

## 21 SOCIAAL ZEKERHEIDSRECHT

### *Recht realiseren in de sociale zekerheid*

*Albertjan Tollenaar*

#### 21.1 INLEIDING

Sociale zekerheid draait in de kern om het verschaffen van bestaanszekerheid. Die bestaanszekerheid kan worden geboden uit verschillende bronnen, van particulier initiatief tot overheid of markt, en kan verschillende vormen aannemen, van gift tot verzekering of publiekrechtelijk gedefinieerd recht. Hoewel de rol van de overheid bij de vormgeving van sociale zekerheid onafwendbaar is, is de precieze vormgeving ervan geen vast gegeven. Als voorbeeld kan worden gewezen op de ontwikkeling van de werknemersrisico's, zoals werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Na de industrialisatie namen werkgevers de verantwoordelijkheid voor deze risico's op zich. Toen deze private vorm niet meer voldeed, werd deze vervangen door een publiekrechtelijk gedefinieerde aanspraak. En na de wettelijke verankering van deze verzekeringen is in de laatste decennia juist een tendens waar te nemen waarin de werkgever de verantwoordelijkheid krijgt opgedragen van inkomensrisico's van zijn werknemer door werkloosheid of ziekte dan wel arbeidsongeschiktheid (Tollenaar, 2016b).

Het doel van deze bijdrage is een overzicht te bieden van de stand van het empirisch onderzoek op het veranderlijke terrein van het sociaal zekerheidsrecht in Nederland. Bij deze ambitie passen drie opmerkingen vooraf. Allereerst over de aard van de empirische gegevens die bij dit overzicht worden betrokken. De empirische werking van de sociale zekerheid kan op verschillende niveaus worden beschouwd, van een macroperspectief (effecten op arbeidsmarkt of op economische welvaart) tot een microperspectief (individueel handelen van actoren die de sociale zekerheid vormgeven). In deze bijdrage wordt gekozen voor het microperspectief. Deze keuze komt voort uit de focus op het recht. Dit juridische perspectief draait om rechten en plichten in de wederkerige rechtsbetrekking tussen overheid en burger. De empirische gegevens die worden gebruikt, moeten informatie geven over hoe deze partijen zich in deze wederkerige rechtsbetrekking gedragen, waarom wordt besloten over toekenning van rechten of handhaving van plichten, waarom een beroep wordt gedaan op sociale zekerheid, en waarom regels worden nageleefd of juist worden

overtreden. Kort samengevat geeft het besproken empirisch onderzoek inzicht in de wijze waarop het sociaalzekerheidsrecht wordt gerealiseerd.

De tweede opmerking betreft de afbakening van de sociale zekerheid. Sociale zekerheid houdt verband met sociale risico's die de bestaanszekerheid bedreigen. Er kunnen tal van sociale risico's worden onderscheiden.<sup>1</sup> Deze bijdrage beperkt zich primair tot de risico's van armoede, sociale uitsluiting en inkomensverlies door werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Dat betekent dat minder aandacht wordt geschonken aan medische zorg en pensioenen. Deze keuze is ingegeven uit praktische overwegingen: een beschrijving van het empirisch onderzoek op alle deelterreinen van de sociale zekerheid vergt een omvang die niet past in deze Encyclopedie. Daarbij geldt dat de gekozen terreinen goed gedocumenteerd zijn en gemakkelijk(er) onderling kunnen worden vergeleken.

Een derde opmerking heeft betrekking op de beperking van de bronnen die daarbij zijn gebruikt. De ambitie beperkt zich tot het functioneren van de Nederlandse sociale zekerheid op de genoemde sociale risico's. Dat betekent dat informatie over andere rechtsstelsels in beginsel niet wordt betrokken in dit overzicht.<sup>2</sup> Bovendien zijn voornamelijk publicaties bestudeerd die in de laatste twee decennia zijn verschenen.<sup>3</sup> Deze grens is arbitrair, maar biedt wel inzicht in de meest actuele discussies over sociale zekerheid, zoals hierna in paragraaf 21.2 zal blijken.

De indeling van deze bijdrage is als volgt. Paragraaf 21.2 biedt een overzicht van de grote bewegingen in de sociale zekerheid. Vervolgens wordt van elk van deze bewegingen nagegaan wat uit empirisch onderzoek blijkt (par. 21.3, 21.4 en 21.5). De bijdrage sluit af met een korte conclusie, resulterend in een onderzoeksagenda voor de toekomst.

## 21.2 SOCIALE ZEKERHEID IN DRIE BEWEGINGEN

Sociale zekerheid beweegt mee met economische (arbeidsmarkt) en maatschappelijke (familierelaties, kostwinnerschap) ontwikkelingen. Deze veranderlijke context leidt tot veranderlijke sociale zekerheid (Van Gestel, De Beer & Van der Meer, 2009). De laatste

---

1 Zie IAO-Conventie nr. 102 uit 1952.

2 Veel van de te bespreken verschijnselen kennen echter wel degelijk een vergelijkbare ontwikkeling in andere stelsels. Te denken valt aan de aandacht voor de effecten van repressie in de sociale zekerheid. Zie over de ontwikkelingen hieromtrent in het Verenigd Koninkrijk: Adler, 2018.

3 Om deze publicaties in kaart te brengen zijn de volgende zoekmachines gebruikt: Smartcat en Google scholar. Op deze zoekmachines zijn combinaties van zoektermen gebruikt, zoals 'sociale zekerheid' en 'privatisering'. Ook zijn de genoemde jaargangen van een aantal tijdschriften bestudeerd, waaronder *Beleid en Maatschappij*.

decennia – grofweg sinds 1990 – zijn de veranderingen in de sociale zekerheid samen te vatten in drie bewegingen. Deze bewegingen kunnen worden gezien als reguleringsdilemma's waarbij keuzes ten aanzien van het design van sociale zekerheid (on)verwachte beleidseffecten hebben, waarna correctie plaatsvindt. De reguleringsdilemma's betreffen in de eerste plaats de afbakening van publieke en private verantwoordelijkheden. Als tweede betreffen ze de verhouding tussen rechten en plichten. En ten derde is er aandacht voor de bijzonderheden van het individuele geval tegenover de wens om te uniformeren.

### *Privatisering en verstatelijking*

Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw is een voortgaande beweging waar te nemen naar meer private invloed in de vormgeving van de sociale zekerheid. Sociale zekerheid wordt in toenemende mate gerealiseerd in de markt doordat werkgevers verantwoordelijkheid dragen voor het inkomen van hun werknemers indien deze werknemers werkloos of arbeidsongeschikt worden en doordat overheidsinstellingen diensten inkopen op de markt.

Loondoorbetaling bij ziekte is hiervan een voorbeeld. De wettelijke vormgeving van de sociale zekerheid garandeert een continuering van de salarisbetaling indien de werknemer wegens ziekte niet in staat is om zijn werk te verrichten. Sinds 1994 is de werkgever verplicht om bij ziekte van zijn werknemer 70% van het loon door te betalen gedurende twee tot zes weken.<sup>4</sup> Deze periode van loondoorbetaling is naderhand verlengd tot één jaar en uiteindelijk zelfs twee jaar. De private prikkel zou de werkgever ertoe moeten aansporen om de oorzaken van ziekte weg te nemen (hij voelt immers de consequentie onmiddellijk in zijn portemonnee) en strikt(er) toe te zien op snelle re-integratie en benutting van verdienvermogen van de werknemer. Om te benadrukken dat deze inkomenszekerheid bij ziekte een private aangelegenheid was, werd dit geregeld in het Burgerlijk Wetboek (BW).<sup>5</sup>

Interessant is dat de wetgever vervolgens de uitwassen van het marktmechanisme corrigeert door nieuwe regulering, bijvoorbeeld door de keuring bij aanvang van een dienstverband te verbieden en door de werknemer en werkgever de mogelijkheid te bieden om bij een geschil over het ziekteverzuim een oordeel te verkrijgen bij een publieke organisatie, namelijk het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) (Rijkkema, 2013).

