

Balanceren tussen rechtvaardigheid en barmhartigheid

In hoeverre is een op Augustinus gebaseerd handelingskader behulpzaam voor uitvoerende professionals in de bijstandspraktijk?



J. (Hans) Alderliesten

Masterthesis Bestuur en Beleid voor professionals (B&B-8, Universiteit Utrecht)

afstudeerbegeleider prof. dr. W.E. Bakker
tweede beoordelaar dr. S.G. Grimmelikhuijsen

plaats, datum Gouda, zaterdag 15 januari 2022
e-mail [alderliestenJ \[at\] gmail.com](mailto:alderliestenJ@gmail.com)
studentnummer 2059379



**Universiteit
Utrecht**

'Do not, therefore, now punish with extreme severity the crimes which you searched out with lenity. The necessity for harshness is greater in the investigation than in the infliction of punishment; for even the gentlest men use diligence and stringency in searching out a hidden crime, that they may find to whom they may show mercy. Wherefore it is generally necessary to use more rigour in making inquisition, so that when the crime has been brought to light, there may be scope for displaying clemency...'

- ST. AUGUSTINE

EPISTULAE 133 TO FLAVIUS MARCELLINUS

(AUGUSTINUS, 2010B, P. 6)

Balanceren tussen rechtvaardigheid en barmhartigheid

In hoeverre is een op Augustinus gebaseerd handelingskader behulpzaam voor uitvoerende professionals in de bijstandspraktijk?

Ten geleide

'Inquietem est cor nostrum, donec requiescat in Te.' Dit citaat van kerkvader-filosoof Augustinus (Augustinus, 1997, p. 29) vergezelt me al enige tijd op mijn levensweg. Op jonge leeftijd werd ik gegrepen door de kerkvader van het westen, later vond ik tijdens *life events* troost in zijn werken en herkenning in zijn levensgang. Ik ving mijn carrière aan in het veiligheidsdomein; eerst in een forensische inrichting, vervolgens bij het Openbaar Ministerie. Na verloop van tijd belandde ik in het sociaal domein, waar ik thans met veel genoegen bij kennisinstituut Movisie een bijdrage lever aan kennis over en aanpak van sociale vraagstukken. Augustinus is nooit ver weg – zijn zoektocht naar eenheid, rust en waarheid heeft zijn weerslag gekregen in de westerse filosofie, theologie en staatsinrichting. In het kader van de master bestuurskunde heb ik getracht Augustinus in verband te brengen met de huidige uitvoeringspraktijk van de Participatiewet. Dat was een vruchtbare exercitie die wat mij betreft niet ophoudt nu deze thesis is afgerond.

Wat hebt gij dat gij niet hebt ontvangen? We staan op de schouders van reuzen – ik leef in de overtuiging dat wat we hebben en zijn, we dat ontvangen, dat we mens zijn in relatie tot een ander. Een speciaal woord van dank aan prof. dr. Wieger Bakker, wiens afstudeerbegeleiding ik buitengewoon heb gewaardeerd. Dank voor het enthousiasme, de helderheid en vriendelijkheid. Dank aan tweede beoordelaar dr. Stephan Grimmelikhuijsen voor zijn scherpe doch opbouwende feedback. Ook dank ik collega-studenten Leonard Zuidhof en Emile Polman: het was aangenaam samen op te trekken en van elkaar te leren. Een woord van dank aan mijn beoogd promotor, prof. dr. Paul van Geest, die meedacht wat betreft het theoretische deel van dit onderzoek. Ik ben je er zeer erkentelijk voor en zie ernaar uit dat je mijn doctorvader wordt.

In het kader van dit onderzoek sprak ik met twee experts die ik graag bij naam (en met toestemming) noem: mr. Petra Gerritsen en dr. Paulien de Winter. Dank dat jullie tijd wilden vrijmaken om mee te denken over focus, opzet en uitkomsten van dit onderzoek. Diverse collegae van Movisie ben ik dankbaar voor het met raad en daad terzijde staan: Amma Assante, Janny Bakker-Klein, Marcel Ham, Anita Peters en Maud Schuit. Met deze masterthesis rond ik de master Bestuur en Beleid voor professionals af. Met veel genoegen heb ik deze *executive* master van de Universiteit Utrecht gevolgd. Dank aan dr. Nienke Kuitenbrouwer voor het nodige loods- en gidswerk, dat zeker in de tijd van de coronapandemie niet eenvoudig was.

Het logo van de Universiteit Utrecht bevat een verwijzing naar de oudtestamentische profeet Maleachi: *'Sol Iustitiae Illustra Nos'* (Universiteit Utrecht 2021). De zon is als symbool in het logo van de universiteit terechtgekomen. De zon schenkt leven en warmte. Het sluit aan bij het leven en werk van Augustinus: aanvankelijk leven en tasten in het duister, geïnspireerd raken door de Zon, in vuur en vlam gezet worden om vervolgens het licht te weerspiegelen naar anderen. Ik hoop en bid dat ik me in deze beweging zal blijven herkennen en dat ik daarvan mag blijven uitdelen aan mensen om me heen.

J. (HANS) ALDERLIESTEN
GOUDA, 24 DECEMBER 2021

Samenvatting

Frequent verschijnen in de media berichten over fraude in de sociale zekerheid. De ‘boodschappenboete’ is illustratief in dit opzicht. De gemeente Wijdemeren legde een bijstandsgerechtigde een boete op omdat deze inwoner ten onrechte niet aan de gemeente gemeld had dat zij boodschappen van een familielid ontving. Daardoor was volgens de gemeente het recht op bijstand niet langer vast te stellen. De verontwaardiging was groot: voor elkaar zorgen zou moeten worden beloofd in plaats van gesanctioneerd. De zaak kwam voor de rechter; deze stelde de gemeente echter in het gelijk.

De ‘boodschappenboete’ staat niet op zichzelf. Het is een uitvloeisel van hardvochtige en strenge wetgeving – wetgeving waaruit niet in de eerste plaats vertrouwen in inwoners spreekt, maar ingezet wordt op het bestrijden van fraude. Professionals in de uitvoer worstelen met enerzijds het stringente, dwingende kader van wet- en regelgeving en anderzijds met de maatschappelijke roep om maatwerk en menselijke maat. Hoe kunnen rechtmatigheid en doelmatigheid, in dit onderzoek beschouwd vanuit het concept rechtvaardigheid, in balans worden gebracht met ruimte voor verschil en menselijkheid, waarvoor in dit onderzoek het begrip barmhartigheid wordt gehanteerd?

Barmhartigheid en rechtvaardigheid bij Augustinus

Voor een antwoord op deze vraag heb ik gezocht naar filosofisch-bestuurskundige inspiratie. Barmhartigheid en rechtvaardigheid zijn kernconcepten uit het werk van kerkvader-filosoof Augustinus. Bij Augustinus is er bij het realiseren van rechtvaardigheid enerzijds sprake van een juridische component, anderzijds van een morele. Bij Augustinus staat het individu niet op zichzelf; een mens is naar Augustinus’ opvatting mens in relatie tot anderen. Augustinus doet een beroep op de verantwoordelijkheid en vrijheid van een professional om een morele afweging te maken. Op basis van zijn werk is in het kader van dit onderzoek een handelingskader voor het opleggen van straf geconstrueerd.

Augustinus’ aanpak bij het bepalen en opleggen van een straf toont een gevorkte aanpak: Augustinus’ scheidt de diagnose (onderzoek) nadrukkelijk van de strafbepaling en strafoplegging. Des te scherper en pijnlijker de diagnose, des te beter. Dat draagt bij aan het herstel van de mens. De strafbepaling en strafoplegging dient gepaard te gaan met mildheid en barmhartigheid, ook hier met het oogmerk de mens te behoeden voor erger en op het rechte pad te krijgen. De sanctionerende of straffende professional acteert zelfbewust, bewust van eigen falen, sterfelijkheid en onwetendheid en handelt niet alleen in het belang van de mens tegenover hem, in de zin van bekering, herstel en preventie, maar ook in het belang van de gemeenschap, rechtvaardigheid en barmhartigheid krijgen gestalte in de sociale context tussen overheid, professional en inwoner.

Participatiewet: ruimte voor de menselijke maat?

Voor het empirische deel van dit onderzoek heb ik gekeken naar de bijstandspraktijk: door middel van documentanalyse, semigestructureerd interviews en de vignettenmethode heb ik de *trade-off* tussen rechtvaardigheid en barmhartigheid zichtbaar willen maken, daar waar het gaat om het al dan niet opleggen van een bestuurlijke boete. Een bestuurlijke boete wordt opgelegd aan een bijstandsgerechtigde indien deze de inlichtingenplicht heeft geschonden; ofwel, indien deze nalatig is gebleken bij het doorgeven van inlichtingen over de inkomenssituatie. De Participatiewet kent een ‘moet-bepaling’: de gemeente móet een boete opleggen. Met een beroep op dringende redenen kan van een bestuurlijke boete worden afgezien. Hoe gaan professionals hiermee om? Maken zij zich sterk voor een meer menselijke benadering? Hoe laveren zij tussen regels, ruimte en relatie?

Professionals worstelen met het dwingende karakter van de Participatiewet, maar zijn zich eveneens bewust van de discretionaire ruimte waarover zij beschikken. Professionals in de uitvoeringspraktijk twijfelen aan het nut en de noodzaak van het opleggen van een bestuurlijke boete. Het is in sommige gevallen niet alleen lastig om verwijtbaarheid aan te tonen, vaak is er ook nog eens sprake van geen tot weinig afloscapaciteit en draagt de boete op geen enkele wijze bij aan het reactiveren van de inwoner en herintreden op de arbeidsmarkt. De bestuurlijke boete is een punitieve sanctie, bedoeld om leed tot te voegen. Uitkeringsgerechtigden hebben veeleer baat bij transparante communicatie over wat zij wel en niet moeten melden, adequaat verwachtingsmanagement en betrokken relatiebeheer. Professionals die met deze handhavingstaken te maken hebben, lijken op te delen in twee categorieën: de een meer gericht op rechtmatigheid en het opsporen en aantonen van fraude, de ander meer gericht op preventie, bieden van perspectief en menselijkheid. Uit dit onderzoek blijkt dat professionals vinden dat de huidige Participatiewet aan herziening toe is. Zowel richting de inwoner als richting de professional is herziening gewenst. In beide richtingen is er ruimte nodig: ruimte om méér naar de mens te kunnen kijken, meer ruimte om maatwerk te kunnen realiseren en meer ruimte om passend bij de context interventies voor te stellen.

Evaluatie van het handelingskader: niet de vorm, wel de inhoud

Professionals in de uitvoeringspraktijk zien meerwaarde in enkele morele disposities die Augustinus aanreikt, al reikt het augustijnse kader ook elementen aan dat bij professionals vervreemding oproept. De grondhouding, die uit het augustijnse kader blijkt, dat elke inwoner serieus moet worden genomen, dat er sprake moet zijn van een balans tussen rechtvaardigheid en barmhartigheid en dat het van belang is dat de professional op zichzelf en collega's reflecteert, wordt in algemene zin omarmd. Het augustijnse handelingskader levert op sommige punten een verrijkend en verdiepend perspectief aan: specifiek als het gaat om het volwaardig aanzien van de inwoner, het inleven in de leefwereld van de inwoner en het belang van zorgvuldig onderzoek. Het betrekken van de inwoner bij het onderzoek in een vroeg stadium wordt door professionals afgewezen, terwijl zij in meerderheid wél pleiten voor meer aandacht voor preventie en voorlichting. Ook een nederige opstelling (door de professional) wordt door professionals afgewezen; hoewel zij op dit punt minder stellig zijn en wel het belang zien van *levelen* met de inwoner.

Het normatief geladen augustijnse handelingskader heeft de in dit onderzoek betrokken professionals in contact gebracht met een ander, voor hen deels nieuw discours. Deze morele dimensie roept andere morele begrippen op. Het is opvallend dat primaire concepten, zoals barmhartigheid, eerder vervreemding voor respondenten opriepen, terwijl zij, door associatie en predictie deze concepten geladen hebben en dan vaak op een betekenis uitkwamen die nauw verwant is aan de augustijnse concepten. Dat kan enerzijds betekenen dat de introductie van deze begrippen in de uitvoeringspraktijk, bijvoorbeeld in een handelingskader, gepaard moet gaan met bewustwording en voorlichting, of dat voor deze primaire concepten een meer hedendaags begrip moet worden gehanteerd.

Uit dit onderzoek blijkt niet dat er behoefte is aan een nieuw handelingskader. Het augustijnse handelingskader bevat echter wel elementen die in de uitvoeringspraktijk benut kunnen worden; juist daar waar het augustijnse kader morele disposities aanreikt die in huidige uitvoeringspraktijk versterkt kunnen worden (zoals zelfreflectie, volwaardig aanzien van de inwoner, recht doen aan de gemeenschap). Op punten waar de empirische bevindingen afwijken van het augustijnse kader (nederige opstelling door de professional, betrekken van de inwoner) is herziening gewenst van het kader of zou gezocht moeten worden naar andere manieren om deze morele dimensie een plek te geven in de uitvoeringspraktijk, bijvoorbeeld door het stimuleren van zelfreflectie.

