Desalniettemin kan het huidige boeteregime leiden tot het ontstaan van problematische schulden. De ruimte die gemeenten hebben om individueel maatwerk te leveren bij het handhaven van het schenden van de inlichtingenplicht zijn, in tegenstelling tot de maatwerkmogelijkheden rondom verplichtingen aan de re-integratiekant, nog altijd beperkt.



## 8 Meer oog voor de menselijke maat: mogelijke oplossingsrichtingen

In dit hoofdstuk staan we stil bij de oplossingsrichtingen die in de eerder behandelde bronnen worden aangedragen om vertrouwen als uitgangspunt van wet- en regelgeving te nemen en aandacht voor de menselijke maat te vergroten.

### 8.1 Naar meer procedureel en individueel maatwerk

In veel onderzoeken wordt procedureel en individueel maatwerk gezien als een belangrijke manier om meer oog te hebben voor de menselijke maat. Als het gaat om de vraag hoe tot meer maatwerk in de uitvoering gekomen kan worden, speelt volgens Schuurmans et al. (2020b) het evenredigheidsbeginsel binnen het bestuursrecht een belangrijke rol omdat dit een bestuursorgaan verplicht tot maatwerk. Hoewel maatwerk het makkelijkst tot zijn recht komt bij discretionaire bevoegdheden, bestaat ook bij gebonden bevoegdheden de mogelijkheid om in bijzondere gevallen af te wijken. Dit stelt een aantal eisen aan de uitvoering. Evenals Ortlep (2020), die wijst op de belangrijke rol voor juridisch onderwijs bij het vergroten van responsiviteit, wijzen ook Schuurmans et al. (2020b) op het belang van vakmanschap en professionaliteit bij uitvoeringsorganisaties. "Besluiten conform het 'doel' van de regel vraagt kennis van de achtergrond van gemaakte keuzes en geprogrammeerde beslisregels" (p. 2). Gebrek aan vakmanschap en professionaliteit kan leiden tot "ongenormeerde publieke machtsuitoefening en willekeur. Dat vraagt om professionele normen met bijbehorende waarborgen tegen onjuiste oordeelsvorming" (2020b: 2). Ook de Nationale ombudsman (2021a) stelt dat het in de praktijk lastiger is dan veelal gedacht om het uitgangspunt dat je gelijke gevallen gelijk behandelt, en ongelijke gevallen naar de mate van ongelijkheid ten uitvoer te brengen. "Welke criteria hanteer je, wat vergelijk je dan met wat?" Daarnaast vereist het toepassen van het uitgangspunt dat gelijke gevallen gelijk en ongelijke gevallen ongelijk behandeld worden dat een uitvoeringsorganisatie goed zicht heeft op de omstandigheden van burgers. Zo kan onderzocht worden of afwijken van de regels nodig is (zorgvuldigheidsbeginsel). Tot slot is ook het motiveringsbeginsel belangrijk, omdat dit uitvoeringsorganisaties verplicht om te laten zien dat ze dat ook daadwerkelijk hebben gedaan.

Giezeman en Jak (2020) bepleiten dat de wetgever en bestuur nu aan zet zijn om meer ruimte te bieden aan burgerperspectief en maatwerk. Maar hoe dan? Hiermee bedoelen ze dat de wetgever voorwaarden moet scheppen voor maatwerk. Ze verwijzen hierbij naar het voornemen van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 2020 om in de Awb een kwijtscheldingsbevoegdheid op te nemen voor de situatie waarin de nadelige gevolgen van invordering van een geldschuld onevenredig zijn. Het bestuur moet vervolgens maatwerk leveren, omdat het bestuursorgaan het maatwerk voor het individuele geval moet leveren, hierbij rekening houdend met de bijzondere omstandigheden en belangen van de burger. "Uiteindelijk komt het er voor echt billijker bestuursrecht op aan hoe het bestuursorgaan met zijn discretionaire ruimte omgaat" (Giezeman & Jak, 2020: 619).