In de re-integratiemarkt valt eveneens een vorm van privatisering waar te nemen. Re-integratie is erop gericht de afstand van uitkeringsgerechtigden tot de arbeidsmarkt te

4 De periode van loondoorbetaling hing aanvankelijk af van de omvang van het bedrijf.

5 Zie art. 7:629 e.v. BW.

verkleinen (Groot, Kok & Van Seters, 2002, p. 4). In 2002 trad de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen in werking en waren gemeenten (voor bijstandsgerechtigden) en het UWV (voor werklozen en arbeidsongeschikten) gehouden deze dienstverlening in te kopen op de markt, bij private dienstverleners (Zwinkels, 2007).<sup>6</sup> Deze zogenoemde ‘quasi-markt’ zou efficiënter en effectiever moeten werken (Groot, Kok & Van Seters, 2002, p. 9), hoewel deze veronderstelling in de parlementaire geschiedenis tamelijk impliciet blijft (Parlementair Onderzoek Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten, 2012, p. 164). Bij de vormgeving van de re-integratiemarkt nam de overheid zich voor om zo min mogelijk te interveniëren.<sup>7</sup> De geconstateerde uitwassen van deze re-integratiemarkt (diensten kwamen niet tot stand en re-integratie beperkte zich tot de meest kansrijke uitkeringsgerechtigden) leidden echter tot het afzwakken van de plicht om deze diensten in te kopen op de markt. Inmiddels blijken met name gemeenten de re-integratie niet meer op de markt in te kopen en deze dienst anders te organiseren (Corrà, 2014).

Beide voorbeelden laten zien dat de overheidsbemoening met sociale zekerheid geen stabiele factor is. De overheid trekt zich terug en laat effectuering van sociale zekerheid over aan de markt, waarbij de wet het vangnet vormt, en grijpt weer in wanneer de markt faalt.

### *Disciplineren en vertrouwen*

Een tweede beweging betreft de balans tussen rechten en plichten. Zoals eerder is opgemerkt, leunt de sociale zekerheid sterk op het principe van wederkerigheid: tegenover aanspraken op dekking door de sociale zekerheid staan verplichtingen om die aanspraken te minimaliseren. De wetgever heeft sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw steeds meer oog voor het handhaven en afdwingen van deze verplichtingen (Goudswaard & Van Voss, 2006). Enerzijds werden meer en andere verplichtingen geformuleerd (Vonk, 2014). Anderzijds werd het sanctie-instrumentarium verrijkt met nieuwe, bestuursrechtelijke, instrumenten. De Wet Boeten uit 1996 vormde daarvan de wettelijke neerslag.<sup>8</sup> Op grond van deze wet kon het bestuursorgaan niet alleen compenserende sancties opleggen (maatregelen), maar ook punitieve sancties (bestuurlijke boetes). Deze punitieve sancties kennen vaak een gesloten systeem met boeteplichten en vastgestelde boetehoogtes (Feenstra & Tollenaar, 2017).

---

6 Voor de uitvoering van de bijstand was deze verplichting in art. 7 lid 4 van de Wet Werk en bijstand (zoals dat luidde in 2003) te vinden. Inmiddels bevat het vergelijkbare art. 7 lid 4 Participatiewet de *mogelijkheid* om derden in te schakelen.

7 *Kamerstukken II 2002/03, 28719, nr. 1, p. 4.*

8 De wet heet voluit: Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid.

De combinatie van steeds verder strekkende verplichtingen, variërend van de verplichtingen omtrent taal en kledingkeuze tot de meer algemene verplichting van een tegenprestatie, en de verzwaring van het sanctie-instrumentarium vat Vonk samen onder de noemer ‘repressieve verzorgingsstaat’ (Vonc, 2014). Overigens verdient opmerking dat deze tendens niet uniek is voor Nederland. Ook in andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, valt een vergelijkbare tendens in de vormgeving van de sociale zekerheid waar te nemen (Adler, 2018). Interessant is de waarneming dat de wetgeving inmiddels van de scherpe kantjes is ontdaan. In reactie op rechterlijke uitspraken en maatschappelijke weerstand heeft de wetgever de boetehoogte aanmerkelijk gematigd en ruimte gegeven om deze af te stemmen op de mate van verwijtbaarheid van de overtreder.<sup>9</sup>

### *Uniformering en maatwerk*

Het derde reguleringsdilemma is het in vrijwel elk domein relevante optimaliseringsvraagstuk van uniformering tegenover maatwerk. Dit dilemma draait om de vraag in hoeverre rechten algemeen moeten worden toegekend dan wel op welke wijze kan worden gerealiseerd dat rechten alleen worden toegekend aan degenen die dat nodig hebben. Dit is uiteindelijk een kwestie van schaal. De schaal waarop sociale zekerheid is georganiseerd, heeft vele wijzigingen ondergaan. Aan het begin van de industrialisatie werd het inkomensverlies door werkloosheid en arbeidsongeschiktheid geregeld op het schaalniveau van het individuele bedrijf of van de bedrijfstak (de bedrijven die regionaal in dezelfde branche actief waren, zoals de textielindustrie in Twente). Armoedebestrijding voor degenen die niet werkzaam waren, kwam tot stand op het schaalniveau van de gemeenschap en werd verleend door kerken en maatschappelijke charitatieve instellingen. Zorg werd verleend door kruisverenigingen (Noordam, 2011).

De opbouw van de sociale zekerheid na de Tweede Wereldoorlog leidde tot verstatelijking en centralisatie: de instanties die besloten over de toegang tot sociale zekerheid werden op een steeds groter schaalniveau vormgegeven in algemeen geformuleerde rechten. De uitvoerende taken van de bedrijfsverenigingen werden verricht door het Gemeenschappelijk Administratiekantoor, dat uiteindelijk werd omgevormd tot het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen: het UWV. De uitvoering van de bijstand werd toebedeeld aan de gemeenten, gebaseerd op centrale, landelijke, regels en centrale financiering. Toegang en financiering van zorg werd landelijk geregeld.

<sup>9</sup> Wet van 23 augustus 2016 (*Stb.* 2016, 318) en de wijzigingen van het Boetebesluit socialezekerheidswetten (*Stb.* 2016, 342). In de memorie van toelichting wordt verwezen naar het rapport ‘Geen fraudeur, toch boete’ van de Nationale ombudsman van 4 december 2014. Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34396, nr. 3, p. 1.