Inhoudsopgave

Ten geleide	5
Samenvatting.....	6
1. Aanleiding, probleemstelling, vraagstelling en relevantie	10
1.1 ‘Boodschappenboete’	10
1.2 Probleemstelling	10
1.3 Bestuurskundig-filosofische inspiratie.....	13
1.4 Vraagstelling.....	14
1.5 Relevantie	14
2. Onderzoeksdesign, methoden en opzet.....	16
2.1 Theoretisch onderzoek: augustijns handelingskader	16
2.2 Empirisch onderzoek: diepte-interviews en vignetten	16
2.3 Kwaliteit en validiteit	18
Theoretisch onderzoek.....	20
3. Rechtvaardigheid bij Augustinus: geen individuele, maar sociale aangelegenheid	20
3.1 Sociale gerechtigheid.....	20
3.2 Huis, stad, wereld	20
3.3 Kwalen van de mensheid.....	21
3.4 Rechtvaardige oorlog	22
3.5 Conclusie	23
4. Barmhartigheid bij Augustinus: voelen en verlichten van de pijn van de ander	24
4.1 Barmhartigheid	24
4.2 Medicusmotief.....	25
4.3 (On)voorwaardelijke barmhartigheid	26
4.4 Conclusie	27
5. Straf en boete bij Augustinus: chirurgisch onderzoek, milde straftoepassing	29
5.1 De noodzaak van rechtspraak.....	29
5.2 <i>Iudex</i> voor de gemeenschap.....	29
5.3 De houding van de rechter.....	32
5.4 Straftoepassing.....	33
5.5 Conclusie	34
6. Bijstand: hoge idealen, weerbarstige praktijken	35
6.1 Menselijke maat in de bijstand: wisselende panelen	35
6.2 <i>Facts & figures</i> bestuurlijke boete	38
6.3 Boeteambtenaren als <i>street level bureaucrats</i>	42

6.4 Conclusie	44
7. Een augustijns handelingskader voor het opleggen en toepassen van straf	46
7.1 Kennis, houding en gedrag van de professional.....	46
7.2 Vaststellen van de diagnose	46
7.3 Strafbepaling en strafoplegging	47
7.4 Augustijns handelingskader voor het bepalen en opleggen van straf	47
Empirische bevindingen.....	49
8. Professionals worstelend met regels en ruimte: ‘Je bent zelf ook mens.’	49
8.1 Professional in perspectief	49
8.2 Kennis, houding en gedrag van de professional: ‘Soms krijg je een zaak niet rond’	52
8.3 Vaststellen van de diagnose: ‘Je kunt ervoor kiezen om alles uit te rechercheren’	56
8.4 Strafbepaling en strafoplegging: ‘Een hoge boete staat wel leuk, maar...’	57
9. Conclusies, aanbevelingen en discussie.....	62
9.1 Een augustijns handelingskader voor het bepalen en opleggen van straf	62
9.2 Toepasbaarheid van het augustijnse handelingskader in de uitvoeringspraktijk van de Participatiewet	62
9.3 Conclusie	64
9.4 Reflectie en discussie.....	65
9.5 Opvolging.....	66
Bronnen	69
a) Literatuur.....	69
b) Internetbronnen en krantenartikelen	71
Appendix.....	74
I. Vragenlijst semigestructureerde diepte-interviews.....	74
II. Uitnodiging en informatie over gegevensverwerking	76
III. Overzicht respondenten	77

1. Aanleiding, probleemstelling, vraagstelling en relevantie

1.1 ‘Boodschappenboete’

Eind 2020 legt gemeente Wijdmeren een bijstandsgerechtigde een boete op van 7.000 euro (Kampen 2021; RTL 2021; Volkskrant 2021a). De vrouw in kwestie ontving wekelijks een tas met boodschappen van haar moeder. Daarmee bespaarde de vrouw jarenlang fors op de kosten van levensonderhoud, aldus de gemeente. De vrouw ontvangt van de gemeente Wijdmeren een bijstandsuitkering en is wettelijk verplicht giften als deze aan de gemeente te melden. De gemeente berekent dat zij gedurende een aantal jaren 7.000 euro teveel aan uitkering had ontvangen en vordert daarom dit bedrag terug.

De zaak levert veel commotie op in de media en politiek. ‘Ambtenaren en wethouders moeten mensen belangrijker vinden dan regels,’ aldus Gert-Jan Segers (ChristenUnie) en Geert Wilders (PVV) in een statement op Twitter: ‘Nederland is ziek’ (Volkskrant 2021b). Elkaar helpen of geholpen worden, hoe kan daar een boete op staan? Hoe kan iemand voor het ontvangen van boodschappen van een familielid of naaste gestraft worden?

De Centrale Raad van Beroep stelt de gemeente Wijdmeren echter in het gelijk, hoewel de ‘boodschappenboete’, wat in werkelijkheid een terugvordering en geen bestuurlijke boete is, lager uitvalt dan door de gemeente geëist: niet 7.000 euro, maar 2.835,41 euro (Centrale Raad van Beroep 2021b). De Centrale Raad van Beroep wijst erop dat de bijstand een vangnetvoorziening is die bedoeld is voor inwoners die zelf niet in de kosten van hun levensonderhoud kunnen voorzien. Indien inwoners daar deels wel in kunnen voorzien, zoals in het onderhavige geval vanwege de boodschappen, dan behoort dat volgens de wet in mindering te worden gebracht op de uitkering. Het ontvangen van boodschappen is door de Centrale Raad van Beroep niet aangemerkt als inkomen of vermogen, maar als kostenbesparing:

‘Met de door de moeder van appellante verstrekte boodschappen werd immers bijna volledig en structureel voorzien in bepaalde kosten die behoren tot de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan van appellante. Doordat appellante deze kosten niet meer zelf behoefde te voldoen uit de bijstandsnorm, leverde dat haar een substantiële besparing op. Afstemming van de bijstand op de omstandigheden van appellante was daarom aangewezen in die zin dat geen algemene bijstand behoefde te worden verleend in de specifieke kosten van appellante waarin door de moeder van appellante werd voorzien’ (Centrale Raad van Beroep 2021b).

1.2 Probleemstelling

De ‘boodschappenboete’ uit Wijdmeren toont dat balanceren tussen rechtvaardigheid en barmhartigheid ingewikkeld is. In de samenleving wordt enerzijds vanuit efficiency en rechtmatigheid gedacht, anderzijds klinkt een hartstochtelijk pleidooi voor verschil, maatwerk en de menselijke maat, bijvoorbeeld door *NRC*-columnist Tommy Wieringa: ‘De menselijke maat is een goede maat. Hij wordt vaak vergeten. Mensen die hem hadden moeten bewaken zeggen dan: ‘De menselijke maat is uit het oog verloren.’ Ze beloven beterschap. Terwijl ze dat doen wordt de menselijke maat elders weer uit het oog verloren.’ (NRC 2021c). De casus uit Wijdmeren laat zien dat rechtvaardigheid niet alleen een juridische, maar ook morele kant kent. Wetten en regels zijn geen doelen op zich, maar beogen het welzijn en welbevinden van het individu en de gemeenschap te bevorderen. Het gaat niet alleen om de vraag wat het juiste is, maar ook wat het goede is. Het gaat er niet om of de regels op de juiste wijze zijn toegepast, maar of inwoners passend en tijdig zijn geholpen: ‘... regels [gaan] voor op menselijke verhoudingen, waarin miskend wordt dat je iemands dochter

bent of dat je een ouder bent die jou in de armoedige omstandigheden waarin je verkeert wil helpen.’ (Kampen, 2021, p. 16).

Diverse recente onderzoeken en rapporten tonen dat het knelt in de uitvoeringspraktijk van de bijstand – de ‘boodschappenboete’ is exemplarisch in dit opzicht. De huidige uitvoeringspraktijk wordt als hard en onmenselijk betiteld (De Winter, 2019; Kampen, 2021; Binnenlands Bestuur 2021). Dit speelt niet alleen in de bijstandspraktijk, maar breder. ‘De mens is weg uit het systeem,’ kopte het NRC (NRC 2021a). ‘De overheid is de ‘menselijke maat’ uit het oog verloren’ (Binnenlands Bestuur 2021). Een commissie die het functioneren van de gemeente Enschede onder de loep nam, kwam tot de conclusie dat er sprake is van ‘gebrek aan menselijke maatvoering in de uitvoeringspraktijk’ (Commissie Menselijke Maat 2021). De Nationale Ombudsman concludeerde in een rapport naar aanleiding van de afhandeling van de affaire dat het systeem te ingewikkeld is geworden waardoor mensen vastlopen. In een radio-interview gaf Ombudsman Van Zutphen aan: ‘Mensen rekenen echt op een andere overheid, een overheid die zegt: ‘Ik weet wat te doen, ik zorg dat je geholpen wordt en in ieder geval verschaf ik je op tijd de helderheid waar je recht op hebt.’ (NOS 2021). De gemeente Enschede installeerde een commissie menselijke maat; onderzoekers rapporteerden over het optreden van de gemeente inzake de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en Participatiewet (PW) (De Stentor 2021). De onderzoekers van de commissie concludeerden dat het beleid van de gemeente ‘streng’ was geweest en dat dat ‘nadelige gevolgen voor kwetsbare inwoners’ heeft gehad (De Stentor 2021).

Ook de Kinderopvangtoeslagaffaire heeft laten zien dat systeem- en leefwereld kunnen botsen. Door het stringente beleid van Belastingdienst kwamen duizenden ouders in de knel (Frederiks, 2021). In een brief aan de Kamer schreef toenmalig staatssecretaris Snel (2019): ‘Ik ben tot de overtuiging gekomen dat er een te grote focus lag op het bestrijden van misbruik, dat de wetgeving deels te rigide is, er sprake was van een trage en onzorgvuldige uitvoering (...) en [dat] er in het gehele proces te weinig oog was voor de menselijke maat.’ De aandacht voor maatwerk was gering, er werd gestuurd op rechtmatigheid en medewerkers van uitvoeringsinstanties zoals de Belastingdienst ervoeren weinig beslissruimte (Frederiks, 2021, p. 179). In een rapport over de Kinderopvangtoeslagaffaire concluderen bestuursrechters dat er nood is aan ‘een vernieuwde bestuursrechtpraak waarin de menselijke maat centraal staat’ (Werkgroep Reflectie Toeslagenaffaire Rechtbanken 2021). Bestuursrechters worstelen met strenge uitspraken waarbij onvoldoende rekening werd gehouden met de leefwereld en context van het individu. Bestuursrechters wilden niet afwijken van jurisprudentie en hogere rechters en namen de belangen van inwoners veelal voor lief – ook als dit tot absurde situaties leidde waarbij een klein openstaand bedrag tot de terugvordering van de gehele toeslag leidde (Werkgroep Reflectie Toeslagenaffaire Rechtbanken 2021).

De voorbeelden illustreren dat beleid en uitvoer tegen de grenzen van het huidige stelsel aanlopen en dat er behoefte is aan een nieuw handelingsperspectief en handelingskader. In de uitvoeringspraktijk met betrekking tot sancties, boete en straf wordt handelingsverlegenheid ervaren ten aanzien van het realiseren van de vurig gewenste menselijke maat (Biewenga, 2016; De Winter, 2019; Van Kampen, 2021; Rusman, 2021). Gewenst is niet een bijstandspraktijk waarbij een inwoner bij voorbaat als fraudeur wordt gezien, maar een die gebaseerd is op vertrouwen, herstel en participatie (Van Kampen et al., 2020). In de uitvoeringspraktijk is de menselijke maat uit het oog verloren, (Binnenlands Bestuur 2021). Van Kampen (2021) betoogde in de Participatielezing 2021 dat de menselijke maat zoek is. Met name in het geval van bijstandsproblematiek wordt de menselijke maat volgens Van Kampen opgevoerd als oplossing:

‘Het is opvallend hoe vaak de afgelopen maanden ‘de menselijke maat’ ter sprake kwam als het over problemen met de bijstand ging. Als er misstanden in de bijstand aan het licht komen kijken politici en beleidsmakers vaak al gauw naar de uitvoering: er moet meer naar de persoonlijke omstandigheden gekeken worden, er moet meer naar het individuele geval gekeken worden, er moet meer maatwerk geleverd worden.’
(Van Kampen, 2021, p. 7)

In de zoektocht naar wat ‘de menselijke maat’ genoemd wordt, is er behoefte aan een nieuw normatief kader. De menselijke maat is een nauwelijks bekritiseerd en tevens ongedefinieerd concept. Het concept wordt opgevoerd als beloftevol paradigma: de mens moet centraal staan, niet de regels. NRC-columnist Floor Rusman verwoordt het aldus: ‘Niemand zegt ooit: weg met de menselijke maat, leve de logge, onpersoonlijke en potentieel mensonterende bureaucratie! Aan de andere kant: als iedereen de menselijke maat zo belangrijk vindt, waarom gebeurt er dan zo weinig? Misschien omdat het makkelijker gezegd is dan gedaan, ‘de mens centraal stellen’. Daarvoor moet een ambtenaar of zorgverlener de tijd hebben om goed te luisteren naar de mens in kwestie, en de ruimte krijgen om eventueel van de regels af te wijken.’ (NRC 2021d). In de column in NRC van 18 december 2021 schrijft dezelfde Rusman naar aanleiding van het regeerakkoord van Rutte IV: ‘(...) over de sociale zekerheid was de toon in 2012 streng: uitkeringsontvangers moesten een tegenprestatie leveren, fraude zou worden bestraft. Over schuldenproblematiek geen woord. In 2021 worden regels voor de bijstand en de schuldsanering versoepeld en wil het kabinet armoede en laaggeletterdheid bestrijden. ‘Vertrouwen’ en ‘menselijke maat’ zijn sleutelwoorden, fraude wordt niet meer genoemd.’ (NRC 2021e).