Hoe de menselijke maat vorm kan krijgen wordt beschreven in de bundel 'Momentum voor de menselijke maat. Praktijklessen voor zorg en welzijn' (Canoy, Van Dijk & Ham, 2021). Volgens hen vergt het "moedige professionals" en "dienend leiderschap" om tot meer menselijke maat in de uitvoering te komen. Zij zien het aanpassen van wet- en regelgeving nadrukkelijk *niet* als één van de oplossingsrichtingen. "Daarmee zijn we zo





maar weer vier jaar verder en dat gaat de menselijke maat intussen niet dichterbij brengen. De overheid - zowel het rijk als de gemeenten - én de diverse publiek gefinancierde instellingen zullen daarentegen een toekomstagenda voor een echt responsieve uitvoeringspraktijk met elkaar overeen moeten komen. En die agenda dan ook op alle niveaus uitvoeren" (2021: 75). Ook stellen Canoy, Van Dijk en Ham (2021) dat uitvoerders vaker samen met collega's, burgers en cliënten 'responsief' naar de beste oplossing moeten zoeken. Met responsiviteit bedoelen de auteurs: inschatten wat werkelijk nodig is.

## 8.2 Persoonlijk en helder communiceren

De Winter (2019) doet in haar proefschrift naar handhaving door gemeenten en UWV enkele aanbevelingen om de werking van *responsive regulation* beter mogelijk te maken. Het uitgangspunt van *responsive regulation* is dat medewerkers, omwille van de effectiviteit, responsief dienen te handelen op het gedrag van klanten. Dit sluit aan bij het idee van een 'responsieve rechtstaat' waarbij het burgerperspectief centraal staat (Giezeman & Jak, 2020). Eén van de zaken die van belang is bij *responsive regulation*, is het organiseren van frequenter contact tussen de medewerker en de uitkeringsgerechtigde, omdat dit een betere afstemming mogelijk maakt. Daarnaast moeten uitvoeringsprofessionals hun handhavingsintentie helderder overbrengen, bijvoorbeeld door uitkeringsgerechtigden meer uitleg te geven waarom ze voor bepaalde handhavingsopties kiezen. Dit heeft vooral meerwaarde wanneer medewerkers overredend optreden. Dit komt overeen met Kerstens (2019) die stelt dat binnen uitvoeringsorganisaties maatwerk vaker aan voorkant van het klantcontact (het eerste- en tweedelijns-klantcontact) moet worden gebracht dan aan de achterkant (bezwaar en beroep). Dit kan betekenen dat burgers zelf een grotere verantwoordelijkheid krijgen bij het aanleveren van gegevens, al kleven hier ook risico's aan gegeven het beperkte doenvermogen van een deel van de burgers. "Het kan niet de bedoeling zijn dat de burger op deze manier een te grote verantwoordelijkheid krijgt en zijn of haar eigen maatwerk moet regelen" (Schuurmans et al., 2020a: 71). Deze actieve meldplicht sluit namelijk niet aan bij het doenvermogen bij bepaalde groepen burgers. Schuurmans et al. (2020a) stellen verder dat de fase van besluitvorming cruciaal is als het gaat om het bieden van maatwerk. De overheid dient zich in deze fase dienstbaar op te stellen richting de burger en goed met de burger communiceren. Besluiten moeten zorgvuldig worden voorbereid en worden gemotiveerd.

## 8.3 Overige oplossingsrichtingen

In haar rapport 'Klem tussen balie en beleid' doet de TCU (2021) diverse aanbevelingen om tot een betere balans in de driehoek Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties te komen. Een betere balans in de driehoek, zo is het idee, leidt tot dienstverlening waarbij sprake is van menselijke maat. Ook de Commissie praktische rechtsbescherming in belastingzaken (2021) werkt in haar advies verschillende oplossingsrichtingen uit die weliswaar betrekking hebben op belastingzaken maar desondanks mogelijke denkrichtingen kunnen bieden in het kader van verbetering de Participatiewet. Het betreft de volgende oplossingsrichtingen:

- Schenk meer aandacht aan de uitvoerbaarheid van beleid en aan doenvermogen. Dienstverlening moet beter in lijn worden gebracht met het doenvermogen van burgers. Zorg als uitvoeringsorganisatie voor een goede bereikbaarheid.
- Praat met de burger en de uitvoeringsorganisaties. Signaleer en adresseer problemen in de uitvoering zo snel mogelijk. De praktische uitwerking van wet- en regelgeving moet op reguliere basis worden gemonitord waarbij de gevolgen voor de burger en de uitvoeringsorganisatie steeds worden meegewogen. Het is



ook goed als uitvoeringsorganisatie om regelmatig een terugkoppeling te vragen van burgers.