Deze verstatelijking en centralisering luidde een fase in van gespannen bestuurlijke verhoudingen tussen enerzijds de uniforme, centrale sturing en anderzijds de wens van variatie op het lokale uitvoeringsniveau. Een voorbeeld is het lokale armoedebeleid dat, voor zover het de centraal geformuleerde bijstandsnorm overstijgt, als ongewenste inmenging in centraal gevoerde inkomenspolitiek werd gezien (Allers, 2000). Ook ten aanzien van de in de vorige paragraaf genoemde repressieve instrumenten ziet men dergelijke spanningen: het lokale bestuur geeft geen prioriteit aan de centraal geformuleerde verplichtingen (Feenstra & Tollenaar, 2017). De decentralisatie van het sociaal domein in 2015 suggereert meer beleidsruimte voor de gemeentelijke bestuurslaag. De parlementaire geschiedenis van de gedecentraliseerde wetten gaat ervan uit dat gemeenten beter in staat zijn om een uitvoeringsmodaliteit te ontwerpen die aansluit bij de behoeften van de burgers (Tollenaar, 2018; De Winter, 2019). Dit levert een interessante spanning op met de gevoelde noodzaak van (externe) controle op de uitvoering, die zich uitstrekt tot het niveau van de rechtmatigheid van de individuele voorziening (Tollenaar, 2016a) en het niveau van de vormgeving van het beleid en bij de contracten met externe partijen (ISZW, 2019).

### *Balans*

In de voorgaande drie bewegingen in de sociale zekerheid kunnen drie typen theorieën worden herkend die van invloed zijn geweest op de vormgeving van de sociale zekerheid. Allereerst is dat de *markttheorie*, die het functioneren (en het falen) van de markt voorspelt of verklaart en overheidsingrijpen op de markt rechtvaardigt. Het tweede type theorie betreft een gedragstheorie en gaat over het gedrag van burgers in reactie op overheidsinterventies. Dit is de *afschrikkingstheorie*, die ten grondslag ligt aan de veronderstelling dat zwaarder straffen leidt tot meer normconform gedrag. De derde theorie is een organisatie-theorie en gaat over het functioneren van een professional in een uitvoeringsorganisatie. De veronderstelling is dat de beslisser professionele ruimte heeft en deze gebruikt om sociale zekerheid op een juiste wijze toe te passen. Deze theorie kent vele varianten,<sup>10</sup> maar wordt in deze bijdrage aangeduid als de theorie van *professionaliteit* (Etzioni, 1969).

De vormgeving van de sociale zekerheid kan vanuit deze theorieën worden bestudeerd. In de volgende paragrafen wordt nagegaan in hoeverre deze theorieën steun vinden in het empirisch onderzoek naar het functioneren van de sociale zekerheid.

---

10 Dit verschijnsel zou men bijv. ook kunnen bestuderen vanuit een perspectief van beleidsvervreemding (Tummers, Bekkers & Steijn, 2009).

### 21.3 MARKTTHEORIE

Markttheorie draait om transacties in de niet-juridische, sociaalwetenschappelijke betekenis van ruil, wederkerigheid, binding en rekenschap (Wolfson, 2005). De veronderstelling is dat aanbieders en afnemers onderling transacties aangaan. Deze transacties hebben betrekking op de goederen en diensten die door aanbieders worden aangeboden en door afnemers worden gewenst. In een perfect werkende markt leiden deze transacties tot een nutsmaximalisatie, waarbij aanbieder en afnemer hun beider nut maximalieren. Er zijn echter externe effecten die daaraan in de weg staan. Deze externe effecten doen zich voor indien geen transactie tot stand komt of indien derden die partij zijn bij de transactie, nadelige effecten ondervinden die niet worden gecompenseerd (Teulings, Bovenberg & Van Dalen, 2003; Nentjes & Woerdman, 2010). Transactiekosten, in de vorm van kosten voor verificatie, toezicht en sanctionering, vormen daarbij een relevante factor (Wolfson, 2005, p. 29).

De relevantie van de markttheorie voor de sociale zekerheid is tweeledig. Enerzijds biedt de theorie inzicht in de reikwijdte van sociale zekerheid indien private (markt)prykkels worden geïntroduceerd. Anderzijds kan met de markttheorie ook worden begrepen hoe private constructies, zoals uitbesteding en contracten, werken. Over beide effecten van privatisering van sociale zekerheid zijn empirische studies verschenen. Deze studies hebben met name betrekking op de re-integratie van werklozen en arbeidsongeschikten en op de verschuiving van risico's naar werkgevers.

#### *Private prikkels*

Solidariteit vormt een belangrijke pijler van sociale zekerheid (Vonk, 2008). In de markttheorie vormt solidariteit een reden voor overheidsingrijpen. Immers: in de markt zullen door rationeel handelende actoren de hoge risico's niet worden verzekerd, of alleen tegen hoge premies. Dat betekent dat bijvoorbeeld ouderen en chronisch zieken geen zekerheid zal worden geboden. Daarin ligt een rechtvaardiging voor overheidsingrijpen om juist die kwetsbare groepen te beschermen. Deze theorie krijgt extra relevantie door de flexibilisering van de arbeidsmarkt (zzp-constructies en flexibele arbeidscontracten), die het verschil tussen 'insiders' en 'outsiders' groter maakt.

De verschuiving van publieke naar private sociale zekerheid leidt tot de vraag in hoeverre private sociale zekerheid inderdaad leidt tot uitsluiting door 'adverse selection'. Voor de verhouding tussen 'insiders' en 'outsiders' op de arbeidsmarkt stellen Dekker, Van der Veen en Peper (2012) op grond van een enquête onder 1801 respondenten vast dat er grote

verschillen bestaan over de ervaren sociale risico's. De auteurs concluderen dat toenemende flexibilisering van de arbeidsmarkt, waardoor werkgevers vaker gebruikmaken van flexwerkers en zzp'ers, samenhangt met een grotere behoefte aan sociale bescherming. Dit komt omdat de flexwerkers en zzp'ers aanmerkelijk minder sociale bescherming ervaren dan reguliere werknemers met een vast contract.

De 'adverse selection' ten gevolge van de markttheorie wordt ook bevestigd in het onderzoek van Andriessen, Veerman en Vijgen uit 1995. Zij onderzoeken het selectiemechanisme dat optreedt indien werkgevers verantwoordelijk worden gemaakt voor inkomenszekerheid van zieke werknemers. In dit onderzoek wordt geconstateerd dat private prikkels inderdaad leiden tot negatieve selectie, waarbij werkgevers werknemers met een hoger ziekterisico werven. Deze potentiële werknemers krijgen moeilijker toegang tot een betaalde baan.

In de context van de re-integratiemarkt stelt Corrà hetzelfde effect vast. Hij constateert dat re-integratieaanbieders zich primair richten op de uitkeringsgerechtigden die een kleine afstand hebben tot de arbeidsmarkt. Grote risico's – in dit geval samenvallend met uitkeringsgerechtigden die moeilijk te re-integreren zijn – worden door de markt niet bediend (Corrà, 2014).

Interessant is dat de voorbeelden illustreren dat de effecten van de markt leiden tot nieuwe overheidsinterventies. De wetgever poetst de negatieve effecten weg met nieuwe regels die niet toestaan dat werkgevers selecteren op ziekterisico, en overheden omzeilen een volledig vrije markt bij het aanbesteden van re-integratiediensten (Corrà, 2014; Tollenaar, 2016b). Bezien vanuit de markttheorie leidt dat tot inefficiëntie en ineffectiviteit, die juist ten grondslag lagen aan de introductie van private prikkels (Groot & Kok, 2015, p. 9).