Het systeem zou dienstbaar moeten zijn aan inwoners, niet andersom. Een voorbeeld hiervan geeft misdaadverslaggeefster Saskia Belleman in EO Visie: ‘Rechters kunnen het beste beoordelen welke straf past bij een specifiek persoon. Zij weten ook dat werkstraffen beter werken. Als een moeder een hulpverlener duwt omdat diegene haar niet wil toelaten bij haar zoon die een verkeersongeluk heeft gehad, waarom moet je zo iemand verplicht een celstraf opleggen?’ (EO Visie 2021, p. 25). De leefwereld van de individuele cliënt wordt thans weer belangrijker geacht dan de onpersoonlijke abstractie van het systeem. De oplossing hiervoor kan enerzijds gezocht worden op het niveau van wet- en regelgeving, anderzijds op het niveau van de uitvoering. Er is volgens De Winter te weinig aandacht voor de uitvoerende professional hierbij, als mens met een houding en motieven. De Winter richtte zich in haar onderzoek op uitvoerende medewerkers met handhavingstaken (De Winter 2020). Uitvoerende professionals hebben mogelijk baat bij een nieuw handelingskader waarin rechtvaardigheid en barmhartigheid met elkaar in balans zijn en wat hen handvatten biedt om willekeur te voorkomen en maatwerk te realiseren (De Winter, 2019; Kampen, 2021). De veronderstelling is dat er in theorie meer ruimte voor maatwerk is dan in de praktijk wordt toegepast (Van Kampen, 2020; Van Kampen, 2021; Binnenlands Bestuur 2021). Vonk legt uit: ‘De Participatiewet geeft een minimum aan. Hardvochtiger beleid voeren, mag niet. Maar ruimhartiger beleid voeren, met meer oog voor de menselijke maat, dat mag wel. Gemeenten zijn zich echter vaak niet bewust van die ruimte.’ (Binnenlands Bestuur 2021).

Het doet de vraag rijzen hoe we een nieuw normatief kader voor uitvoerende professionals op het spoor kunnen komen, waarin rechtvaardigheid (rechtmatigheid, doelmatigheid) en barmhartigheid (ruimhartigheid, menselijke maat) in balans zijn. Een kader waarin zowel aandacht is voor rechtmatigheid en doelmatigheid, maar ook voor de menselijke maat en de behoeften en mogelijkheden van inwoners. Kan een dergelijk normatief kader tegemoetkomen aan de behoefte van uitvoerende professionals?

1.3 Bestuurskundig-filosofische inspiratie

Antieke filosofen definiëren rechtvaardigheid als ieder het deel geven dat hem toekomt. Plato (2007) accepteert de fundamentele ongelijkheid tussen inwoners. Volgens hem houdt rechtvaardigheid verband met stabiliteit en evenwicht. Wie zich met de zaken van een ander bemoeit, verstoort dit evenwicht en handelt onrechtvaardig. Er is sprake van harmonie in de samenleving als verschillende groepen zich beperken tot waar ze toe bestemd zijn. Aristoteles (geciteerd in Sandel, 2010) beschouwt rechtvaardigheid als een deugd en legt een koppeling tussen rechtvaardigheid en de goede manier van leven. Aristoteles vat rechtvaardigheid op als sociale rechtvaardigheid; deugden spelen zich tussen mensen af. Voor Aristoteles betekent rechtvaardigheid (*dikaïosunè*) het zich houden aan (natuur)wetten. Rechtvaardigheid dient een hoger doel (*telos*). Samenleving en politiek zijn meer dan een set rechten en plichten, het gaat om de vorming van inwoners en cultivering van goede karaktereigenschappen.

Voor John Rawls (1921-2002) komt het juiste vóór het goede. Volgens Rawls bezit elke mens een op rechtvaardigheid gefundeerde onschendbaarheid. Rawls laat overwegingen over de hogere waarden of het doel van het bestaan achterwege, maar benadrukt de fundamentele gelijkheid tussen mensen. Om erachter te komen wat rechtvaardig is, moeten we de denkbeeldige *original position* innemen en onze keuzes achter een sluier van onwetendheid maken: ons eigen belang is dan gelijk aan het algemeen belang. Wanneer we vanuit de *original position* definiëren wat rechtvaardig is komen we, aldus Rawls, op fundamentele vrijheden voor inwoners en op het belang van sociale en economische gelijkheid (Rawls, 1971; Sandel, 2010). Rechtvaardigheid in Rawls' opvatting het criterium waaraan alle andere doelen en waarden moeten worden getoetst.

Een andere grondlegger van het westerse rechtvaardigheidsbegrip is kerkvader-filosoof Augustinus. Zijn opvattingen over sociale gerechtigheid zijn geënt op die van de Griekse filosofen en hebben grote invloed gehad op de westerse filosofie en staatsinrichting. Augustinus heeft een belangrijke plaats in de filosofische traditie ten aanzien van rechtvaardigheid. Hij erkent enerzijds het instrumentele karakter van rechtvaardigheid. Rechtvaardigheid dient een hoger doel is, zowel in transcendentie als sociale zin. Daarin sluit hij naadloos aan bij de antieke filosofen. Anderzijds heeft Augustinus het unieke karakter van individuen benadrukt. De radicale (zelf)reflectie die hij tentoonspreidt mondt uit in een principiële waardering van het individu. Augustinus' filosofische opvattingen over rechtvaardigheid zijn in sterke mate beïnvloed door de katholieke theologie. De rechtspraktijk van Augustinus laat zich kenmerken door responsiviteit en het op waarde schatten van het ervaringsperspectief.

In het werk van Augustinus is er bij het realiseren van rechtvaardigheid enerzijds sprake van een juridisch component, anderzijds van een moreel component. Interessant is dat Augustinus laveert tussen individu en gemeenschap. Bij hem staat het individu nooit op zichzelf; een mens is naar Augustinus' opvatting mens in relatie tot anderen. Bij Rawls wordt rechtvaardigheid objectiveerbaar (Rawls, 1971), terwijl Augustinus een existentieel beroep doet op het mens-zijn door het individu te stimuleren een morele afweging te maken – in lijn met de antieke filosofen. De morele dispositie die hieruit voortvloeit zou tegemoet kunnen komen aan de wens van professionals en beleidsmakers om meer dan nu het geval is verschil te kunnen maken om een menselijker uitvoeringspraktijk te realiseren. Augustinus heeft grote invloed gehad op de westerse filosofie en theologie; in onze huidige manier van samenleven zijn elementen aan te wijzen die terug voeren op diens inzichten. Dat maakt het denken van Augustinus veelbelovend om bij hem te rade te gaan voor een normatief kader.

1.4 Vraagstelling

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

In hoeverre kan het gedachtegoed van Augustinus een basis vormen voor een normatief handelingskader voor street level bureaucrats bij het opleggen van straf?

Om antwoord te kunnen geven op deze hoofdvraag, sta ik respectievelijk stil bij deze deelvragen:

- A) *Welk normatief handelingskader reikt Augustinus aan voor het bepalen en opleggen van straf?*
- B) *Is dit handelingskader toe te passen door professionals in de uitvoeringspraktijk van de Participatiewet?*

1.5 Relevantie

1.5.1 Maatschappelijke relevantie

Resultaten en inzichten uit dit onderzoek kunnen worden benut in de gemeentelijke praktijk met betrekking tot bijstandsuitkeringen. Het brengt de *trade-off* en het balanceren tussen rechtvaardigheid en barmhartigheid in beeld. Ook levert het handelingsperspectieven op die bij kunnen dragen aan een bijstandspraktijk waarin rechtvaardigheid en barmhartigheid met elkaar in balans zijn (Stone, 2012). In het gestalte geven aan uitvoering van de Participatiewet en het opleggen van bestuurlijke boetes is de menselijke maat een belangrijke *asset* om de beoogde doelen van de wet te realiseren (SCP 2019, p. 234). Dit onderzoek levert een bijdrage in de zoektocht naar een nieuw normatief kader om professionals in uitvoeringspraktijken, zoals die van de bijstand, handvatten te bieden om verschil te maken en de doelen van de wet naderbij te brengen. Bestuurskundige-filosofische overwegingen met betrekking tot rechtvaardigheid en barmhartigheid kunnen gemeentelijke professionals, zoals handhavers en boeteambtenaren, als *street level bureaucrats* helpen een weg te vinden tussen ruimte en regels en dragen bij aan een aanpak gestoeld op de menselijke maat in de bijstandspraktijk. Dit onderzoek wil dan ook een uitwerking zijn van het onderzoek van De Winter (2019); zij pleit voor meer aandacht voor uitvoerende professionals en voor het proces van afweging en afstemming dat zich ‘tussen de regels’ afspeelt.

1.5.2 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek geeft antwoord op de vraag hoe rechtvaardigheid en barmhartigheid zich volgens kerkvader-filosoof Augustinus tot elkaar verhouden (Augustinus, 2007; Augustinus, 2012; Stone, 2012). Er is veel onderzoek gedaan naar Augustinus als theoloog en filosoof, maar minder frequent is naar hem gekeken vanuit bestuurskundig-filosofisch perspectief. Het *iudex*-lemma, Augustinus als rechter, is in het internationale Augustinusonderzoek nog niet veelvuldig onderzocht in relatie tot Augustinus' genadeleer. Augustinus' visie op boete en straf en zijn daarmee samenhangende rechtspraktijk zijn ook in het Nederlandse taalgebied nog niet veelvuldig onderzocht (Van Geest & Hunink, 2012; Van Geest, 2017; Schrama, 2021). De uitkomsten van dit onderzoek dragen verder bij aan het wetenschappelijke debat over de *trade-off* tussen rechtvaardigheid en barmhartigheid in Augustinus' denken, als Latijns kerkvader en vertegenwoordiger van de Vroege Kerk.

Dit onderzoek sluit aan bij het staande wetenschappelijke debat over de positie en ruimte van professionals in de uitvoeringspraktijk. Biewenga (2016) heeft laten zien dat hoewel uitvoerende professionals inzake de bijstand over voldoende discretionaire ruimte beschikken, zij onvoldoende bij de behoeften van de inwoner kunnen aansluiten en zo maatwerk kunnen bieden. Het realiseren van een bij de inwoner passende oplossing, zoals het afzien van het opleggen van een bestuurlijke boete, kost veel tijd. Biewenga laat zien dat uitvoerende professionals weinig vertrouwen hebben in het opleggen van straffen en sancties: de kans dat een opgelegde vordering of boete wordt terugbetaald, wordt laag in geschat. In het verlengde hiervan ligt een observatie van Eleveld (2020) dat

professionals niet altijd genegen zijn tot verzachtende maatregelen (zoals het afzien van het opleggen van een sanctie) omdat dit de legitimiteit van hun werk aantast. Beleidsdoelstellingen hebben volgens Biewenga meer kans van slagen naarmate de inwoner méér wordt betrokken (Biewenga, 2016).

Zacka (2017) toont aan dat professionals in de uitvoering laveren tussen verschillende disposities: zorgzaam, streng of onverschillig. Volgens Zacka levert dit geen problemen op, mits professionals zich er bewust van zijn. Zacka pleit voor informele verantwoording: professionals die niet zozeer met hun manager of leidinggevende afstemmen, maar in de interactie met *peers* in gesprek gaan over publieke dienstverlening. Afstemming op de individuele wensen van inwoners is belangrijk om de publieke sector een menselijk gezicht te geven. Zacka wijst erop dat dit niet alleen te maken heeft met de omgang met het individu, maar ook met het collectief: als er teveel geld aan het individu wordt besteed, gaat dit ten koste van het collectief. Zacka laat zien dat het balanceren tussen streng, zorgzaam en onverschillig bijdraagt aan rechtvaardige wet- en regelgeving (Zacka, 2017). Augustinus heeft bij het realiseren van waarden en slagen van beleid zowel oog voor het individu als het collectief. Waar Zacka spreekt over informele verantwoording, is bij Augustinus sprake van radicale reflectie (Taylor, 1989; Augustinus, 2007). Ik onderzoek hoe bij Augustinus de interactie en interdependentie tussen professional en inwoner gestalte krijgt en abstraheer op basis daarvan een handelingskader dat ik vervolgens empirisch toets. Dit onderzoek levert aanwijzingen op voor het activeren dan wel uitbreiden van het handelingsrepertoire van uitvoerende professionals om maatwerk te kunnen realiseren.