- Om de rechtsbescherming van burgers te verbeteren is het essentieel dat [fiscale] wet- en regelgeving minder complex wordt (gemaakt) en minder vaak wordt aangepast
- Geef de uitvoering meer waardering en de professionals meer zeggenschap. Uitvoeringsprofessionals moeten binnen de wettelijke kaders beslissruimte hebben om tot een behoorlijk besluit te komen. Maar, uitvoerend professionals moeten de handelingsruimte ook beter benutten, "bijvoorbeeld door beter gebruik te maken van art. 4:84 Awb, door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur toe te passen, de discretionaire bevoegdheid te benutten die hen door de wetgever in voorkomende gevallen is gegeven of de feiten dan wel het belastingrecht zo te interpreteren dat die passend is voor de situatie. Herstel daarom het adagium 'streng in de leer en zacht in de uitvoering'" (2021: 10).
- Het is van belang dat rechtshandhaving en rechtsbescherming beter in evenwicht zijn. "Het is van belang dat tegenover vergaande bevoegdheden ook waarborgen staan voor het geval die bevoegdheden niet behoorlijk worden uitgeoefend" (2021: 9),
- Creëer meer vertrouwen binnen de driehoek Tweede Kamer, departementen en Uitvoeringsorganisaties en verbeter de kennis- en informatiepositie van de Tweede Kamer.

#### 8.4 Tussenconclusie

Om tot bovenstaande gewenste situatie binnen de kaders van de Participatiewet te komen, zijn verschillende oplossingen nodig. Hierbij kunnen grofweg vier oplossingsrichtingen worden onderscheiden die alle noodzakelijk, maar niet voldoende, zijn om daadwerkelijk oog te hebben voor de menselijke maat:

- Wet- en regelgeving beter op elkaar laten aansluiten
- Verbeteren aansluiting handelen overheid op doenvermogen burgers
- Onduidelijkheden in toepassing wet- en regelgeving wegnemen om meer procedureel en individueel maatwerk te kunnen leveren
- Vergroten vakmanschap en professionalisering uitvoeringsprofessionals



## 9 Conclusies: naar een responsieve overheid die oog heeft voor de menselijke maat en maatwerk levert

In dit slothoofdstuk trekken we op basis van de geïnventariseerde bronnen bondige conclusies ten aanzien van het precieze probleem omtrent het gebrek aan de menselijke maat binnen de sociale zekerheid in bredere zin en binnen de Participatiewet in het bijzonder. Daarnaast schetsen we een overkoepelend beeld van de oorzaken die aan de probleemsituatie ten grondslag liggen en van de gewenste situatie (waar willen we naartoe?). Vervolgens zetten we de genoemde oplossingsrichtingen om tot de gewenste situatie te komen op een rij. Tot slot schetsen we een beeld van de resterende witte vlekken. Deze kennislacunes zijn richtinggevend voor relevant toekomstig onderzoek naar de menselijke maat.

### 9.1 Probleemschets: waar staan we?

Binnen het bredere stelsel van sociale zekerheid vormt **wantrouwen** op veel plaatsen het uitgangspunt binnen het handhavings- en boeteregime. Dit maakt dat burgers soms worden bejegend als zijnde fraudeurs. Daarnaast is er binnen de sociale zekerheid in algemene zin **te weinig oog voor de menselijke maat** bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving. Oftewel, het evenredigheidsbeginsel werkt onvoldoende door in wetgeving, beleid en uitvoering. Er wordt onvoldoende rekening gehouden met de omstandigheden, belangen en het doenvermogen van burgers. De **overheid handelt** dus **onvoldoende responsief**. Hierbij bestaat, eveneens in brede zin, een **spanningsveld** tussen **differentiatie** van **regeltoepassing** (evenredigheidsbeginsel) **versus** het **gelijkheidsbeginsel** en de **voorspelbaarheid** van overheidshandelen. Dit speelt in het bijzonder bij de uitvoering van de Participatiewet, die decentraal is georganiseerd. Als gevolg van beleidsvrijheid die gemeenten hebben bestaan er verschillen in de uitvoering van de (verplichtingen binnen de) Participatiewet. Hierdoor is er geen sprake van één duidelijke regeling met gelijke kansen en mogelijkheden voor alle burgers en kunnen gelijke gevallen ongelijk worden behandeld.

### 9.2 Oorzaken probleemsituatie

Hieronder schetsen we op basis van de bestudeerde bronnen de belangrijkste oorzaken voor het gebrek aan oog voor de menselijke maat binnen de sociale zekerheid, inclusief de Participatiewet.

**Ontoereikende samenwerking in de driehoek Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties.** Wat betreft de informatie die nodig is om tot zorgvuldige besluitvorming te komen, staat de Tweede Kamer op achterstand ten opzichte van de departementen. In de Tweede Kamer en op de departementen is onvoldoende kennis over de uitvoering aanwezig en/of deze wordt onvoldoende benut.