### *Contracten in de sociale zekerheid*

Markttheorie biedt niet alleen inzicht in de rechtvaardiging voor overheidsoptreden. Private prikkels worden ook gebruikt om bestaande rechten vorm te geven. Rechten kunnen in de vorm van transacties worden beschreven. De transacties suggereren een wederzijdse instemming. Een voorbeeld van zo'n transactie is het re-integratieplan dat wordt vastgesteld tussen cliënt en uitkeringsinstantie. Hoewel kan worden betwijfeld of dit plan wel een contract is, heeft de wetgever in ieder geval wel beoogd een instrument te creëren dat bijdraagt aan wilsovereenstemming tussen beide partijen. Faber heeft onderzoek gedaan naar de wijze waarop beide partijen dit plan waarderen. Uit haar onderzoek onder vijf gemeenten, één samenwerkingsverband tussen meerdere gemeenten en één UWV-WERKbedrijf blijkt dat van de zijde van de overheid wel enige keuzeruimte bij de cliënt

wordt gelaten bij het vaststellen van zo'n plan. Overigens biedt niet elke gemeentelijke uitvoerder veel ruimte aan de cliënt: uit het onderzoek van Faber blijkt dat in 25% van de gemeenten de cliënt niet wordt betrokken bij het opstellen van het plan (Faber, 2009, p. 247). Bovendien wordt vaak gebruikgemaakt van standaardpakketten (Faber, 2009, p. 261). Bezien vanuit het perspectief van de overheid is het plan dus niet een wederkerig instrument waarbij de burger evenveel inbreng heeft als de overheidsmedewerker. Het plan heeft ook vooral de functie om de verplichtingen te verduidelijken en niet zozeer om motivatie te bevorderen of de cliënt te emanciperen (Faber, 2009, p. 272).

Uit het onderzoek van Faber blijkt dat ook de uitkeringsgerechtigde het plan niet als een contract ziet. Uit een enquête onder uitkeringsgerechtigden blijkt dat in 30% van de gevallen het plan alleen door de overheidsmedewerker is opgesteld.<sup>11</sup> De handtekening die door de uitkeringsgerechtigde onder het plan wordt gezet, is ook niet zozeer een uiting van de instemming met de inhoud ervan, maar wordt gezien als een verplichte handeling (Faber, 2009, p. 283 en 287).

Transacties worden ook aangegaan door de uitkeringsinstantie met leveranciers van sociale diensten. Deze transacties passen bij de benadering van New Public Management: de benadering dat de overheid efficiënter diensten kan verlenen indien deze diensten worden ingekocht op de markt. Uit het onderzoek van Corrà (2014) kan worden afgeleid dat overheden veel moeite hebben om als koopman de re-integratiemarkt te betreden. Veel overheden kiezen ervoor de re-integratie zelf uit te voeren of opdrachten aan gelieerde – en vertrouwde – partijen te gunnen. Dit sluit overigens aan bij een eerdere studie van Zwinkels (2007), die op basis van kwantitatieve gegevens geen grote effecten van de privatisering in de re-integratiemarkt vaststelt.

### *Tussenconclusie*

Voor zover de ontwikkelingen in de sociale zekerheid kunnen worden beschouwd vanuit een perspectief van markttheorie, wijst empirisch onderzoek inderdaad op een zekere mate van 'adverse selection' die door die theorie kan worden verwacht. Marktprikkels tasten de universele solidariteit, waarbij iedereen dezelfde toegang heeft tot sociale zekerheid, aan. Anderzijds kan uit het besproken onderzoek worden afgeleid dat de private vormgeving van het recht op sociale zekerheid niet alle kenmerken heeft van een transactie. Zo vindt geen overleg of wilsovereenstemming plaats. De private vormgeving verhuult in veel gevallen het eenzijdige karakter van de rechtsbetrekking, waarbij de beslissing wordt

---

11 De enquête was verspreid onder 2471 uitkeringsgerechtigden en had een respons van 686.

genomen door overheidsfunctionarissen en waarvoor de instemming van de cliënt niet van belang is.

#### 21.4 AFSCHRIKKINGSTHEORIE

De relevantie van de afschrikkingstheorie in de sociale zekerheid is zeer goed zichtbaar in de Fraudewet.<sup>12</sup> Deze wet introduceerde de zogenoemde 100%-boete, oftewel de bestuurlijke boete waarvan de hoogte werd gebaseerd op het bedrag dat ten onrechte aan uitkering was verkregen. Deze beleidsmaatregel was gefundeerd op de veronderstelling dat hogere boetes zouden leiden tot meer normconform gedrag. De overtreder zou door hogere boetes worden afgeschrikt. In zijn advies vroeg de Raad van State aandacht voor de magere onderbouwing van deze veronderstelling.<sup>13</sup> Dat leidt tot de empirische vraag of hogere sancties – of het dreigen daarmee – resulteren in een meer normconform gedrag. Deze vraag naar de effectiviteit van handhaving is veelal onderzocht in het kader van de handhaving en naleving van (inlichtingen)verplichtingen, die onlosmakelijk onderdeel uitmaken van bijstandswetgeving (Participatiewet) en werknemersverzekeringen (zoals de Werkloosheidswet en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen).

##### *Sanctionering door uitkeringsinstanties*

In 2017 verscheen een evaluatie van het handhavingsbeleid, uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (PWC, 2017). Daarnaast verscheen een ‘Monitoronderzoek uitvoering Fraudewet’ (Meester, De Jongh, Van Romunde, Van Galen & Leijen, 2017). Beide rapporten nemen het perspectief van de uitvoeringsinstellingen als uitgangspunt: welke afwegingen worden gemaakt bij het opleggen van sancties en welke knelpunten ervaren uitvoerende ambtenaren? Ook het onderzoek van De Winter (2019) kiest dit perspectief. Telkens opnieuw wordt geconstateerd dat de wetgever weinig ruimte laat aan de uitvoerder om keuzes te maken bij het opleggen van een sanctie. De wet bevat een verplichting om boetes op te leggen en schrijft voor hoe de boete moet worden berekend. De reactie in de jurisprudentie heeft geleid tot verfijning van deze ‘hard and fast rules’ (Feenstra & Tollenaar, 2017; Meester et al., 2017), zodat er meer ruimte ontstaat voor een gevarieerde uitvoeringspraktijk, door De Winter (2019) aangeduid als ‘handhavingstijl’, variërend van bestraffend, waarbij vrij snel wordt gekozen om een sanctie op te leggen, tot flexibele overreding, waarbij waarschuwingen een voorname rol spelen. Ook Fenger

---

12 Voluit: Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (*Stb.* 2012, 462).

13 *Kamerstukken II* 2011/12, nr. 4, p. 3-4.

signaleert dat in de praktijk een zeer groot aantal interventiemogelijkheden bestaat (Fenger, 2016, p. 25).

### *Soorten overtredingen en overtreeders*

De keuze voor een handhavingsstijl heeft vaak te maken met het beeld dat van de uitkeringsgerechtigde bestaat. Een uitkeringsgerechtigde heeft verschillende verplichtingen. Sommige verplichtingen zijn gericht op het snel uitstromen uit de uitkering (medewerkingsverplichtingen), andere verplichtingen zien op het (kunnen) vaststellen van het recht op uitkering (inlichtingenverplichtingen). De sancties op beide soorten verplichtingen verschillen. Het schenden van een medewerkingsverplichting leidt meestal tot een maatregel: een tijdelijke verlaging van de uitkering. Het schenden van een inlichtingenverplichting leidt tot het opleggen van een boete.