Tot slot komt dit onderzoek tegemoet aan de latente behoefte in de praktijk; in haar onderzoeken concludeert De Winter (2019; 2020) dat uitvoerende professionals ruimte zoeken voor eigen keuzes. De werkzaamheden van deze uitvoerende professionals vinden volgens De Winter plaats 'tussen de regels'. Uitvoerende professionals interpreteren regels verschillend, zo toont De Winter empirisch aan. Professionals maken hun eigen afwegingen die ze enerzijds afstemmen op de situatie van de inwoner en anderzijds afstemmen op hun eigen opvattingen (De Winter, 2020). Uitvoerende professionals gaan volgens De Winter (2020) zelf op zoek naar een passende handhavingsaanpak. In dit onderzoek kijk ik met een bestuurskundige bril naar augustijnse spiritualiteit ten aanzien van boete en straf en zie ik of het handelingskader dat daaruit voortvloeit tegemoet kan komen aan de handelingsverlegenheid van uitvoerende professionals.

2. Onderzoeksdesign, methoden en opzet

Om de vraag die in dit onderzoek centraal staat te kunnen beantwoorden, hanteer ik een triangulatie van onderzoeksmethoden: een combinatie van theoretisch en empirisch onderzoek, waarbij ik verschillende onderzoeksinstrumenten inzet. In dit hoofdstuk wordt de gehanteerde onderzoeksmethodiek toegelicht.

2.1 Theoretisch onderzoek: augustijns handelingskader

In het theoretische deel van het onderzoek richt ik mij op het werk van kerkvader-filosoof Augustinus. Met behulp van primaire bronnen onderzoek ik of en hoe er een nieuw normatief handelingskader voor het opleggen van straf vanuit het werk van Augustinus is te abstraheren. In het theoretische deel van dit onderzoek richt ik mij op de vraag hoe bij kerkvader-filosoof Augustinus de interactie en interdependentie tussen rechtvaardigheid en barmhartigheid fungeert. Ik richt mij op de vraag in hoeverre de manier waarop Augustinus als rechter (*iudex*) recht sprak en straffen toewees, verband hield met zijn genadeleer (*doctrine of grace*) – en hoe het hiermee in verband staande Christus-Medicusmotief daarin doorwerkt.

De gehanteerde primaire en secundaire bronnen van Augustinus zijn integraal opgenomen in de literatuurlijst. Door middel van primair bronnenonderzoek en *close reading* onderzoek ik een deel van het oeuvre van kerkvader-filosoof Augustinus. Hierbij valt te denken aan brieven die Augustinus schreef aan leiders, preken waarin hij over rechtvaardigheid en barmhartigheid spreekt en werken waarin hij uiteenzet hoe een samenleving georganiseerd dient te zijn. Naast primaire bronnen worden ook secundaire bronnen van hedendaagse Augustinuskenners geraadpleegd. Dit onderzoek sluit aan bij het staande internationale Augustinusonderzoek.

Na afronding van het theoretisch onderzoek zal ik het verzamelde materiaal synthetiseren tot een nieuw normatief handelingskader dat ingezet kan worden bij het opleggen van straf. Dit kader zal nauw aansluiten bij concepten die de kerkvader-filosoof hanteert en bij de door hem aanbevolen morele disposities. Met deze synthese beantwoord ik de eerste deelvraag (zie paragraaf 1.4).

2.2 Empirisch onderzoek: diepte-interviews en vignetten

Om de bruikbaarheid en relevantie van het augustijnse handelingskader te toetsen, heb ik de uitvoeringspraktijk van de Participatiewet als case gekozen. De Participatiewet is in dit onderzoek als *case* genomen; bij het opleggen van de bestuurlijke boete vindt de *trade-off* tussen rechtvaardigheid en barmhartigheid plaats. Wordt er door professionals gekeken naar de regels, naar de relatie, naar het systeem of de mens? Aan de hand van literatuur en bestaande documenten zoals wetten en beleidsdocumenten breng ik allereerst de bijstandspraktijk in kaart. Ik onderzoek de wordingsgeschiedenis van de bijstand en belicht vanuit historisch perspectief welke waarden en ontwikkelingen in het sociale zekerheidsstelsel, in het bijzonder in de bijstand, een rol spelen.

In het empirische deel van het onderzoek maak ik gebruik van een vragenlijst als onderzoeksinstrument, zie bijlage I. Deze vragenlijst is aangevuld met vignetten. De vignetten worden ingezet om het onderzoeksinstrumentarium te verrijken. Voor deze wijze van dataverzameling wordt gebruik gemaakt van semigestructureerde diepte-interviews; daarbij worden eerst een aantal inleidende vragen gesteld en vervolgens verschillende vragen voorgelegd waarmee het augustijnse handelingskader kan worden getoetst. De interviews zijn getranscribeerd en vervolgens gecodeerd. De uitkomsten verwerkt in het empirische deel van deze thesis (hoofdstuk 8). Door middel van een Likert Scale zijn de empirische bevindingen geduid om het augustijnse handelingskader te classificeren.

Bij het inzetten van de kwalitatieve vignettenmethodiek wordt een concreet scenario aangereikt aan respondenten; zij doorlopen vervolgens een zo realistisch mogelijk beslissingsproces (Alexander & Becker, 1987; Atzmüller & Steiner, 2010). Het vignet stimuleert respondenten om buiten de kaders en los van eigen opvattingen te denken (Schoenberg & Ravdal, 2000). Bij het ontwikkelen van vignetten is van belang dat de gehanteerde en ingebrachte casuïstiek realistisch is, op een begrijpelijke wijze wordt gepresenteerd en niet te complex is (Veenma et al., 2004; Hughes, 1998). Het is van belang dat de respondent zich kan inleven in de situatie en het aangereikte (begrippen)repertoire kan hanteren (Veenma et al., 2004). De vragenlijst en vignetten zijn voorgelegd aan twee proefpersonen, een juridisch beleidsadviseur, en een expert Participatiewet en vervolgens aangescherpt op basis van hun reflectie. Dit vergroot de validiteit van de vignetten en doet de kans op een succesvolle empirische toetsing toenemen (Gould, 1996; Hughes, 1998). De voornaamste kritiek op de vignettenmethode is de beperkte representativiteit (Scheepers et al., 2016); reacties van respondenten op het handelingskader kunnen niet zonder meer worden gegeneraliseerd. Wel biedt deze wijze van dataverzameling aanknopingspunten om uitspraken te doen over de functie, werking en potentie van het handelingskader in de uitvoeringspraktijk. Met dit empirische onderzoek de duiding hiervan wordt de tweede deelvraag (zie paragraaf 1.4) beantwoord.

2.2.1 Respondenten

De werving van respondenten voor het empirische deel van het onderzoek is grotendeels via netwerksite LinkedIn verlopen; hierbij is gezocht naar professionals die zich presenteren als zijnde werkzaam in de uitvoeringspraktijk van de bijstand. Respondenten zijn benaderd om aan het onderzoek deel te nemen met uitnodiging en *informed consent* zoals die zijn opgenomen in bijlage II. Er is gesproken met professionals op *executive* niveau, zoals boeteambtenaren, maar ook breder met een handhaver, beleidsadviseur en wethouder. In bijlage III is opgenomen bij welke respondenten een diepte-interview is ingezet. De interviews zijn anoniem afgenomen – in de meeste gevallen via Microsoft Teams omwille van de coronapandemie. In enkele gevallen heeft er een fysiek interview plaatsgevonden.

Het benaderen en werven van respondenten is een intensief proces gebleken. Uiteindelijk hebben 14 respondenten deelgenomen aan dit onderzoek, zie bijlage III. Het aantal respondenten dat benaderd is ligt veel hoger: dit gaat om ongeveer 40 personen. Een aantal respondenten reageerde niet op de uitnodiging, een ander deel heeft aangegeven niet te willen of mogen deelnemen. Een persoon verklaarde hierover: ‘Ik zal u mijn twijfel gelijk maar kenbaar maken. Handhaving sociaal domein staat bijna wekelijks slecht in het nieuws. Hetgeen ik wil voorkomen is dat er een verkeerd verhaal afgeven wordt omtrent mijn interview’ (potentiële respondent, via LinkedIn). Diverse respondenten hebben bij navraag aangegeven dat het om een precair onderwerp gaat. Als casuïstiek op straat of bij de media belandt, kan een gemeente negatief in het nieuws komen. Dit veroorzaakt reputatieschade waar een gemeente jarenlang last van kan hebben. Dit verklaart wellicht waarom in vrijwel alle gesprekken de casus Wijdmeren (zie paragraaf 1.1) is genoemd. Om deze reden is expliciet toegezegd dat deelnemers aan dit onderzoek anoniem zullen blijven. Dat geldt ook voor de naam van de gemeente en casuïstiek: op geen enkele wijze is in deze thesis empirisch materiaal herleidbaar tot een gemeente, gemeentelijk professional of inwoner. Bij recente onderzoeken naar de bijstandspraktijk speelde dit ook, in het rapport ‘Tussen staat en menselijke maat’ (NSOB, 2021) schrijven de auteurs: ‘Met de respondenten is afgesproken dat ze onherleidbaar vermeld en geciteerd worden in dit onderzoek. Daarom wordt (...) op onherleidbare wijze getoond bij welke organisatie of welk type organisatie ze werkzaam zijn en welke functie ze hebben.’ (NSOB 2021, p. 83). In haar proefschrift schrijft Paulien de Winter: ‘Om de kans op deelname aan het onderzoek te vergroten en om de onderzochte instanties en medewerkers te beschermen is afgesproken de

uitvoeringsinstanties anoniem te verwerken in het onderzoek. De onderzochte instanties hebben in dit onderzoek een fictieve naam gekregen.’ (De Winter, 2019: 42). De terughoudendheid om deel te nemen kan ook te maken hebben met de *caseload*, respondenten geven aan hier behoorlijk mee te worstelen: ‘Er zitten hier een flink aantal mensen in de bijstand. Ik heb een enorme caseload, ik heb het hartstikke druk’ (respondent 2).

Er is gesproken met een brede waaier aan respondenten, allen gemeentelijke professionals die betrokken zijn bij de uitvoering van de Participatiewet in brede zin of meer specifiek bij het doen van onderzoek naar fraude en het opleggen van bestuurlijke boetes. In bijlage III is een overzicht van respondenten opgenomen. Een aantal respondenten heeft een achtergrond in het veiligheidsdomein (onder andere politie, marechaussee). Een van de respondenten was ervaringsdeskundig: deze respondent heeft zelf enige tijd bijstand ontvangen. Een respondent gaf inzage in fraudeonderzoeken om de werkwijze te illustreren. Een van de respondenten heeft schriftelijke input geleverd – deze respondent zag om moverende redenen ‘een interview niet zitten’ (potentiële respondent, via LinkedIn). Vrijwel alle respondenten gaven aan dat dit onderzoek een relevant en actueel onderzoek is; Toeslagenaffaire, Bulgarenfraude en casus-Wijdemeren werden in vrijwel alle gesprekken spontaan aangestipt door de respondenten. De meeste respondenten hebben aangegeven dat zij op de hoogte willen worden gebracht als dit onderzoek is afgerond en gepubliceerd.

2.3 Kwaliteit en validiteit

De vragenlijst en de vignettenmethode maken dat het in het theoretische deel van het onderzoek ontwikkelde normatief handelingskader getoetst kan worden op toepasbaarheid (Heg, 2015). Deze wijze van dataverzameling biedt de kans om het op augustijnse spiritualiteit gebaseerde handelingskader te toetsen aan de hand van vragen en scenario’s (Heg, 2015; Scheepers et al., 2016). De vragenlijst casu quo vignetten bevatten reële casuïstiek, daarbij is geput uit de actuele uitvoeringspraktijk. Het op Augustinus gebaseerde kader fungeert als handelingsperspectief. Aangezien dit een kwalitatief onderzoek is, wordt gezocht naar de betekenis die respondenten geven aan begrippen en situaties. De casuïstiek in combinatie met het handelingskader van Augustinus daagt respondenten uit los van hun eigen casuïstiek te denken.

De vignettenmethode is minder gevoelig voor sociaal-wenselijke antwoorden dan traditionele vragenlijsten (Atzmüller & Steiner, 2010). De vignettenmethode maakt het mogelijk dat met relatief weinig respondenten de werkzaamheid van factoren op een bepaalde casus in beeld kan worden gebracht. De statistische betrouwbaarheid van de methode wordt vergroot door het feit dat elke respondent dezelfde casus voorgelegd krijgt. Dit stelt de onderzoeker in staat empirische resultaten te uniformeren en systematisch te vergelijken (Gould, 1996). Een vignet stelt de onderzoeker in staat een complexe casus te reduceren tot hanteerbare proporties (Veenma et al., 2004). Aangezien vignet, casuïstiek en uitgangspunt gelijk zijn, biedt de methode de onderzoeker de kans om een brede kwalitatieve respons op te halen bij respondenten.

De vragenlijst en vignetten zijn in twee proefinterviews getoetst. Dit leverde naast inhoudelijke aanscherping ook de bevestiging op dat empirische toetsing van het handelingskader, aan de hand van de vignetten, haalbaar was. De veelbelovende opbrengst van de proefinterviews bleek een goede voorspeller voor de rest van het empirische onderzoek. De vignettenmethode is benut na afronding van de literatuurstudie. Na codering zijn de empirische bevindingen verwerkt in deze masterthesis. De empirische bevindingen zijn getoetst bij twee experts, wat bijdraagt aan de betrouwbaarheid van de uitspraken in deze thesis. De empirische data geven aanleiding om in exploratieve zin uitspraken te doen over de werkzaamheid van het augustijnse handelingskader. Als onderzoeker heb ik geen belang bij de uitkomsten van dit onderzoek. Ik had als onderzoeker voor

aanvang van dit onderzoek geen ervaring met de bijstand, noch met bestuurlijke boetes. Respondenten hebben op persoonlijke titel en anoniem deelgenomen aan dit onderzoek. Er is bij de respondenten geen sprake van afhankelijkheid van of betrokkenheid bij de onderzoeker.