**Gebrekkige communicatie.** Communicatie vanuit de overheid is niet altijd afgestemd op het doenvermogen van de burger. Tevens zijn besluiten niet altijd helder gemotiveerd. Burgers begrijpen hierdoor niet altijd wat de inhoud of de strekking is van bepaalde brieven. Ook kunnen zij de gevolgen van een besluit niet altijd overzien.



**Knellende wetgeving.** Verschillende uitvoeringsorganisaties waar burgers mee te maken hebben, voeren eigen wet- en regelgeving uit en houden hierbij geen of onvoldoende rekening houden met de regelingen van andere overheidsorganen en de impact daarvan op de burgers.

**Complexe wetgeving.** Socialezekerheidswetgeving is op sommige onderdelen dermate complex dat burgers hun rechtspositie niet goed zelf kunnen bepalen. Ten aanzien van het halen van hun recht wordt het doenvermogen van burgers overschat waardoor zij hun recht niet goed kunnen halen.

**Onduidelijke wetgeving.** Hoewel de wetgeving mogelijkheden biedt om individueel maatwerk te leveren, vraagt de wetgever erg veel van professionals in termen van vakmanschap en professionaliteit. Besluiten conform de 'bedoeling van de wet' vragen veel kennis van de achtergrond van gemaakte keuzes en eenduidige beslisregels. Een dergelijke normenkader ontbreekt, waardoor het voor uitvoeringsprofessionals lastig is om te bepalen wanneer kan of moet worden afgeweken van bijvoorbeeld de verplichtingen die gelden binnen de Participatiewet.

**Te strikte regeltoepassing door onvoldoende benutten van maatwerk-mogelijkheden.** Regelmatig worden regels strikt naar de letter van de wet toegepast. De Awb en de hardheidsclausule in de Participatiewet lijken voldoende mogelijkheden te bieden om individueel maatwerk te leveren. Uitvoeringsprofessionals hebben soms echter onvoldoende kennis van de mogelijkheden die de Awb en de aanwezigheid van de hardheidsclausule binnen de Participatiewet biedt. De kaders scheppen onvoldoende duidelijkheid voor uitvoeringsprofessionals omtrent het leveren van individueel maatwerk.

### 9.3 Gewenste situatie: waar willen we naartoe?

Oog hebben voor de **menselijke maat** betekent recht doen aan de omstandigheden, belangen en het doenvermogen van burgers bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving. De overheid moet zich dus responsief opstellen. Burgers worden empathisch bejegend en **vertrouwen** vormt het uitgangspunt van regelgeving. Om de belangen van burgers centraal te stellen, en rekening te houden met hun omstandigheden en doenvermogen, moet de overheid het evenredigheidsbeginsel in acht nemen en **maatwerk** leveren. Het gaat om zowel **procedureel maatwerk** (bij de inrichting van besluitvormingsprocedures en bij de opstelling jegens de burger rekening houden met het doenvermogen) als om **materieel** of **individueel maatwerk** (krijgt de burger wat zijn specifieke situatie verlangt). Ongelijke gevallen moeten ongelijk worden behandeld. Hierbij wordt een zorgvuldige afweging gemaakt wanneer afwijking van de regels nodig is. Binnen een **responsieve overheid** die het burgerperspectief centraal stelt, spelen naast het **evenredigheidsbeginsel** en het **zorgvuldigheidsbeginsel** ook twee andere beginselen een belangrijke rol: **gelijkheid** en **voorspelbaarheid**. Wetgeving moet ook voorspelbaar en eenduidig zijn voor burgers en uitvoeringsprofessionals, zodat zij weten waar ze aan toe zijn (**rechtszekerheid**) en iedereen moet in beginsel aan wetgeving dezelfde rechten kunnen ontleen (**rechtsgelijkheid**). Gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld.

Bovenstaande schets van de gewenste situatie heeft betrekking op de Participatiewet, maar is tevens van toepassing op de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid in bredere zin.