Brummelkamp, Kerckhaert en Engelen (2013) onderzochten welke motieven schuilgaan achter uitkeringsfraude. In het onderzoek beperkt de fraude zich tot schendingen van een inlichtingenplicht, bijvoorbeeld omdat de leefsituatie niet juist is doorgegeven of omdat vermogen is verzwegen. In de studie worden verschillende factoren onderzocht die kunnen verklaren waarom de inlichtingenplicht niet wordt nageleefd. De onderzoekers hebben 36 overtreeders geïnterviewd. Deze respondenten zijn geworven onder cliënten van het UWV, de Sociale Verzekeringsbank en de Rotterdamse sociale dienst, waarbij onregelmatigheden zijn geconstateerd die hebben geleid tot een terugvordering. Uit de interviews blijkt dat de aanleiding voor de overtreding doorgaans niet is gelegen in calculerend gedrag. Vaak is de fraude het gevolg van een gebeurtenis waarvan de consequenties voor het recht op uitkering niet onmiddellijk worden overzien. Pas achteraf vindt calculatie plaats, op het moment dat de fraudeur zich realiseert dat het naleven van de regel geld kost. De rationalisering van het laten voortbestaan van de overtreding wordt gevonden in ‘need or greed’: men realiseert zich het materiële voordeel van de overtreding (Brummelkamp, 2013). Voor andere overtreeders geldt sociale ontworteling; een historie van criminaliteit of conflicten kunnen verklaren waarom het naleven van de inlichtingenplicht geen normatieve betekenis heeft.

Hertogh en Bantema (2018) maken een andere indeling van nalevingsmotieven. Zij onderscheiden verbondenheid, overgave, weerstand, onthechting en omzeiling,<sup>14</sup> en stellen aan de hand van een enquête onder 1305 uitkeringsgerechtigden vast dat de reden dat uitkeringsgerechtigden regels naleven vooral is gelegen in argumenten van ‘verbondenheid’

---

14 Gebaseerd op het werk van Valerie Braithwaite (2003).

(de regel wordt als een juiste regel gezien) en ‘overgave’ (de uitkeringsinstantie wordt vertrouwd). Overtreding van de regels hangt juist samen met een hoge mate van ‘onthechting’ (men is niet geïnteresseerd in verwachtingen van de uitkeringsinstantie) en ‘omzeiling’ (zoeken naar de mazen in de wet).

Wanneer men beide bronnen vergelijkt, vallen zowel overeenkomsten als verschillen op. Een verschil is dat Hertogh en Bantema alle uitkeringsgerechtigden (normnalevers én overtreders) hebben onderzocht, terwijl Brummelkamp zich concentreert op fraudeurs. De overeenkomst is echter frappant: in beide onderzoeken wordt geconstateerd dat de afwezigheid van de normatieve kracht van de regel een sterke verklaring is voor het niet overtreden ervan. Met andere woorden: van belang is of de regel of verplichting wel redelijk wordt gevonden.

### *Sanctionering en normconform gedrag*

Uit het onderzoek van Hertogh en Bantema kan ook worden afgeleid in welke mate het handelen van de uitkeringsgerechtigden wordt beïnvloed door de (dreiging van) sancties. Zij stellen een verband vast tussen de ervaren pakkans en de neiging om regels na te leven (Hertogh & Bantema, 2018, p. 71).<sup>15</sup> Ook het voordeel dat de overtreder verwacht, speelt een rol: hoe meer voordeel wordt verwacht, hoe minder geneigd men is om de regels na te leven. Naast deze meer instrumentele factoren blijken echter vooral de motiverende houdingen een belangrijke rol te spelen bij de regelnaleving (Hertogh & Bantema, 2018, p. 82 e.v.).

Het onderzoek biedt geen antwoord op de vraag of hogere boetes leiden tot meer normnaleving. Hertogh en Bantema hebben dit ook niet onderzocht. De waarneming dat het verwachte voordeel van invloed is op de neiging om de regel te overtreden, lijkt wel te wijzen op het bestaan van een verband tussen boetehoogte en normnaleving. In de sociale zekerheid wordt het voordeel van de overtreding echter niet (alleen) weggenomen door de boete, maar meer nog door de terugvordering van de ten onrechte ontvangen uitkering.

### *Tussenconclusie*

Op grond van het empirisch onderzoek lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de afschrikkingstheorie, die ervan uitgaat dat een sterkere nadruk op verplichtingen en een verzwaring van sancties leiden tot meer normconform gedrag, in de context van de sociale

---

15 Gebaseerd op een survey onder 1305 uitkeringsgerechtigden.

zekerheid slechts gedeeltelijk kan worden bevestigd. Het onderzoek laat zien dat de relatie tussen deze factoren tamelijk complex is en afhankelijk is van factoren die samenhangen met de motieven van overtreding en handavingsstijlen van handhavers. Het onderzoek laat een gevarieerd beeld van de motieven van de overtreders zien, waarbij calculerend gedrag niet de drijfveer lijkt te zijn. De vraag is in hoeverre de observaties ook van toepassing zijn op overtreders die op relatief grote schaal misbruik maken van de complexiteit van het stelsel. Denk aan de zogenoemde Bulgarenfraude uit 2013, toen Bulgaarse ‘katvangers’ met een vals huurcontract en een identiteitsbewijs aanspraak maakten op een huurtoeslag.<sup>16</sup> Concluderend kan worden gesteld dat weliswaar niet alle vragen van een antwoord zijn voorzien, maar dat het beschikbare onderzoek de afschrikkingstheorie in de context van de sociale zekerheid onmiskenbaar heeft verrijkt.

### 21.5 PROFESSIONALITEIT

Hoe organiseer je dat sociale zekerheid daar terechtkomt waar die nodig is, rekening houdend met de zorg en ondersteuning die al beschikbaar is? In 2015 is onder meer met het oog op deze fundamentele vraag een grootschalige decentralisatie doorgevoerd met het idee dat gemeenten beter in staat zijn om de kenmerken van de aanvragers te doorgronden en de van overheidswege geboden ondersteuning daarop af te stemmen. Maar ook daarvoor worstelde de overheid met het streven naar maatwerk, bijvoorbeeld bij de toekenning van bijzondere bijstand (IWI, 2006; Tollenaar, 2008).

Maatwerk hangt samen met de ruimte die beslissingsambtenaren ervaren bij de besluitvorming over toekenning van sociale zekerheid of handhaving van verplichtingen. Zijn zij in staat om deze ruimte te herkennen en de besluiten af te stemmen op de concrete situatie? Wat is de betekenis van regels en onderlinge afspraken in dit verband?

#### *Ruimte in regels*

De ruimte die de professional ervaart, wordt bepaald door de regels zelf, maar vooral ook door de formele of minder formele interne afspraken en registraties (Aalders, 1987; Walker, 2016). Het bestaande onderzoek naar deze ambtelijke beleidsvrijheid leert dat de ruimte per regeling en per organisatie(onderdeel) kan verschillen. Uit de inventarisatie van Weststrate-Velema van de discretionaire ruimte bij het CWI-Enschede kan worden afgeleid

16 Zie over deze casus NRC 19 mei 2015, Alle zes verdachten ‘Bulgarenfraude’ schuldig – krijgen tot 4 jaar cel. In dezelfde context valt de berichtgeving over grootschalige zorgfraude (fraude met declaraties en persoonsgebonden budgetten) en de WW-fraude van Poolse werknemers.

dat de discretionaire ruimte vooral betrekking heeft op het re-integratiedeel en niet op het ‘inkomensdeel’ (Weststrate-Velema, 2010). Wanneer de professional moet beslissen over het recht op uitkering, is er nauwelijks ruimte. Maar zodra de ambtenaar beslissingen neemt over een re-integratietraject, zijn er vele keuzes mogelijk. De ruimte die er is, wordt beperkt door digitale registratiesystemen, die blijkbaar – en verklaarbaar – bij het inkomensdeel preciezer zijn dan in het re-integratiedeel. Interessant is de observatie dat vooral de oudere medewerkers de discretionaire ruimte herkennen en zich meer laten leiden door het doel van de organisatie dan door de letter van de regel. De jongere medewerkers laten zich juist meer leiden door de regel en het registratiesysteem (Weststrate-Velema, 2010).