Theoretisch onderzoek

3. Rechtvaardigheid bij Augustinus: geen individuele, maar sociale aangelegenheid

In het maatschappelijke en wetenschappelijke debat over rechtvaardigheid speelt de *trade-off* tussen rechtvaardigheid en barmhartigheid een grote rol. Ik ga op zoek naar een handelingskader met een bestuurskundig-filosofische invalshoek. Augustinus is een van de grondleggers van het rechtvaardigheidsbegrip.

Rechtvaardigheid is in Augustinus' denken een prominent concept: 'De rechtvaardigheid is een gesteltnis van de ziel ten behoeve van het sociale nut, die aan ieder zijn verdienste geeft.' En: 'Aan de ander niet doen, wat je niet wilt dat ze aan jou doen. Niemand wil door een ander geschaad worden; daarom moet hij niemand anders schaden.' (Augustinus, 2012, p. 87-91; Augustinus, 2011a). Augustinus sluit aan bij de klassieke definitie van Griekse filosofen dat gerechtigheid betekent dat eenieder het zijne wordt toebedeeld. Wie niet mee kan doen in de gemeenschap of samenleving, moet daarbij worden geholpen. Hem of haar moet recht worden gedaan. Oog voor de individuele noden en mogelijkheden is daarbij essentieel. Vanuit de gerechtigheid die God is en die God schenkt, zien wij om naar anderen en dient dit, aldus Augustinus (2007), als grondbeginsel voor de inrichting van kerk en staat.

In boek XIX van *De Civitate Dei*, Augustinus' magnum opus, staat hij stil bij het concept rechtvaardigheid. In Augustinus' ogen hebben rechtvaardigheid (*iustitia*), orde (*ordinata*) en vrede (*pax*) alles met elkaar te maken (Augustinus, 2011a, p. 961). Vrede is noodzakelijk om met elkaar te kunnen leven, orde is nodig om de rust te bewaren en wanneer ieder het deel krijgt dat hem toekomt, is er sprake van rechtvaardigheid. Rechtvaardigheid is de ordening van mensen aan de hand van een set regels. Waar er op deze wijze sprake is van rechtvaardigheid, draagt dat bij aan het lijfsbehoud en welbevinden van het individu aan de ene kant en een aangename wijze van samenleven aan de andere kant (Augustinus, 2011a, p. 963).

3.1 Sociale gerechtigheid

Augustinus heeft rechtvaardigheid opgevat als sociale gerechtigheid. In Augustinus' optiek is rechtvaardigheid geen individuele aangelegenheid; rechtvaardigheid is geen kader van rechten en plichten die uitsluitend betrekking hebben op het individu. Rechtvaardigheid doet zich voor in de gemeenschap, waar mensen met elkaar leven. Ook in dit boek uit *De Civitate Dei* toont Augustinus zich een warm pleitbezorger van een relationeel mensbeeld: mensen zijn als gelijken geschapen, mensen hebben elkaar nodig om het mens-zijn ten volle te ervaren en ons wedervaart veelal hetzelfde in dit ondermaanse (Augustinus 2011a, p. 948, 951). Een leven in gemeenschap is het beste, aldus Augustinus. Daarin schaart hij zich achter de filosofen en dichters van het antieke Athene en Rome (Augustinus, 2011, p. 940). Volgens Augustinus wordt de mens

'... ertoe gedreven een gemeenschap aan te gaan en met alle mensen, voor zover het van hem afhangt, de vrede te bewaren.' (Augustinus, 2011a, p. 959)

3.2 Huis, stad, wereld

Augustinus onderscheidt in *De Civitate Dei* drie niveaus als het gaat om de gemeenschap (*societas*) en de ordening en rechtvaardigheid die daarin van belang is. Allereerst is er het huis of de familie: de onderste trede van de menselijke gemeenschap (Augustinus, 2011a, p. 951). Vervolgens is er de stad of staat en tenslotte is daar de wereld in totaliteit (Augustinus, 2011a, p. 951). Deze ordening

is om meerdere redenen van belang. Augustinus stelt dat naar mate men zich op een hoger niveau begeeft, de gevaren toenemen.

‘Met [de] wereld gaat het als met een opeenhoping van water: hoe groter die massa is, des te meer gevaren brengt zij mee.’ (Augustinus, 2011a, p. 951)

Augustinus illustreert aan de hand van twee voorbeelden hoe die gevaren zijn op te vatten. Het eerste is een onschuldig voorbeeld, het tweede serieuzer van aard. Wie zich op een hoger niveau of groter podium in de wereld begeeft, krijgt al snel te maken met een andere taal. ‘Taal maakt de ene mens voor de andere een vreemde’ (Augustinus, 2011a, p. 951). Wanneer de communicatie stopt, komt de gemeenschap en het samenleven in gevaar. Dat gaat volgens Augustinus zo ver dat ‘een mens liever in het gezelschap van zijn hond verkeert dan [in het gezelschap] van een vreemdeling.’ (Augustinus, 2011a, p. 951). Dieren van een verschillend soort kunnen het beter dan elkaar vinden dan twee mensen die elkaars taal niet machtig zijn – zo constateert Augustinus. Een overvloed aan vertalers en tolken kan dit probleem niet oplossen – mensen blijven vreemden van elkaar. Daarnaast, volgens Augustinus veel ernstiger, hebben mensen te maken met ellende, rampspoed en ongerechtigheid zoals oorlogen, ziekten, gevangenschap en slavernij (Augustinus, 2011a, p. 953). Augustinus haast zich om te zeggen dat deze materiële vormen van rampspoed niet het ergste zijn wat een mens kan overkomen. Augustinus duidt ontrouw, slechtheid en gemeenheid als ernstiger vormen van moreel verval (Augustinus 2011a, p. 953).

De wisselwerking tussen de verschillende niveaus maakt dat orde en rechtvaardigheid in de samenleving nooit op zichzelf staan: er is sprake van interactie tussen huis, stad en wereld. Hoewel Augustinus’ biografie laat zien dat hij op verschillende momenten een contemplatief leven prefereerde, blijft hij erbij dat de mens geroepen is om in gemeenschap met anderen te leven (Augustinus, 2011a, p. 948, p. 963). Na zijn bekering verbleef Augustinus enige tijd met vrienden en geestverwanten op een landgoed, Cassiacicum, waar hij een contemplatief leven leidde. Als het aan hem had gelegen, had hij de rest van zijn leven zo doorgebracht, ware het niet dat hij bij terugkomst in Noord-Afrika tegen zijn wil tot presbyter werd aangesteld (Augustinus, 1997). Het oplossen van sociale kwesties wordt niet bereikt door een eenzaam, wijs bestaan te leiden (Ogle, 2018). Ook als het gaat om rechtvaardigheid is de interactie en interdependentie van huis, stad en wereld van belang:

‘Het huis van een mens [is] het begin (...) van de stad. (...) Omdat elk begin gericht is op een daaraan beantwoordend einde, en ieder deel op de volledigheid van het geheel waarvan het een deel is, ligt de consequentie wel zeer voor de hand, dat de huiselijke vrede gericht is op de burgerlijke vrede; met andere woorden: dat de geordende eendracht waarin de samenwonenden bevelen geven en gehoorzaam zijn, gericht is op de geordende eendracht waarin de burgers bevelen geven en gehoorzaam zijn.’ (Augustinus, 2011a, p. 968)

3.3 Kwalen van de mensheid

De mensengemeenschap is volgens Augustinus (2011a, p. 948) aan ‘vele zware kwalen’ (*quantis abundet malis humana societas*) onderhevig. Samenleven gaat niet vanzelf. Instemmend citeert hij de Latijnse blijspeldichter Terentius: ‘Ik heb een vrouw getrouwd. Wat heb ik daar een rampspoed mee beleefd! Er kwamen kinderen: een nieuwe zorg’ (Augustinus, 2011a, p. 948). De mensheid heeft naar Augustinus’ inzicht met allerlei kwalen te maken: beledigingen, verdenkingen, ruzies, oorlog (Augustinus, 2011a, p. 948). Het leven hier op aarde is niet volmaakt – in Augustinus’ opvatting zal dat het ook nooit worden. De mens is onderweg naar zijn eeuwige bestemming – het hier en nu is slechts voorbereiding, we zijn hier ‘in de vreemde’ (*peregrinatio*) (Augustinus, 2011a, p. 969).

Niemand ontkomt aan deze kwalen, aldus Augustinus. Vandaag kan je denken dat iemand je vriend is, morgen kan het je vijand zijn. Vandaag ben je blij, morgen boos. Vandaag staat de overheid je terzijde, morgen keert ze zich tegen je. Ingrijpend is dat huisgenoten tegenover je kunnen komen te staan – een inzicht dat Augustinus opdeed bij de boven geciteerde Terentius. Het huis is de kleinste entiteit waar de samenleving zich manifesteert, zoals boven besproken. Augustinus (2011a, p. 949) wijst erop dat het huis ‘ons aller toevluchtsoord [is] in de huidige ellende’. Als dat al niet veilig is, als in de huiselijke setting de orde en vrede al verstoord wordt, hoe zou het dan gesteld zijn met het samenleven op het niveau van de stad?

‘Hoe groter [de stad] is, des te meer burgerlijke en strafrechtelijke procedures spelen zich op haar forum af.’
(Augustinus, 2011a, p. 949)

Het is volgens Augustinus onontkoombaar dat er mensen zijn die zich inzetten voor orde, gerechtigheid en vrede, meer specifiek dat er mensen zijn die het kwaad mijden en bestrijden:

‘Tot de plicht van een rechtschapen mens behoort (...) niet alleen dat hij niemand kwaad doet, maar evenzeer dat hij van de zonde weerhoudt of de zonde bestraft, zodat de gestrafte zich door die les betert of anderen door zijn voorbeeld worden afgeschrikt.’ (Augustinus, 2011a, p. 968)

Augustinus hanteert in dit verband het begrip ‘rechtschapen mens’ dat een equivalent is van de wijze van de Griekse wijsgeren, naar platoons model. Plato somt in *Politeia* eigenschappen op waar een goed bestuurder (‘beschermer’) over dient te beschikken. Naast een goede opleiding, onder anderen in filosofie, moet een beschermer beschikken over gevoel voor harmonie en stijl, gevoel voor verhoudingen, intelligent zijn, over een goed geheugen beschikken, grootmoedig zijn en de waarheid liefhebben (Plato, 2017, p. 211). Ook is een wetenschappelijke houding van belang: honger naar kennis over dingen die niet vergaan én zich inzetten om het geheel te overzien (Plato 2017: 209). Aangezien het volk zich door (verkeerde) begeerten laat leiden en de hartstocht van de mens een gevaarlijk iets is, moet deze beschermer zichzelf kunnen beheersen, waar Plato onder verstaat dat deze ‘sterker moet zijn dan zichzelf’ (Plato, 2017, p. 143). Een beschermer is een redelijk mens en heeft een rustig karakter. Een wijs mens, een goede beschermer, laat zich niet snel van de wijs brengen, ook niet als de dood zijn intrede doet, en is in alle opzichten matig. Deze wijze (*sapiens, sapientem*) wordt volgens Augustinus gedwongen de orde te herstellen en recht te spreken (Augustinus, 2011a, p. 950-952). ‘Onder dwang van de gemeenschap is hij genoodzaakt een oordeel te vellen’ (*quia cogit humana societas, necessitate etiam iudicandi*) (Augustinus, 2011a, p. 951). De ongerechtigheid van de ‘tegenpartij’ dwingt hem tevens om, indien nodig, tegen zijn wil, een oorlog te beginnen.

3.4 Rechtvaardige oorlog

In deze paragraaf een kort excurs ten aanzien van het (filosofische) concept rechtvaardige oorlog. Het is immers in het kader van rechtvaardigheid dat Augustinus zijn visie geeft ten aanzien van de omgang met oorlog (Hoye, 1983; Singer, 2004; Van Iersel, 2018). Oorlog is het tegenovergestelde van vrede en orde en, zo bezien, het tegenovergestelde van gerechtigheid. Over Augustinus’ visie is in de loop van de eeuwen veel te doen geweest. Hij heeft, in navolging van de Romeinse rechtsgeleerden en Griekse filosofen zoals Cicero, een rechtvaardige oorlog (*bellum iustum, ius ad bellum*) bepleit. Dat doet hij eveneens in boek XIX van *De Civitate Dei*. De wijze, Augustinus hanteert hier het klassieke Griekse model van een koning-wijsgeer die het regeerambt draagt, zál oorlogvoeren. De reden die Augustinus daarvoor aanvoert:

'Het is (...) de ongerechtigheid van de tegenpartij die de wijze ertoe dwingt rechtvaardige oorlogen te voeren.'
(Augustinus, 2011a, p. 952)

Bij het voeren van een rechtvaardige oorlog geeft Augustinus enkele zwaarwegende overwegingen mee: de wijze dient in de eerste plaats de ongerechtigheid van de tegenpartij te betreuren, in de tweede plaats dient hij in rampen zoals een oorlog de menselijke ellende te erkennen en in de derde plaats dient hij zich verre te houden van trotsheid of triomfantelijkheid bij het voeren van de oorlog (Augustinus, 2011a, p. 952).