## 9.4 Mogelijke oplossingsrichtingen

Om tot bovenstaande gewenste situatie binnen de kaders van de Participatiewet te komen, zijn verschillende oplossingen nodig. Hierbij kunnen grofweg vier oplossingsrichtingen worden onderscheiden die alle noodzakelijk, maar niet voldoende, zijn om daadwerkelijk oog te hebben voor de menselijke maat:

### Wet- en regelgeving beter op elkaar laten aansluiten

- Verschillende uitvoeringsorganisaties moeten beter op de hoogte zijn waar de wet- en regelgeving van de eigen organisatie schuurt met de wet- en regelgeving van andere uitvoeringsorganisaties en wat de impact is daarvan op de burgers. Dit vraagt om kennisuitwisseling *tussen* uitvoeringsorganisaties.
- De wetgever moet voorkomen dat verschillende wet- en regelgeving 'knelt'; de verplichtingen binnen de ene wet moeten de beoogde doelen binnen andere wetten en domeinen niet dwarsbomen.

### Verbeteren aansluiting handelen overheid op doenvermogen burgers

- Wet- en regelgeving, en in het bijzonder de rechten en plichten hierbinnen, moeten begrijpelijk zijn voor burgers.
- Uitvoeringsorganisaties moeten een beter beeld krijgen van de omstandigheden, het doenvermogen en de behoeften van burgers.
- Uitvoeringsorganisaties moeten zorgen voor een goede bereikbaarheid. Burgers moeten te allen tijde de mogelijkheid hebben om menselijk contact (fysieke afspraak, telefonisch contact, beeldbellen) te hebben met een uitvoeringsorganisatie. Maar ook andere vormen van contact moeten mogelijk zijn voor hen die daar de voorkeur aan geven.
- Uitvoeringsorganisaties moeten regelmatig een terugkoppeling vragen van burgers om mogelijk onbedoelde hardvochtige effecten van (de uitvoering van) wet- en regelgeving op groepen burgers te inventariseren.

### Onduidelijkheden in toepassing wet- en regelgeving wegnemen om meer procedureel en individueel maatwerk te kunnen leveren

- De wettelijke kaders omtrent de beslismatigheid die uitvoeringsprofessionals hebben om tot een behoorlijk besluit te komen, moeten worden verduidelijkt. De beslismatigheid die professionals vanuit de Awb en de hardheidsclausule binnen de Participatiewet hebben, botst met de verplichtingen die gelden binnen de Participatiewet. Het is onduidelijk in welke gevallen uitvoeringsprofessionals mogen afwijken van de wettelijke verplichtingen.

### Vergroten vakmanschap en professionalisering uitvoeringsprofessionals

- Wanneer de onduidelijkheden rondom de toepassing van wettelijke kaders zijn weggenomen, is het belangrijk dat de kennis van uitvoeringsprofessionals over de mogelijkheden die de Awb en de hardheidsclausule binnen de Participatiewet bieden voor maatwerk wordt vergroot. Besluiten conform de 'bedoeling' van wet- en regelgeving vraagt kennis van de achtergrond van gemaakte keuzes en een helder normenkader dat uitvoeringsprofessionals helpt om zorgvuldige afwegingen te maken. Hier lijkt een belangrijke rol weggelegd voor het opleiden en beroepsorganisaties.
- Teamleiders en managers binnen uitvoeringsorganisaties dienen een veilige omgeving te creëren waarin afwijken van de regels, mits onderbouwd, niet direct afgestraft wordt.

## 9.5 Witte vlekken & aandachtspunten

Hoewel de beschikbare literatuur voldoende aanknopingspunten biedt om een beeld te schetsen van de zogenoemde 'gewenste situatie' en van de mogelijke



oplossingsrichtingen, resteren enkele kennislacunes. Hierbij zijn er enkele aandachtspunten die van belang zijn in het achterhoofd te houden bij beleidsvorming rondom de menselijke maat in (de uitvoering van) wet- en regelgeving in het kader van de Participatiewet en socialezekerheidswetgeving in meer algemene zin.

In termen van oplossingsrichtingen zijn er nauwelijks onderzoeken beschikbaar waarin de voorgestelde oplossingsrichtingen empirisch zijn getoetst. In verschillende onderzoeken zijn veel overeenkomsten tussen de voorgestelde oplossingsrichtingen om meer oog te hebben voor de menselijke maat. Een aantal belangrijke vragen die resteren zijn:

- Uitgangspunt van vertrouwen is dat je gelijke gevallen gelijk behandelt, en ongelijke gevallen naar de mate van ongelijkheid (Ombudsman, 2021a).
  - Welke criteria dienen uitvoeringsprofessionals echter te hanteren om die ongelijkheid vast te stellen?
  - Welke rol kunnen opleidingen en beroepsorganisaties spelen om tot een eenduidig en gedragen normenkader te komen dat enerzijds voldoende beslisruimte biedt voor professionals en anderzijds voldoende kaders biedt om professionals de benodigde handvatten te bieden om ongelijkheid in overheidshandelen bij gelijke gevallen te voorkomen?