De Winter stelt in haar onderzoek naar de handhaving van sociale zekerheid vast dat ook bij handhaving discretionaire ruimte aanwezig is. Deze waarneming is gebaseerd op een casestudy met vijf cases: drie gemeentelijke sociale diensten en twee UWV-WERKbedrijven. In alle gevallen laten de regels voor de uitvoerende ambtenaren interpretatiemogelijkheden over. De Winter stelt vast dat de interne aansturing van de uitvoeringsinstantie een belangrijke factor vormt voor het ontstaan of het beperken van discretionaire ruimte. Dit heeft tot gevolg dat in sommige organisaties er meer ruimte is dan in andere organisaties (De Winter, 2019, p. 175).

De observaties die De Winter in haar casestudy doet, worden bevestigd in andere bronnen, zoals de SCP-enquête uit 2018 onder 258 professionals die in mandaat beslissingen mogen nemen over de toekenning van ondersteuning op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015). Uit deze enquête blijkt dat het overgrote deel (68%) van deze professionals veel beslisruimte ervaart bij het toekennen van een voorziening (Van der Ham, Den Draak, Schyns & Van den Berg, 2018a, p. 78). Uit de aanvullende interviews blijkt dat veel van de respondenten gebruikmaken van specifieke methodieken of strategieën waarmee de hulpvraag kan worden vastgesteld. Er blijkt echter ook behoefte te bestaan aan een extern referentiepunt om een gelijke uitvoering te garanderen of eenvoudiger de hulpvraag vast te stellen (Van der Ham, Den Draak, Schyns & Van den Berg, 2018b).

### *Maatwerk realiseren*

De ruimte die bij de toepassing van regels ontstaat, is soms een weloverwogen keuze van de wetgever, met het doel maatwerk te realiseren. Een voorbeeld is de vormgeving van de Wmo 2015, waarin maatwerk een dominante doelstelling vormt (Tollenaar, 2016a).<sup>17</sup> Dit streven naar maatwerk wordt over het algemeen onderschreven door degenen die moeten

---

17 Al was het maar omdat wordt verondersteld dat maatwerk de bezuinigingsdoelstelling dichterbij brengt.

beslissen over de toekenning van een voorziening op grond van de Wmo 2015, zelfs als maatwerk leidt tot ongelijke behandeling (Van der Ham et al., 2018b). Uit een enquête onder 243 gemeentelijke professionals blijkt dat slechts 6% maatwerk afwijst als dat leidt tot ongelijke behandeling.

Maatwerk is de resultante van een procedure die in de decentralisaties in 2015 de vorm heeft gekregen van het zogeheten ‘keukentafelgesprek’: het laagdrempelige gesprek tussen de gemeentelijke overheid en de burger waarin samen met de burger wordt nagegaan welke overheidsondersteuning in dit geval passend is. Uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) uit 2017 blijkt dat de gespreksvoerders die namens de gemeenten deze gesprekken voeren, zich over het algemeen ruim voldoende in staat voelen om deze gesprekken te voeren en een helder zicht te krijgen op de ondersteuningsvraag (Feijten et al., 2017, p. 74).

Tegelijkertijd wordt dit gesprek door de wederpartij, degene die de melding doet, niet altijd positief gewaardeerd. In hetzelfde rapport meldt het SCP dat uit een enquête onder 1593 melders blijkt dat bijna een vijfde van de melders ontevreden is over dat gesprek (Feijten et al., 2017). De tevredenheid onder mantelzorgers die betrokken zijn bij het gesprek, blijkt nog lager, zo blijkt uit een enquête onder 268 mantelzorgers die bij een melding zijn betrokken. In het onderzoek worden verschillende redenen voor de ontevredenheid genoemd. Een belangrijke reden is dat de burger het gevoel had dat de uitkomst bij voorbaat al vaststond. Van maatwerk is dan geen sprake.

Het gevoel dat minder ruimte bestaat voor maatwerk dan de wetgeving pretendeert, wordt bevestigd in het onderzoek *De Wmo 2015 in praktijk*. In dit onderzoek wordt vastgesteld dat de samenloop van de verschillende wetten (Wet langdurige zorg, Zorgverzekeringswet en Participatiewet) schuurt, waardoor er minder maatwerk mogelijk is dan men zou willen (Van der Ham et al., 2018b).

### *Integraliteit*

Het streven naar maatwerk loopt naadloos over in de ambitie om de ondersteuning zo veel mogelijk integraal vorm te geven. Integraal betekent in dit verband: rekening houdend met andere mogelijke voorzieningen en rechten. De decentralisatie van het sociaal domein in 2015 is mede op het uitgangspunt gestoeld dat het in één hand brengen van alle regelingen de overheid in staat stelt om meer afgestemd tot een ondersteuning in een concreet geval te komen (‘één gezin, één plan, één regisseur’). De organisatorische vorm van deze integrale benadering is te herkennen in de sociale wijkteams: teams die zijn samengesteld uit profes-

sionals van een verschillende expertise en die samen de zorgvraag moeten beoordelen en voor ondersteuning moeten zorgen. De veronderstelling is dat het clusteren van expertise leidt tot een meer integrale afweging en beoordeling. Hoewel deze wijkteams niet nieuw zijn (Groenendijk & Verweij, 2013; Oude Vrielink, Koper & Sterrenberg, 2013; Kok & Briels, 2014; Van der Sluijs & Haker, 2018), hebben ze met de decentralisatie van het sociaal domein een hoge vlucht genomen. De evaluaties laten zien dat de wijkteams interessante spanningen met zich brengen, bijvoorbeeld tussen de generalist, die de zorgvraag vanuit een algemeen perspectief beschouwt, en de specialist, die geneigd zou kunnen zijn om de zorgvraag op te knippen in kleine stukjes en vanuit een subdiscipline wil benaderen (Van der Ham et al., 2018b, p. 71).

Evaluaties van het functioneren van sociale wijkteams en dan meer in het bijzonder de perceptie van de cliënten daarover, hebben veelal betrekking op een enkele gemeente. Van der Sluijs en Haker hebben onderzoek gedaan naar het functioneren van de wijkteams in de gemeente Haarlem. Uit een survey onder 287 burgers die contact hebben gehad met het wijkteam blijkt een tamelijk positief beeld: meer dan 80% van de respondenten vond het wijkteam goed te bereiken, vond dat medewerkers van het wijkteam hen serieus namen en dat ze door het wijkteam een stapje verder werden geholpen (Van der Sluijs & Haker, 2018). Ook over de wijkteams in Leeuwarden wordt, op basis van een survey onder cliënten, overwegend positief gerapporteerd (Westra & Rozema, 2017): zo'n 40% van de respondenten geeft een hoog cijfer voor de dienstverlening; 45% is neutraal en 15% negatief.