Naast het principe *bellum iustum* onderscheidde Augustinus ook het principe *bello in iustum*: de normering van het handelen in een oorlog. Het is niet om het even hoe militairen zich opstellen in een oorlog. Zo dienen militairen zich volgens Augustinus niet te misdragen en mogen vrouwen en kinderen nimmer een doelwit zijn in een oorlog (Achterhuis, 2007, p. 495ev.). Augustinus verwijst naar het antwoord dat Johannes de Doper gaf: ook soldaten en tollenaars dienen zich goed te misdragen, dit draagt namelijk bij aan de orde van de samenleving (Augustinus, 2011a, p. 114). In de filosofische en militaire traditie is het concept van de rechtvaardige oorlog verder uitgewerkt. Dodelijk geweld mag uitsluitend worden ingezet als aan zeven voorwaarden is voldaan: de motivatie is gerechtvaardigd, de oorlog kan alleen door het bevoegd gezag worden gevoerd, de ongerechtigheid van de ene partij moet erger zijn dan de onrechtvaardigheid van de andere partij, geweld wordt met de juiste intentie ingezet, er is sprake van een waarschijnlijk succes en het geweld wordt proportioneel ingezet (Hoye, 1983; Singer, 2004). Elementen van deze condities zijn rechtstreeks op Augustinus terug te voeren.

3.5 Conclusie

In het voorgaande hebben we gezien dat Augustinus rechtvaardigheid opvat in sociale zin: rechtvaardigheid doet zich voor in de gemeenschap, tussen mensen. Het is rechtvaardig als een ieder het deel ontvangt dat hem of haar toekomt. Wie niet mee kan doen in de gemeenschap of samenleving, moet daarbij worden geholpen, bijvoorbeeld door een bijstandsuitkering.

Rechtvaardigheid heeft volgens Augustinus met orde en vrede te maken. Vrede is noodzakelijk om met elkaar te kunnen leven en orde is nodig om de rust te bewaren. Rechtvaardigheid draagt bij aan het welbevinden van individuele leden van een gemeenschap. Rechtvaardigheid is echter geen particuliere aangelegenheid; rechtvaardigheid is meer dan een set rechten en plichten voor het individu.

Het kan zijn dat je door omstandigheden recht hebt op bijstand van de overheid of de gemeenschap. Als je misbruik maakt van dit recht moet er worden ingegrepen, want dan is volgens Augustinus de orde in gevaar. Rechtvaardigheid is in zijn optiek geen individuele aangelegenheid. Het recht kan worden aangetast, in dat geval moet er worden ingegrepen omdat rechtvaardigheid uiteindelijk iets is waar de gehele gemeenschap beter van wordt.

4. Barmhartigheid bij Augustinus: voelen en verlichten van de pijn van de ander

In dit hoofdstuk sta ik stil bij Augustinus' barmhartigheidsbegrip. In het nieuwe normatieve handelingsskader waar ik naar op zoek ben, zou rechtvaardigheid met barmhartigheid in balans moeten zijn. Enerzijds zijn er regels waar inwoners zich aan dienen te houden, anderzijds zou er ruimte moeten zijn voor maatwerk en verschil; voor de menselijke maat. In Augustinus' benadering van het concept barmhartigheid komt de ruimte voor het individu met zijn of haar noden en behoeften aan de orde.

4.1 Barmhartigheid

Augustinus onderscheidt twee elementen van barmhartigheid: pijn (*miseria*) en hart (*cor*) (Augustinus 2020a). Beide hebben een horizontale en verticale dimensie. Wij kunnen het goede doen en barmhartig zijn omdat God goed en barmhartig is. Als God ons liefheeft en barmhartig jegens ons is, dienen wij de naaste lief te hebben en hem of haar barmhartigheid te bewijzen. In *Sermo* 358 geeft Augustinus een omschrijving van wat hij onder barmhartigheid verstaat:

'De vraag luidt: wat is barmhartigheid? Niets anders dan de pijn van een ander in je hart. Het Latijnse misericordia (barmhartigheid) komt van de pijn van een ongelukkig mens. Je hoort er twee elementen in: pijn (miseria) en hart (cor). Wanneer de pijn van een ander jou raakt en je hart treft, heet dat misericordia. Let maar op, dierbare broeders en zusters: alle goede werken die we tijdens ons leven doen hebben te maken met barmhartigheid. U geeft bijvoorbeeld brood aan een hongerige: doe dat vanuit een barmhartig hart, niet met minachting. Anders behandelt u iemand die uw gelijke is als een hond. Als u dus barmhartigheid betoont of brood geeft, voel dan mee met de hongerige. Als u drinken geeft, voel mee met de dorstige. Als u kleren geeft, voel mee met de naakte. Als u gastvrijheid verleent, voel mee met de reiziger. Als u op ziekenbezoek gaat, voel mee met de zieke. Als u een overledene begraaft, voel mee met de dode. Als u een geschil bijlegt, voel mee met de ruziemakers. Als wij houden van God en van onze naaste, doen we dit alles niet zonder hun pijn te voelen in ons hart. Dit zijn de goede werken die ons tot christenen bestempelen. Ja, de heilige apostel Paulus zegt: 'Laten we dus, in de tijd die ons nog rest, voor iedereen het goede doen.' (Augustinus, 2020a, p. 43-44).

Er is in deze wereld nood aan barmhartigheid, aldus Augustinus, omdat we in een gebroken wereld leven. De mensheid ziet zich geconfronteerd met onzorgvuldigheden en onvolkomenheden (Van Geest, 2002). Barmhartigheid zorgt ervoor dat we dit tekort signaleren, adopteren en met ons handelen trachten te verzachten (Van der Zwaag, 2008; Augustinus, 2011a; Van Geest & Hunink, 2012).

De pijn (*miseria*) is een bestanddeel van barmhartigheid: het gaat eraan vooraf. Op welke pijn doelt Augustinus? Onder pijn verstaat Augustinus in brede zin het tekort aan of het ontbreken van het goede (*privatio boni*) ofwel de zonde (Van der Zwaag, 2008; Van der Meer, 2008; Ogle, 2018). Voor Augustinus zijn zonde en ziekte equivalenten (Dupont, 2006, p. 73; Augustinus, 2005). Consequent spreekt Augustinus in medische termen over het kwaad, als ware het ziekten waar de mensheid van genezen moet worden. Wat we om ons heen zien zijn wonden, ziekten, zorgen: 'Heel de mensheid is zwaar ziek, van oost tot west: een ernstig zieke mensheid.' (Augustinus, 2021, p. 87). De belangrijkste oorzaak hiervan is hoogmoed (*superbia*). 'Voor Augustinus ligt aan de basis van de menselijke onvolkomenheid de hoogmoed. Door de *superbia* met het vocht van zweren te vergelijken, tracht hij even beeldend als doordringend duidelijk te maken dat deze ondeugd wel de meest dodelijke ziektekiem is' (Van Geest, 2002, p. 36). 'De enige oorzaak van al onze kwellingen en moeilijkheden en narigheden waaronder het mensdom gebukt gaat in deze wereld, is enkel en alleen de hoogmoed.' (Augustinus, 2011b, p. 183). Augustinus gaat er van uit dat de mens niet in

staat zichzelf te redden – het kwaad moet van buitenaf geëlimineerd worden (Van Geest, 2002). Om genezen te kunnen worden, zullen we moeten erkennen dat we afhankelijk zijn van een superieure geneesheer, die deskundig als hij is de ziekte kan diagnosticeren, beter dan wij dat zelf kunnen, en zullen we ons in afhankelijkheid moeten verlaten op zijn deskundigheid.

‘Om genezen te worden moet de mens tegenover de superieure figuur van de geneesheer de eigen onmacht en hulpbehoefendheid erkennen en zich verlaten op het geneesmiddel. Enkel de dokter kent de behandeling. Meer nog, enkel de dokter kan de patiënt diagnosticeren en vaststellen welke ziekte de patiënt precies heeft. Het ervaren van deze afhankelijkheid brengt de mens tot het besef van ontoereikendheid en onbekwaamheid. Dit leidt vervolgens tot (...) nederigheid. De hoogmoed bestaat uit het denken dat het geneesmiddel overbodig is. Dit is een beletsel om de arts op te zoeken.’ (Dupont, 2006: 79)

In *Confessiones* hanteert Augustinus, net als in zijn preken, veel medische termen om zijn eigen toestand te duiden: zijn ziel, met talloze gevoelige wonden (*sensum vulneris*, Augustinus, 1997, p. 126) moet genezen (*curationem*; Augustinus, 1997, p. 117) worden, dat dient niet door een slechte arts (*malum medicum*; Augustinus, 1997, p. 124) maar door Christus te geschieden, de innerlijke arts (*medice meus intime*; Augustinus 1997, p. 218). Augustinus heeft met zijn *Confessiones* de basis gelegd voor de westerse zelfreflectie. In dit egodocument toont hij zich *avant la lettre* een ervaringsdeskundige; het toont tevens het belang van het ervaringsperspectief. Augustinus heeft een lange zoektocht naar rust en waarheid gekend, van zijn leven vol butsen en deuken doet hij eerlijk en in de eerste persoon – een unicum in zijn tijd – verslag in *Confessiones* (Augustinus 1997).

4.2 Medicusmotief

De zieke staat van de mensheid in het algemeen, maar ook die van elk individu, vraagt om het ingrijpen van een kundige arts die niet voor een oppervlakkige, maar systemische behandeling kiest:

‘Hoogmoed is het begin van al onze ziekten. Daarom zijn we zo ziek in dit leven. Als een kundig arts iemand ziet lijden aan diverse kwalen, let hij niet op de symptomen maar zoekt hij naar de oorzaak. Stel dat hij de symptomen geneest en de bron van de ziekten negeert, dan keren de kwalen terug. Een tijdlang lijkt de behandeling aan te slaan, maar echt genezen is het niet. Nee, een dokter blijkt pas echt deskundig als hij alle oorzaken van alle kwalen goed inventariseert. Als hij dan de eerste oorzaak heeft gevonden van al die kwalen, die lijken te zijn ontsproten als takken aan een boom, snijdt hij de wortel weg, en het hele woud van kwalen valt om.’ (Augustinus, 2011b, p. 183-184)

De tragiek is, volgens Augustinus, dat velen dit kwaad en deze ziekte niet erkennen.

‘Wij erkennen niet dat we mensen zijn: dat wil zeggen: we erkennen niet eens dat we sterfelijk zijn, dat we kwetsbaar zijn, dat we zondig zijn, dat we ziek zijn en dus naar de dokter moeten. Nee, het is veel gevaarlijker: we denken dat we gezond zijn...’ (Augustinus, 2010c, p. 397)

Het goede nieuws is, aldus Augustinus, dat die arts er is. Nauwkeuriger geformuleerd, dat die arts gekomen is en de kwaal heeft genezen. Het denken in termen van ziekte en genezing is samengevat in het medicusmotief. Christus, de Zoon van God, kwam als Geneesheer naar de wereld om ons van ziekten, zorgen en zonden te bevrijden opdat wij genezen en gericht op heling in deze wereld kunnen handelen. Het beeld van God als arts of heilmeester komt uit de Tenach, bijv. in Exodus 15, 26: ‘Hij hield hun voor: ‘Als gij oprecht gehoorzaamt aan het woord van Jahwe, uw God, en als gij doet wat in zijn ogen goed is, als gij zijn voorschriften opvolgt en zijn verordeningen onderhoudt: dan zal geen van de ziekten die Ik over Egypte deed komen, u treffen. Ik ben Jahwe, uw geneesheer’ (Willibrordvertaling). In de joods-christelijke traditie zijn ziekte en gezondheid ingebed in een religieus en moreel kader (Agteresch 2013). Het besef dat we ziek en schuldig staan, stemt

nederig. Om ons te genezen en dicht bij ons ziekbed te komen, vernederde God zich in Jezus Christus. Hij nam een sterfelijk lichaam aan en zette zich aan de kant van de zieke. Een vernederde God (*Deus humilis venit*) tegenover de hoogmoedige mensheid. Zijn genade is ons medicijn (*medicamentum*) (Van Geest, 2002). God deelt in ons tekort en in onze noden. In de literatuur wordt dit het Christus-medicusmotief genoemd (Getty, 1931; Eijkenboom, 1960; Van Geest, 2012).

In Augustinus' oeuvre komt dit Christus-medicusmotief vaak aan de orde. Christus stelt als Arts de juiste diagnose, legt de vinger op de zere plek en schrijft de goede behandeling voor. Hij geneest en redt.