Aandachtspunt hierbij is dat de verantwoordelijkheid om meer maatwerk te leveren, en zodoende oog te hebben voor de menselijke maat, niet te veel verantwoordelijkheid moet leggen bij individuele professionals. De oorzaak voor het gebrek aan oog voor de menselijke maat lijkt op basis van de literatuurstudie namelijk nauwelijks te liggen in professionals die niet 'moedig' genoeg zouden zijn om 'ruimte te pakken'.

- Wat is een in de praktijk goed uitvoerbare manier om te zorgen dat verschillende uitvoeringsorganisaties *structureel* beter op de hoogte zijn waar de wet- en regelgeving van de eigen organisatie schuurt met de wet- en regelgeving van andere uitvoeringsorganisaties en wat de impact is daarvan op de burgers?
- Door de beleidsvrijheid die gemeenten hebben bij de uitvoering van de Participatiewet bestaan er verschillen in de wijze waarop gemeenten hun beleid uitvoering en verplichtingen handhaven. De beleidsruimte lijkt niet nodig te zijn om individueel maatwerk te realiseren, maar leidt wel tot ongelijkheid tussen groepen burgers. Hoe zorg je voor een goede en uitvoerbare balans tussen de beginselen evenredigheid, gelijkheid en voorspelbaarheid in een decentrale uitvoeringspraktijk?



## Bijlage: geraadpleegde bronnen

- 1) Arts, J. 2018. Vooraf niet opgeven! Mensen in de bijstand krijgen wrede hoop. *Sociale Vraagstukken*.
- 2) Ballin, E.M.H. (e.a.). De toekomst van de sociale zekerheid. De menselijke maat in een solidaire samenleving. Den Haag: Boom juridisch 2021.
- 3) Bantema, W. (2017). 'Ik ben slecht in het legen van mijn brievenbus en heb een telefoonfobie. Het belang van een match in het soort contact tussen uitkeringsgerechtigden en uitkeringsinstanties'. Recht der werkelijkheid, 2017.
- 4) Betkó et al. (2020). Rapportage experiment Participatiewet gemeente Nijmegen. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- 5) Bierbaum, M. & Grassmann, F. (2016). 'Belemmerde vrijheid? Ervaringen met de Participatiewet'. *Policy Brief: 2*, 2016.
- 6) Blonk, R.W.B., M.W. van, Twuijver, H.A. van de Ven & A.M. Hazelzet. (2015). Quickscan wetenschappelijke literatuur gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Leiden: TNO.
- 7) Bos, K. van den (2011). Vertrouwen in de overheid: Wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is? Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- 8) Bosselaar, H. (red). (2020). Met Andere Ogen: Onderzoekers over 5 jaar Participatiewet.
- 9) Brummelkamp, G., A. Kerckhaert & M. Engelen. (2010). Wat beweegt de fraudeur? Motieven achter fraude met sociale zekerheid. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- 10) Brummelkamp, G., A. Kerckhaert & M. Engelen. (2013). Het verhaal achter notoire uitkeringsfraude. Zoetermeer: Panteia.
- 11) Canoy, M., S. van Dijk & M. Ham (2021). Momentum voor de menselijke maat. Praktijklessen voor zorg en welzijn. Utrecht: Movisie.
- 12) Card, D., J. Kluge & A. Weber. (2015). What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations, NBER Working Paper 21431.
- 13) CBS. 2016. Geraadpleegd op: Bijna helft bijstandsontvangers kan of wil niet werken.
- 14) Commissie praktische rechtsbescherming. (2021). Burgers beter beschermd. Praktische rechtsbescherming in belastingzaken.
- 15) Corra, A. & H. Bosselaar. (2013). De maatschappelijk nuttige tegenprestatie: schipperen tussen sociale integratie en repressie. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- 16) CPB. (2016). Kansrijk arbeidsmarktbeleid, deel 2. Den Haag: Centraal Planbureau.
- 17) CPB. (2020). Evaluatie experimenten Participatiewet Effecten op de uitstroom naar werk. Den Haag: CPB. (AD)
- 18) Cuelenaere, B., E. van den Brink, J. Mulder & N. Kieruj. (2017). Ervaringen gemeenten met Participatiewet Rapportage tweede meting. Tilburg: CentERdata.
- 19) De Winter, P. (2019). Tussen de regels: een rechtssociologische studie naar handhaving in de sociale zekerheid, (diss. Groningen), Den Haag: Boom juridisch 2019.
- 20) Echtelt van, P., K. Sadiraj, S. Hoff, S. Muns, K. Karpinska, D. Das & M. Versantvoort. (2019). Eindevaluatie van de Participatiewet. Den Haag: SCP.
- 21) Echtelt, P. van & M. Guiaux. (2012). Verzorgd uit de bijstand. De rol van gedrag, uiterlijk en taal bij de re-integratie van bijstandsontvangers. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 22) Edzes et al. (2020). Bijstand op maat. Groningen: RUG.
- 23) Eleveld, A. (2020) 'Waar is de menselijke maat in de Participatiewet?', *Socialisme en Democratie* 77 (2), 35-40.
- 24) Eishout. (2020). Rekenen en balanceren in de bijstand. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam.
- 25) Frederik, J. (2021). Zo hadden we het niet bedoeld. De Correspondent.
- 26) Gemeente Wageningen. (2020). Vertrouwen werkt.