Een overkoepelende evaluatie waarin ervaringen in verschillende gemeenten worden vergeleken, ontbreekt. Ook ontbreekt inzicht in de mate waarin burgers met een hulpvraag erin slagen om zich te melden bij het wijkteam. De onderzoeken geven immers geen inzage in het zogenoemde 'non-gebruik'. De genoemde tevredenheidsscores zijn immers gebaseerd op cliënten die de weg naar het wijkteam hebben weten te vinden. Dit kleurt mogelijk de tevredenheid over het functioneren van deze wijkteams.

### *Tussenconclusie*

Het empirisch onderzoek naar de professionaliteit in de sociale zekerheid geeft een aardig beeld van de mate waarin professionals ruimte hebben en ervaren bij de uitoefening van de regels in de sociale zekerheid. Hier doet zich de interessante paradox voor dat de wetgeving weliswaar minder ruimte lijkt te verschaffen, maar dat professionals in de praktijk deze ruimte wel degelijk herkennen en vaak ook pakken. Een andere paradox is dat soms de wetgever juist wel ruimte wil laten, maar dat interne registratiesystemen deze ruimte weer opvullen.

Het empirisch onderzoek biedt ook enig zicht op de mate waarin maatwerk kan worden gerealiseerd. Deze uitkomst is veelal gebaseerd op de mate waarin professionals vinden dat zij maatwerk kunnen leveren en de mate waarin uitkeringsgerechtigden maatwerk ervaren. De conclusie uit het empirisch onderzoek is dat professionals vinden dat zij wel maatwerk verlenen, terwijl dat haaks staat op het beeld van de burger.

Het empirisch onderzoek naar de integrale benadering van sociale zekerheid is vooralsnog beperkt tot klanttevredenheidsonderzoeken. Hieruit blijkt over het algemeen een redelijk positief beeld. Verschillende empirische vragen blijven echter onderbelicht. In welke mate vindt er echt afstemming tussen professionals plaats? Hoe is de verhouding tussen de generalistische kennis en de specialistische kennis in een wijkteam en in welke mate zijn alle leden van het wijkteam op de hoogte van de beslissingen die elders worden genomen? Deze vragen hebben nog geen aandacht gehad in de literatuur.

#### 21.6 CONCLUSIE: WAT WERKT IN DE SOCIALE ZEKERHEID?

Na de bespreking van het empirische onderzoek over de werking van het sociaal zekerheidsrecht rijst de vraag welk beeld beklift. Wat weten we eigenlijk, en vooral: wat weten we nog niet over het functioneren van het sociaalzekerheidsrecht?

Allereerst kan vastgesteld worden dat veel en uiteenlopend onderzoek is gedaan naar de werking van instrumenten in de sociale zekerheid. Of het nu gaat om het verschuiven van verantwoordelijkheid naar de markt, het gebruiken van private instrumenten om publieke sociale zekerheid vorm te geven, het verhogen van de (dreiging met) sancties of het bieden van beslissingsruimte aan de professional die sociale zekerheid moet toekennen: over al deze keuzes kunnen verwachtingen worden geformuleerd en er is een redelijk zicht op de mate waarin deze verwachtingen bewaarheid zijn geworden. Wetenschappelijke publicaties, evaluatierapporten of rapportages van rekenkamers: er is op verschillende manieren empirisch materiaal verzameld en geanalyseerd.

Een tweede conclusie is dat het empirisch onderzoek vaak het falen van de wettelijke instrumenten laat zien: privatisering leidt tot aantasting van de solidariteit onder het stelsel, een verhoging van boetes in de wet leidt niet vanzelfsprekend tot meer normconform gedrag, het door de wet voorgestane maatwerk komt niet tot stand, en ruimte in de regels wordt opgevuld met nieuwe normen. Op zichzelf is het niet vreemd dat wettelijke regels niet altijd het gewenste resultaat bereiken. Dat is inherent aan dit specifieke beleidsinstrument, waarvan vaak te veel wordt verwacht (Fenger & Klok, 2014). In de context van de sociale zekerheid, waar dit beleidsinstrument vaak sterk ideologisch wordt gestuurd, hoeft

het falen van het instrument in geen geval verbazing te wekken. Soms zijn regels meer als symbool bedoeld dan als factoren voor gedragsverandering. De eerder aangehaalde opmerking van de Raad van State over het dunne bewijs dat hoge boetes tot meer normnaleving leiden, is wat dat betreft illustratief.

Een derde conclusie is dat veel onderzoek kwantitatief van aard is. Men kiest voor een survey of probeert anderszins kwantitatieve data te verzamelen om de beleidseffecten vast te stellen. De vertaling naar een causale relatie tussen het beleidsinstrument en de waargenomen effecten is daardoor lastig te leggen. Er zijn vaak vele contextfactoren die de werking van een instrument beïnvloeden. Dat geldt zeker in de sociale zekerheid, waarbij politieke context, economische welvaart en sociale verbindingen in de samenleving relevante factoren vormen voor het succes – of het falen – van beleidsinstrumenten. Kwalitatief onderzoek biedt vaak meer mogelijkheden om deze gelaagdheid bloot te leggen.

Deze drie conclusies brengen mij tot een drietal suggesties voor een onderzoeksagenda voor de toekomst. De eerste suggestie sluit aan bij de laatste conclusie. Het verdient aanbeveling om kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden te combineren. De studie van Hertogh en Bantema (2018) vormt een mooi voorbeeld van een studie met ‘mixed methods’. Beide onderzoeksmethoden vullen elkaar aan en bieden zowel informatie over causale verbanden als informatie over generaliseerbaarheid van de observaties.

Nu zal het niet altijd mogelijk zijn om binnen een onderzoek meerdere methoden te hanteren. Toch kan ook op andere manieren geprobeerd worden om de informatie over de causaliteit en generaliseerbaarheid te vergroten. De tweede suggestie is om in nieuw empirisch onderzoek explicieter rekening te houden met bestaande informatie uit ander, aanverwant onderzoek. Juist de hoeveelheid beschikbare empirische onderzoeken in rapporten van gemeentelijke rekenkamers en andere evaluatoren biedt gelegenheid om bewezen methoden te herhalen of bevindingen te valideren.

Een laatste suggestie betreft het object van onderzoek. Wat opvalt is dat het onderzoek zich concentreert op de wijze waarop gebruik wordt gemaakt van sociale zekerheid. Onderzoek naar non-gebruik is afwezig. Het meest sprekende voorbeeld is het onderzoek naar het functioneren van sociale wijkteams: dit onderzoek wordt gebaseerd op opinies van burgers die zich tot de wijkteams hebben gewend. Dat is exemplarisch voor een algemene observatie: de overwegingen van burgers om geen gebruik te maken van sociale zekerheid komen vrijwel nooit aan de orde. De categorie non-gebruikers is des te interessanter gelet op de selectieve effecten van marktwerking en de geconstateerde verschuiving naar steeds meer en ingrijpendere verplichtingen, waardoor burgers zouden kunnen kiezen om geen gebruik te maken van sociale zekerheid. Bij deze tendensen zou men een toene-

mend non-gebruik kunnen verwachten, waarbij interessant is om na te gaan hoe deze categorie burgers in bestaanszekerheid voorziet. In normatieve zin komt dan meteen de vraag naar voren hoe dit non-gebruik zich verhoudt tot de gepretendeerde algemene toegang tot sociale zekerheid.

## LITERATUUR

Aalders, M.V.C. (1987). *Regeltoepassing in de ambtelijke praktijk van Hinderwet- en Bouwtoezichtafdeling*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Adler, M. (2018). *Cruel, inhuman or degrading treatment? Benefit sanctions in the UK*. doi.org/10.1016/j.jneumeth.2011.11.004.