Heel de mensheid was zwaar ziek, van oost tot west: een ernstig zieke mensheid. Om die ziekte te genezen, kwam de almachtige Geneesheer. Om dichtbij het ziekbed te komen, vernederde Hij zich tot het aannemen van een sterfelijk lichaam. Hij zette zich aan de zijde van de zieke. Hij schreef medicijnen voor om te genezen. De leiders, de machtigen die een hoge dunk van zichzelf hadden, verzetten zich tegen de Geneesheer. Dat was hun ziekte, hoogmoed was hun kwaal. Om die hoogmoed te genezen, vernederde de Geneesheer Zich. Wie is de Geneesheer? Dat is onze Heer, Jezus Christus. Als een geschoolde Geneesheer, wist de Heer beter wat er binnen in de patiënt omging dan de patiënt zelf. In geval van lichamelijke ziekten, doen menselijke artsen waartoe de Heer in staat is bij ziekten van de ziel. Wat verwacht een patiënt anders te horen van de arts dan wat er in zijn lichaam omgaat? De arts kan de pijn verklaren. Maar om uit te vinden of deze pijnen gevaarlijk zijn, wat hun oorzaken zijn, en of de patiënt kan genezen worden van de ziekte, voelt de arts de hartslag en vertelt hij de zieke persoon wat er binnen diens lichaam plaatsvindt. (Augustinus, 2021, p. 87)

Het motief werkt door in hoe Augustinus de samenleving als gemeenschap beschouwde: hier dient de eenheid centraal te staan en liefde de grondhouding te zijn. Mensen hebben elkaar nodig: wat ik ben, ben ik dankzij anderen. We zijn, aldus Augustinus, niet geroepen tot afzondering, maar tot gemeenschap. In zijn Regel beschrijft Augustinus hoe die gemeenschap eruit ziet. Ook hier valt het responsieve karakter op. Augustinus schrijft geen vaste maat voor het voedsel voor, maar draagt de kloosterleiding op te kijken naar de noden en behoeften van het individu (Van Geest, 2012).

4.3 (On)voorwaardelijke barmhartigheid

Augustinus speelt barmhartigheid niet tegenover rechtvaardigheid uit. Bij Augustinus is barmhartigheid de keerzijde van rechtvaardigheid. Wie niet rechtvaardig is, kan niet barmhartig zijn en wie niet barmhartig is, kan niet rechtvaardig zijn. Augustinus volgt eenzelfde schema als bij de toediening van straf: eerst de pijn, daarna de verlossing. Eerst rechtvaardig, dan barmhartig. 'In onze straf moeten wij zowel onze zonden erkennen als de gerechtigheid van onze God. Dan zullen we namelijk juist door onze straf de kans krijgen om Gods barmhartigheid te ontdekken.' (Augustinus, 2011b, p. 172). In de praktijk betekent dat:

'Eerst boos worden, verstoten, vernederen; daarna te hulp komen, wie zich heeft afgekeerd terugroepen, wie is teruggekeerd aanhoren, wie aan[ge]hoord is helpen, wie geholpen is veranderen, wie veranderd is bekronen.' (Augustinus, 2011b, p. 170-171)

Mensen kunnen zich barmhartig tegenover de medemens tonen omdat God de bron van de barmhartigheid (*misericordia Dei*) is (Augustinus, 2011a; Augustinus, 2021). Augustinus gaat daarin een stap verder: als een arme gebrek lijdt, is het Christus die lijdt (Augustinus, 2011a). Het is daarom onze plicht om barmhartig te zijn jegens onze medemens: wie zich barmhartig toont tegenover een medemens, die zal de barmhartigheid van God vergolden krijgen. Omdat de ander God representeert, zal God ons terugbetalen wat we Hem, in de ander, hebben geschonken. (Augustinus, 2011;

Augustinus, 2013). Het tonen van barmhartigheid – in de vorm van vergevingsgezindheid – is een goede investering, aldus Augustinus. ‘Met (...) het schenken van vergiffenis, verlies je niets. Zodra een ander je [om] vergiffenis vraagt, vergeef je hem of haar, en je hebt niets verloren. Integendeel, je gaat naar huis met een grotere liefde.’ (Augustinus, 2013, p. 638). Deze wederkerigheid komt ook terug in het vraagstuk van vergeving: hoe ver strekt vergeving?

‘We moeten bereid zijn om alle misstappen die tegen ons worden begaan, te vergeven, als we tenminste zelf vergeving willen krijgen. Want als we echt over onze zonden zouden nadenken en op een rijtje zouden zetten wat we in ons doen en laten hebben gedaan, wat we hebben gedaan met onze ogen, met onze oren, in onze gedachten en met onze talloze innerlijke reacties, dan weet ik nog zo net niet of we zonder de zware last van dat talent zouden kunnen slapen. (...) We moeten degenen onder ons die hebben gezondigd, op alle mogelijke manieren liefhebben, we mogen onze liefde voor hen niet uit ons hart bannen, en we moeten hun ook, indien nodig, de les lezen. Want daarmee voorkomen we dat door het wegvallen van de manieren het wan-gedrag toeneemt.’ (Augustinus, 2010c, p. 465-466 en p. 469).

Deze vrijgevigheid heeft er alles mee te maken dat we zelf ook schuldig zijn en vergeving nodig hebben. ‘Denk u soms dat er in het hele mensdom ook maar iemand te vinden is, die ook zelf niet door een zonde aan een ander vastzit? Iedereen (...) staat bij iemand in de schuld, en iedereen heeft ook wel weer iemand die bij hemzelf in de schuld staat’ (Augustinus, 2010c, p. 463-464). Wie vergeeft, zal vergeven worden; wie barmhartigheid betoont, zal barmhartigheid ontmoeten.

Naast het wederkerige aspect legt Augustinus ook de vinger bij het belang van de gemeenschap. Barmhartigheid draagt niet alleen bij aan het lenigen van de nood of verheffen van de nooddrufte, het zorgt tevens voor balans en vrede in de gemeenschap of samenleving:

‘Een lid van de gemeenschap is rijk in zover hij heeft; hij of zij is arm in zover de ander niet heeft. Op die wijze moeten jullie elkaar liefhebben en beminnen. Kijk niet alleen naar jezelf, maar heb aandacht voor de noodlijdenden rondom je. Word nooit moe goed te doen.’ (Augustinus, 1998, p. 60)

Barmhartigheid helpt om kwellingen en moeilijkheden van de ander te verzachten. Met een bewogen hart (*cordia*) zien we het tekort van de ander en komen we hem of haar tegemoet. Het elkaar bewijzen van barmhartigheid mag ons niet met de trots vervullen, het was volgens Augustinus beter geweest als er geen ellende was geweest – en als aldus barmhartigheid overbodig was:

‘Het zou beter zijn dat er niemand ongelukkig was dan dat men barmhartigheid moet beoefenen. Want iemand die wenst dat er ongelukkigen zijn om zich barmhartig over hen te kunnen buigen, is een wreedaardige barmhartige. Net zoals een geneesheer die zou wensen dat er vele zieken zijn om zijn geneeskunst te kunnen uitoefenen, een wreedaardige geneesheer is. Het zou beter zijn dat alle mensen gezond waren dan dat de geneesheer zijn kunde uitoefent.’ (Augustinus, 1998, p. 60)

4.4 Conclusie

In de wereld om ons heen is er is nood aan barmhartigheid, aldus Augustinus, omdat we niet in het paradijs leven. We zien ons omringt met ziekten, zorgen en zonden. Barmhartigheid zorgt ervoor dat we dit signaleren, adopteren en met ons handelen trachten te verzachten. Barmhartigheid heeft enerzijds te maken met het voelen van de pijn van de ander, anderzijds met het daadwerkelijk lenigen van de nood van de ander. Barmhartigheid helpt om kwellingen en moeilijkheden te verzachten: met een bewogen hart zien we het tekort van de ander en komen we hem of haar tegemoet. Het tonen van barmhartigheid in de zin van vergevingsgezindheid is volgens Augustinus een goede investering. De liefde tot de ander betaalt zich terug in wederliefde. Voor Augustinus is

barmhartigheid de keerzijde van rechtvaardigheid. Wie niet rechtvaardig is, kan niet barmhartig zijn en wie niet barmhartig is, kan niet rechtvaardig zijn. Het is geen *trade-off*, maar een *act of checks and balances*.

5. Straf en boete bij Augustinus: chirurgisch onderzoek, milde straftoepassing

In dit hoofdstuk zie ik hoe het opleggen van sancties en straffen volgens Augustinus gestalte moet krijgen. Wanneer mag je iemand straffen? Wat is de juiste straf? En hoe leg je de straf op? Voor het antwoord hierop put ik uit twee bronnen: enerzijds de werken van Augustinus en anderzijds uit zijn eigen praktijk als rechter. Ik neem in ogenschouw hoe straf en boete in het werk en in de praktijk van Augustinus functioneerden. Naast zijn werk als bisschop sprak Augustinus ook recht als rechter of kantonrechter (*iudex*). In zijn magnum opus, *De Civitate Dei*, komt naar voren waarom er recht moet worden gesproken. Uit brieven (*epistulae*) die hij schreef ontstaat een beeld hoe de rechtspraktijk er bij Augustinus uitzag.

5.1 De noodzaak van rechtspraak

Augustinus benadrukt in boek XIX van *De Civitate Dei* het belang en noodzaak van rechtspraak om de orde te herstellen en vrede te bewaken (Augustinus, 2011a). Aangezien zich op verschillende niveaus van de mensengemeenschap kwalen voordoen, zal de wijze zich geroepen weten dit te voorkomen, bestrijden en aan te pakken. Het lijden van deze wereld, hoewel onvermijdelijk, verdient een weerwoord (Ogle, 2008). Kleine, huiselijke kwalen werken door op het niveau van stad en wereld, daarom dienen zij te worden bestreden. Daar zijn volgens Augustinus twee redenen voor. In de eerste plaats is het zo dat iedereen naar vrede streeft, zelfs rovers (Augustinus, 2011a, p. 957, p. 959), daar de vrede een universeel goed is. Het doel van een oorlog is niet alleen overheersing over de vijandelijke ander, maar vooral vrede (Augustinus, 2011a, p. 957). Gerechtigheid en vrede zijn voor iedereen nastrevenswaardig. In de tweede plaats dienen straffen tot morele verbetering en repatriëring in de gemeenschap van het individu:

‘Wanneer in een huis iemand zich door ongehoorzaamheid tegen de huiselijke vrede verzet, dan wordt hij daarvoor onder handen genomen, met woorden, met slagen of met wat de menselijke gemeenschap verder nog aan rechtvaardige en geoorloofde vormen van bestraffing toestaat. Dat gebeurt dan tot nut van de gestrafte, die daarmee moet worden teruggebracht tot de vrede waaruit hij zich had verwijderd.’ (Augustinus, 2011a, p. 967-968)

De wijze beseft dat de straffende interventie noodzakelijk is om de orde en gerechtigheid te behouden. Het aanvaarden van deze taak wordt volgens Augustinus aanvaard ‘onder de dwang van de naastenliefde’ (Augustinus 2011a, p. 972). ‘Als het wordt opgelegd, moeten we het dragen omdat de naastenliefde het eist’ (*si autem inponitur, suscipienda est propter caritatis necessitatem*) (Augustinus, 2011a, p. 972). Het is een plicht uit naam van de mensengemeenschap, de arbeid komt niet alleen het individu ten goede, maar het collectief (Augustinus, 2011a). In een goed functionerende staat is er sprake van gerechtigheid en dus van vrede (Hellebrand, 2018). Een passende straf draagt bij aan het herstel van de orde van de samenleving, aldus Augustinus (geciteerd in Van Geest & Huink, 2012).

5.2 *Iudex* voor de gemeenschap

Augustinus was bisschop te Hippo Regius, maar tevens was hij rechter (*iudex, kadi*). Christelijke bisschoppen hielden sinds keizer Constantijn zogenaamde bisschoppelijke zittingen (*audientia episcopalis*), de jurisdictie was in 325 gedeeltelijk overgedragen aan bisschoppen (Sirks, 2013; Goldsworthy, 2016). De bisschoppen hielden deze zittingen voor de behandeling van civiele zaken, zoals kleine geschillen, klachten, erfenissen, echtscheidingen. In Romeinse wetten was vastgelegd dat bisschoppen konden optreden als bemiddelaar of mediator (Ogle, 2018). Niet alleen katholieken kwamen naar de bisschoppelijke zitting, ook seculiere inwoners meldden zich bij de bisschop (Hellebrand, 2018). De kosten van de bisschoppelijke zittingen lagen aanzienlijk lager, de

doorloopsnelheid van de te behandelen zaken lag hoger en er was minder sprake van bureaucratie (Sirks, 2013). De bisschoppen waren minder corrupt en beter betrouwbaar (Hellebrand, 2018). Bovendien hadden zij meer oog voor de mens en was er meer ruimte voor mildheid en barmhartigheid (Kaufman, 2017; Ogle, 2018). ‘De rechter bezat de wet en de straf; de bisschop het aanzien en het bevrijdende woord.’ (Van der Meer, 2008, p. 242). De rechtspraak in het Romeinse Rijk was gericht op het handhaven van de orde en rust in de provincies en gemeenschappen (Goldsworthy, 2016).