- 27) Giezeman, K. & N. Jak. (2020). Bestuursrechtelijk maatwerk. De wetgever en het bestuur aan zet. NJB 2020/572.
- 28) Grambeg & De Swart. (2020). Wat werkt op weg naar werk? Saxion Hogeschool.
- 29) Ham, M. (2017). Interview. Armoedelector Roeland van Geuns: 'Mensen in de bijstand hebben het heel druk.' *Sociale Vraagstukken.*
- 30) Hertogh, M. & W. Bantema. (2018). Slimme handhaving in de sociale zekerheid - Lessen uit een landelijke enquête onder uitkeringsgerechtigden. Groningen: RUG.
- 31) Hertogh, M., Bantema, W., Weyers, H., Winter, H., & de Winter, P. (2018). Slimme handhaving: Een empirisch onderzoek naar handhaving en naleving van de socialezekerheidswetgeving. Boom Juridische uitgevers.
- 32) Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. 2018. *Hobbels op weg naar inkomensondersteuning.* Den Haag: Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- 33) Inspectie SZW. (2019). Klantonderzoek monitor Participatiewet 2019. Den Haag: Inspectie SZW.
- 34) Jungmann, N. en P. Wesdorp. 2017. *Mobility Mentoring@ Hoe inzichten uit de hersenwetenschap leiden tot een betere aanpak van armoede en schulden.* Den Haag: Platform 31.
- 35) Jungmann, N., R. Oomkens, T. Madern & M. Bartsch. (2021). *Ophogingen.* Utrecht: Hogeschool Utrecht/Zoetermeer: Panteia
- 36) Jungmann, N., T. Madern, R. van Geuns & A. Moerman. (2018). Knellende schuldenwetgeving.
- 37) Kampen, T. e.a. (2020). *Streng maar onrechtvaardig: de bijstand gewogen.*
- 38) Kampen, T.G. (2014). *Verplicht vrijwilligerswerk: De ervaringen van bijstandsccliënten met een tegenprestatie voor hun uitkering.* Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- 39) Kantar. (2019). De relatie burger overheid 2030. Den Haag: Nationale Ombudsman
- 40) Kerstens, R. (2019). Regels en Ruimte – Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte. Den Haag: ABDTOPConsult.
- 41) Klaauw, B. van der & J.C. van Ours. (2013). Carrot and Stick: how re-employment bonuses and benefit sanctions affect exit rates from welfare. *Journal of Applied Econometrics*, 28: 275-296.
- 42) Koning, J. de, A. Gelderblom, K. Zandvliet en L. van den Boom (2005). *Effectiviteit van reïntegratie. De stand van zaken. Literatuuronderzoek.* Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- 43) Koning, J. de, P. de Hek, L. Mallee, M. Groenewoud & W. Zwinkels. (2015). Experimenteel onderzoek intensieve dienstverlening versus basisdienstverlening bij UWV. SEOR/Epsilon Research/Regioplan.
- 44) Kromhout, M., P. van Echtelt & P. Feijten. (2020). Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid. Den Haag: SCP.
- 45) Kruijer, H. & F. Kellerman. (2019). Stapelingsproblematiek in het sociale domein. Instituut voor Publieke Waarden
- 46) Lub, V. (2017). *Participatie in de bijstand: wat leert de wetenschap?* Rotterdam: Bureau voor Sociale Argumentatie/ Erasmus Universiteit Rotterdam.
- 47) Lubbersen, D. & D. Hanse. (2017). Behoorlijke bijstand? Den Haag: Nationale Ombudsman.
- 48) Marlet, G., R. Ponds, C. Woerkens & R. Zwart. (2016). *Tien jaar WWB en bijstandswijzer. Lessen voor gemeentelijk reïntegratiebeleid op basis van 25 casestudy's onder gemeenten.* Utrecht: Atlas voor gemeenten.
- 49) Meuwese, A. & J. Wolswinkel. (2020). Maatwerk en bijzondere wetgeving: ondanks of dankzij? Tilburg: Tilburg University.
- 50) Meuwese, A. & J. Wolswinkel. (2021). Maatwerk en bijzondere wetgeving: een vervolgstudie. Tilburg: Tilburg University.
- 51) Muffels et al. (2020). Vertrouwensexperiment Tilburg: werkt het en waarom wel of niet? Tilburg University.
- 52) Mullainathan, S. & E. Shafir. 2013. *Scarcity: Why Having Too Little Means So Much.* New York: Henry Holt and Company.