Allers, M. (2000). Gemeentelijk armoedebelief onder druk. *Sociaal Bestek*, 3, 4-7.

Andriessen, S., Veerman, T.J., & Vijgen, J. (1995). *Risicoselectie op de Nederlandse arbeidsmarkt*. Geraadpleegd van <http://ci.nii.ac.jp/naid/110004101238/>.

Brummelkamp, G., Kerckhaert, A., & Engelen, M. (2013). *Het verhaal achter notoire uitkeringsfraude*.

Corrà, A. (2014). *Contracting for public values*. Groningen.

Dekker, F., Veen, R. van der, & Peper, B. (2012). Herziening van sociale zekerheid : Het perspectief van flexwerkers en zelfstandigen. *Beleid en Maatschappij*, 39, 297-310.

Etzioni, A. (1969). *The semi-professions and their organization: Teachers, nurses, social workers*. New York: Free Press.

Faber, K. (2009). *Re-integratie volgens plan*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Feenstra, M., & Tollenaar, A. (2017). Kruisbestuiving tussen straf- en bestuursrecht : De ontwikkeling van de verwijtbaarheid in het bestuursrecht. *NTB*, 10, 351-357.

Feijten, P., Schellingerhout, R., Klerk, M. de, Steenbekkers, A., Schyns, P., Vonk, F., & Heering, L. (2017). *Zicht op de Wmo 2015*. Den Haag: SCP.

Fenger, J.J.M., & Klok, P.J. (2014). Beleidsinstrumenten. In A. Hoogerwerf & M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid : Een inleiding in de beleidswetenschap* (p. 189-205). Kluwer.

Fenger, M. (2016). *De effecten van klantcontacten in de Participatiewet*.

Gestel, N. van, Beer, P. de, & Meer, M. van der (2009). *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Goudswaard, K.P., & Voss, G.J.J.H. van (2006). Handhaving in de sociale zekerheid. *Sociaal Maandblad Arbeid*, januari.

Groenendijk, J., & Verweij, S. (2013). *Sociale wijkteams gemeente Zaanstad*. Zaanstad: Gemeente Zaanstad.

Groot, I, Kok, L., & Seters, J. van (2002), *Lessen uit de privatisering van reïntegratiediensten: onderzoek in opdracht van het ministerie van Economische Zaken*, Amsterdam: SEO.

Ham, L. van der, Draak, M. den, Schyns, P., & Berg, E. van den (2018a). *De Wmo 2015 in praktijk*. Geraadpleegd van [www.scp.nl/Publicaties/Alle\\_publicaties/Publicaties\\_2018/De\\_Wmo\\_2015\\_in\\_praktijk](http://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2018/De_Wmo_2015_in_praktijk).

Ham, L. van der, Draak, M. den, Schyns, P., & Berg, E. van den (2018b). *De Wmo 2015 in praktijk*. Den Haag: SCP.

Hertogh, M., & Bantema, W. (2018). Handhaving en naleving. In M. Hertogh (red.), *Slimme handhaving* (p. 69-87). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

ISZW (2019). *Opdrachtgeverschap gemeenten Wmo 2015*.

IWI (2006). *Categoriale bijzondere inkomensaanvulling*. Den Haag: IWI.

Kok, E., & Briels, B. (2014). *Evaluaties van sociale wijkteams: Inventarisaties van afgesloten onderzoeken van sociale wijkteams*. Utrecht: Movisie.

Meester, E., Jongh, P.-J. de, Romunde, G. van, Galen, M. van, & Leijen, S. (2017). *Monitor-onderzoek uitvoering Fraudewet*. Stimulansz.

Nentjes, A., & Woerdman, E. (2010). Instrumentalisation of the public interest in social security: An economic perspective. In G.J. Vonk & A. Tollenaar (Eds.), *Social security as*

*a social interest: A multidisciplinary inquiry into the foundations of the regulatory welfare state* (p. 119-135). Antwerpen: Intersentia.

Noordam, F. (2011). Sociale verzekeringen 1890-1950. In J. van Gerwen & M.H.D. van Leeuwen (red.), *Studies over zekerheidsarrangementen: Risico's, risicobestrijding en verzekering in Nederland vanaf de Middeleeuwen* (p. 570-604). doi.org/10.1360/zd-2013-43-6-1064.

Oude Vrielink, M., Koper, H., & Sterrenberg, L. (2013). Een gezin, een plan, een regisseur: De gemeente aan zet. *Bestuurskunde*, 22, 18-27.

Parlementair Onderzoek Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten (2012). *Verbinding verbroken?* p. 5-15.

Pennings, F., & Plantenga, J. (2018). *Nieuwe vormen van arbeidsrelaties en sociale bescherming*. Zutphen: Uitgeverij Paris.

PWC (2017). *Evaluatie handhavingsbeleid Sociale Zaken en Werkgelegenheid*.

Rijkema, B. (2013). *Toegang tot het recht bij ziekte en arbeidsongeschiktheid*. Deventer: Kluwer.

Sluijs, A. van der, & Haker, P. (2018). *Terugblik en evaluatie sociaal wijkteam*. Haarlem: gemeente Haarlem.

Teulings, C.N., Bovenberg, A.L., & Dalen, H.P. van (2003). *De calculus van het publieke belang*.

Tollenaar, A. (2008). *Gemeentelijk beleid en beleidsregels*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Tollenaar, A. (2016a). *Humane rechtsbetrekking in de lokale verzorgingsstaat* (Red.: G.J. Vonk). Groningen: Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde.

Tollenaar, A. (2016b). Public trust in the regulatory welfare state. In S. Comtois & K.J. de Graaf (Eds.), *On lawmaking and public trust* (p. 135-151). Den Haag: Eleven international publishing.

Tollenaar, A. (2018). Empathie in het sociaal domein. *RegelMaat*, 33, 132-142. doi.org/10.5553/RM/0920055X2018033003003.

Tummers, L., Bekkers, V., & Steijn, B. (2009). Beleidsvervreemding van publieke professionals: theoretisch raamwerk en een casus over verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen. *Beleid en Maatschappij*, 36(2), 104-116.

Vonk, G. (2008). *Recht op sociale zekerheid: Van identiteitscrisis naar hernieuwd zelfbewustzijn*. Den Haag: Sdu.

Vonk, G. (2014). Repressieve verzorgingsstaat. *Nederlands Juristenblad*, 2, 95-102.

Walker, C. (2016). Discretionary payments in social assistance. In P. Hupe, M. Hill, & A. Buffat (Eds.), *Understanding street-level bureaucracy* (p. 45-60). Bristol, VK: Policy Press.

Westra, C., & Rozema, A. (2017). *Ervaringen met het wijkteam Amaryllis Leeuwarden*. Groningen: Zorgfocus, Zorgbelang Fryslan.

Weststrate-Velema, J.B.D. (2010). *Werken aan werk! Een onderzoek naar de discretionaire ruimte binnen het CWI-Enschede*. Enschede.

Winter, P. de (2019). *Tussen de regels: Een rechtssociologische studie naar handhaving in de sociale zekerheid*.

Wolfson, D.J. (2005). *Transactie als bestuurlijke vernieuwing*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Zwinkels, W. (2007). Effectiviteit van re-integratie: Onbenutte potenties van privatisering. *Tijdschrift Voor Arbeidsvraagstukken*, 2(2), 120-130.