- 53) Muskee, M. (2021). De menselijke maat: Zien en luisteren. Utrecht: VNG.
- 54) Nationale Ombudsman. (2021a). Overheid moet vertrouwen terugwinnen. Den Haag: de Nationale Ombudsman.
- 55) Nationale Ombudsman. (2021b). De burger is geen dataset. Den Haag: de Nationale Ombudsman.
- 56) Nummerdor-Buijs, H. & J.C. de Wit. (2016). De bestuurlijke boete in de Participatiewet na de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep gezien vanuit het perspectief van de wetgever, het bestuursorgaan, de rechter en de burger. Gst. 2016/101
- 57) Oomkens, R., M. Linssen, C. Akkermans, P. Vroonhof, R. van Geuns, P. de Klaver, T. Geijsen & M. Tom. (2018). Schulden & Werk Deelrapport I: Bijstandsgerechtigden met schulden. Zoetermeer: Panteia.
- 58) Oomkens, R., M. Linssen, T. Grimmius & D. Grijpstra. (2020). Beleidsdoorlichting artikel 2 SZW. Zoetermeer: Panteia.
- 59) Ortlep, R. (2020). Referentiekader van waaruit wij het bestuursrecht bezien en waarderen. JBplus 2020/4.
- 60) Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. (2020). Ongekend onrecht. Kamerstuk 35 510, nr. 2.
- 61) Portielje & Bos. (2020). Bijstand onder voorwaarden. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam.
- 62) Portielje. (2020). Klantmanagers in het experiment. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam.
- 63) Rijcken, P. (2019) Toolbox 'Maatwerk met de Awb' Toolbox 'Maatwerk met de Awb' | Rapport | Rijksoverheid.nl
- 64) Ruig, de L. et al. (2020). Persoonlijke begeleiding in de bijstand - wat gemeenten en Rijk kunnen leren van pilots uit Tilburg, Leiden en Helmond. Leiden: De Beleidsonderzoekers
- 65) Scheltema, M. (2018). Wetgeving in de responsieve rechtsstaat. RegelMaat 2018 (33) 3.
- 66) Schuurmans, Y., et al. (2020). Bestuursrecht op Maat. Leiden: Universiteit Leiden
- 67) Schuurmans, Y., et al. (2020b). Bestuursrecht op Maat. Eindrapport. Leiden: Universiteit Leiden.
- 68) Sebrechts, M., T. Kampen & E. Tonkens. 2019. *Verschillen in de bijstand Maatwerk of ongelijkheid?* Utrecht: Universiteit voor Humanistiek.
- 69) Six, F. (2021). De boomerang van het vertrouwen. In het kader van de: VU Divosa collegereeks.
- 70) Smeets, D. & T. Kruf (2017). De zin en onzin van vijf jaar tegenprestatie in Rotterdam. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- 71) Stimulanz. (2019). Hardheidsclausules ten behoeve van maatwerk. Utrecht: Stimulanz
- 72) Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties. (2021). Klem tussen balie en beleid.
- 73) Tollenaar, A. (2021). Recht realiseren in de sociale zekerheid, in: Nederlandse Encyclopedie Empirical Legal Studies.
- 74) Verlaat et al. (2020). Onderzoek Weten wat werkt: samen werken aan een betere bijstand. Universiteit Utrecht.
- 75) Vonk, G. (editor), Klingenberg, A., Munneke, S., Tollenaar, A., & Vonk, G. (2016). Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein. Rijksuniversiteit Groningen, Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde.
- 76) WRR. (2017). Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid. Den Haag: WRR.