Augustinus was bisschop in Hippo Regius, gelegen in Noord-Afrika, destijds onderdeel van het Romeinse Rijk. Als bisschop vervulde hij tevens de rol van rechter (*iudex* in het latijn, *kadi* in het Arabisch) (Augustinus 2012; Van der Meer 2008). Hij trad met name op in kleine zaken die betrekking hadden op geldzaken, erfenissen, ruzies en onenigheden. In het laat-Romeinse rijk was het gebruikelijk dat bisschoppen deze rol vervulden (Goldsworthy, 2016). Augustinus trad naast zijn bisschoppelijke activiteiten voor de kerk tevens op als voorspreker en mediator – voor zowel gelovigen als niet-gelovigen. Het werk van bisschop en rechter bood Augustinus een inkijk in de menselijke natuur en het dagelijks leven van zijn gemeenteleden. Allerhande zaken en geschillen passeerden de revue. Mensen vroegen in de meest uiteenlopende zaken om raad, zelden had de bisschop rust of kon hij tot zichzelf inkeren (Possidius, 2016; Van der Meer, 2008). ‘Augustinus zwichtte keer op keer voor dergelijke verzoeken. Ondanks zijn verlangen om een beschouwend leven te leiden, had hij het voor een druk bezet man fatale talent om steeds meer werk te creëren.’ (Brown, 1992, p. 238). Een brief van Augustinus biedt een inkijk in zijn werkzaamheden:

‘Stokebranden berispen, kleinmoedigen troosten, zwakken opnemen, tegensprekers weerleggen, zich hoeden voor belagers, ongeletterden leren, vadsigen wakker schudden, ruziezoekers tegenhouden, verwaanden op hun plaats zetten, twistenden sussen, armen helpen, verdrukten bevrijden, goeden aanmoedigen, kwaden verdragen en – of – allen liefhebben.’ (Augustinus geciteerd door Van der Zwaag, 2008, p. 145)

Het werk als *iudex* nam een belangrijk deel van zijn tijd in beslag. Als bisschop was Augustinus ongemerkt rechter geworden (Van der Meer, 2008, p. 241; Hellebrand, 2018). Er is een parallel met zijn wijding tot bisschop: dit was ook min of meer tegen zijn zin in gebeurd. De rechtspraak beschouwde hij als een noodzakelijk kwaad, waar hij schoorvoetend gehoor aan gaf. Het was zijn lot; hij gaf, zo vond hij, daarmee gehoor aan de roep van de voorzienigheid (Hellebrand, 2018). Uit zijn geschriften blijkt niet dat hij er warm voor liep (Kaufman, 2017). Hoewel hij nauwgezet te werk ging, klaagde hij over het feit dat de zittingen veel tijd kosten (Possidius, 2016). Augustinus spreekt in dit verband over de last van het ambt (*sarcina*) (Augustinus 2011a). Het ambt van bisschop was omvangrijk: naast de verantwoordelijkheid voor de gemeente, zowel in preken als pastoraat, hielden bisschoppen zich ook bezig met diaconaat, onderwijs en rechtspraak. Augustinus zag er vaak tegenop, hij was vaak vermoeid en regelmatig ziek (Augustinus 1997) en sprak over de *sarcina episcopatus*, de last van het bisschopsambt (Brown, 2000; Van der Meer, 2008). Daarnaast stond het hem tegen dat de mensen liever over stoffelijke zaken spraken dan over hun eeuwige zielenheil: ‘Ik kan ze noch ontlopen noch laten lopen.’ (Augustinus geciteerd door Van der Meer, 2008, p. 242).

Augustinus liep niet voor het spreken van recht weg; het bood hem de kans om gerechtigheid te realiseren en zo bij te dragen aan de vrede en orde in de samenleving (Hellebrand, 2018). Niet straffen zou volgens Augustinus onbarmhartig zijn. Kinderen ongestraft hun gang laten gaan is niet alleen pedagogisch onverantwoord, ongebondenheid is slecht voor hun welbevinden (Kaufman, 2017). Bovendien bood de rechtspraktijk Augustinus een blik in het leven van mensen. De discussies, het gedoe, het krakeel: het leverde hem als herder (*pastor*) de ‘geur van de schapen’ op (Hellebrand, 2018). De inzichten in het menselijk falen, dat hij niet alleen bij zichzelf had bespeurd maar

ook bij anderen zag, dienden als inspiratiebron voor zijn genialiteit die hij aan de dag legt in de werken die hij later zal schrijven (Hellebrand, 2018). Als rechter was Augustinus een *public manager* avant la lettre; de rechtspraktijk confronteerde hem met de samenleving en meer specifiek de wijze van samenleven en was vanwege omvang en frequentie een wezenlijke burgerervaring (Ogle, 2018).

Augustinus legitimeerde de bisschoppelijke rechtspraak met de uitspraak van de apostel Paulus dat gemeenteleden geschillen onderling moeten oplossen en het moeten vermijden dat zij in de (seculiere) rechtbank hun geschillen uitvechten (Hellebrand, 2018). Aan de inwoners van de havenstad Korinthe had de apostel Paulus in zijn brief hier duidelijke aanwijzingen over gegeven:

'Blijkbaar zijn er onder u die, als zij een kwestie hebben met hun naaste, hun recht gaan zoeken bij de ongerechtigten en niet bij de heiligen. Weet gij niet dat de heiligen de wereld zullen oordelen? En als het oordeel over de wereld bij u berust, zoudt gij dan niet bevoegd zijn voor de meest onbeduidende rechtszaken? Weet gij niet dat wij over engelen zullen oordelen? Hoeveel te meer dan over alle daagse dingen. Voor dit soort geschillen moest gij hen die in de gemeente niet in tel zijn, zitting laten houden. Dit zeg ik om u te beschamen. Er is onder u toch wel een verstandig man, die tussen broeders uitspraak kan doen? In plaats daarvan procedeert de ene broeder tegen de andere, en dat nog wel ten overstaan van ongelovigen.' (1 Korintiërs 6, 1-6; Katholieke Bijbelstichting 1975, Willibrordvertaling)

Dat Augustinus zelf rechter was, bood hem de kans zijn opvattingen over rechtvaardigheid in praktijk te brengen. De wijze waarop Augustinus zelf als *iudex* zitting hield, recht sprak en straffen toewees, houden verband met zijn genadeleer (*doctrine of grace*): de interventies moesten gericht zijn op innerlijke verbetering en genezing (Augustinus, 2007; Augustinus, 2012; Van Geest & Hunink, 2012). Augustinus gunt mensen de kans op bekering, herstel en terugkeer. In de *trade-off* tussen rechtvaardigheid en barmhartigheid krijgt bij Augustinus de laatste de voorkeur. In civiele kwesties lukt het Augustinus om de nadruk te leggen op de barmhartigheid (*misericordia*) (Hellebrand, 2018). Het ging hem niet om strikte toepassing van de wet, maar om de mens (Van Geest & Hunink, 2012). Augustinus verkoos 'straffende genade' tegenover 'zachte wreedheid' (Hellebrand, 2018). Hij hield daarbij rekening met de habitus en context van het individu. Augustinus spreekt over hoogmoed als de belangrijkste kwaal; nederigheid is de remedie. Augustinus poogde zowel schulden als mensen uit het publiek morele principes bij te brengen en rechtvaardigheid en sociale harmonie met elkaar in balans te laten zijn (Wills, 2001, p. 133). Augustinus stond bekend om zijn milde straffen – *practise what you preach* – maar eveneens om zijn scherpe ondervraging (Wills, 2001, p. 134; Van Geest & Hunink, 2012). De rechter dient volgens Augustinus te werk te gaan als een liefhebbende vader (*paterna diligentia*), gericht op het welzijn van zijn nageslacht, zo schrijft hij in een brief aan zijn vriend Marcellinus, die staatssecretaris was:

'Fulfil (...) the duty of an affectionate father; let your indignation against their crimes be tempered by considerations of humanity; be not provoked by the atrocity of their sinful deeds to gratify the passion of revenge, but rather be moved by the wounds which these deeds have inflicted on their own souls to exercise a desire to heal them.' (Augustinus, 2010b, p. 8).

Geheel hiermee in lijn, maar haaks op de tijdsgeest waarin hij leefde, was Augustinus' verzet tegen lijfstraffen en de doodstraf. Een goede rechter vermeed volgens Augustinus marteling en executie (Ogle, 2018). Een christen is eerder geneigd tot mildheid en barmhartigheid, dan tot toorn en woede (Kaufman, 2017). De Romeinen gebruikten marteling om de waarheid boven tafel te krijgen. Augustinus twijfelde ernstig aan deze methode. Dwang leidt niet tot waarheid, vond Augustinus, maar stimuleerde juist de leugen (Ogle, 2018). Waarheid en vrijheid zijn van elkaar afhankelijk. Een rechter dient ook om deze reden kritisch te zijn op het proces van waarheidsvinding.

De doodstraf werd regelmatig toegepast in Augustinus' tijd, maar deze straf druiste tegen alles in waar Augustinus voor stond. Als deze straf al zou moeten worden toegepast, zou deze zo lang mogelijk uitgesteld moeten worden, aldus Augustinus (Ogle, 2018). Mensen moeten de kans krijgen om zich te beteren, om te herstellen wat gebroken is, om zich te bekeren. Wordt een schuldige ter dood gebracht, dan is er geen mogelijkheid meer tot omkeer en terugkeer (Van Geest & Hunink, 2012). Als zielenherder weet Augustinus dat er na de dood geen mogelijkheid op bekering meer is; in zijn rechtspraak laat hij zijn pastorale bewogenheid meewegen bij het opleggen van straffen. Een misdadiger moest volgens Augustinus tijd krijgen om te bedaren, aan zelfreflectie te doen en de kans krijgen berouw te tonen (Wills, 1999). Uit eigen ervaring wist Augustinus dat God in de toekomst misschien nog plannen heeft met zondaren die berouw tonen (Wills, 1999). Hij gunde eenieder die terugkeer en repatriëring.

5.3 De houding van de rechter

Hoe dient een rechter zich op te stellen in de rechtszaal? De rechter, als prototype van de Griekse wijze (Plato, 2017), ziet zich bij het rechtspreken volgens Augustinus geconfronteerd met twee eminente uitdagingen.

Eenzijds is de rechter zelf ook mens en onderdeel van de menselijke misère. De 'duisternis [die] aan het gemeenschapsleven eigen is' komt hem niet vreemd voor. Laat hij zich daarom niet verheffen boven een ander, aldus Augustinus (2011a, p. 950). Formeel verschilt de rechter van de gedaagde, materieel is hij aan hem gelijk (Hellebrand, 2018). De rechter weet dat hij met dezelfde zwakheden is behept. Kennis van de menselijke natuur, waaronder het besef van sterfelijkheid, moet de rechter met nederigheid vervullen. Onze eigen menselijkheid herinnert ons aan de menselijkheid van anderen, houdt Augustinus een vriend voor in een brief (Ogle, 2018). Op deze manier wil Augustinus voorkomen dat de rechter zich verheft (*superbia*) en wil hij de menselijkheid (*humantias*) in de rechtspraak garanderen. Het credo 'Heb lief en oordeel' (*diligate et iudicate*) of 'Heb lief en doe wat je wilt' (*diligate et quod vis fac*) functioneert volgens Augustinus ook in de rechtspraak: de rechter moet de zondaar liefhebben, maar de zonde haten (Hellebrand, 2018; Ogle, 2018). Wat je doet, doe het uit liefde, luidt Augustinus' adagium (Wills, 1999).

De tweede uitdaging waar de rechter zich volgens Augustinus mee geconfronteerd ziet, is dat de wijze niet alles weet. Hij is belast met onwetendheid. De wijze kan de ander die tegenover hem staat niet volledig doorgronden. De aardse rechtspraak is armoedig (*misera, dolenda*) omdat de rechter niet in het hart van de gedaagde kan kijken (Hellebrand, 2018). Het is niet domheid of onervarenheid die tot een onterechte veroordeling kan leiden, maar onwetendheid (Augustinus, 2011a, p. 950). Nochtans laat hij de gedaagde niet aan zijn of haar lot over door géén recht te spreken. Volgens Augustinus is het ontoelaatbaar dat deze wijze de ander aan zijn of haar lot zou overlaten, dat wil zeggen in de misère of zonde zou laten voortbestaan (Augustinus, 2011a, p. 950). Daarom zal de wijze rechtspreken en het recht laten zegevieren. De wijze zal bij het realiseren van rechtvaardigheid:

'... niet handelen uit heerszucht, maar uit dienstvaardigheid, niet uit bazige hoogmoed, maar uit zorgzaam mededogen.' (Augustinus, 2011a, p. 965)

Deze aanpak en houding typeren ook gelukkige keizers (*imperatores ideo felices*) aldus Augustinus:

'Wij noemen hen gelukkig [die] rechtvaardig regeren, als ze tegenover het gepraat van wie hen ophemelen en de onderdanigheid van wie hen al te nederig begroeten niet hoogmoedig worden, maar zich blijven herinneren dat zij mensen zijn; (...) als zij wat langzamer straffen en gemakkelijk vergiffenis schenken; als zij

de straf alleen toepassen om de staat de noodzakelijke leiding en beveiliging te geven, niet om hun haatgevoelens tegen hun vijanden te bevredigen; als zij de vergiffenis niet zó schenken dat de ongerechtigheid strafeloos wordt, maar dat de hoop op verbetering groeit; als zij de harde besluiten waartoe zij vaak gedwongen worden, verzachten door milde barmhartigheid en royale weldadigheid.’ (Augustinus, 2011a, p. 273)

5.4 Straftoepassing

De rechter dient traag te zijn om te straffen en zich te haasten om barmhartigheid toe te passen, dat is de kern van Augustinus’ opvatting. De orde moet zo snel als mogelijk worden hersteld en de schuldige hersteld in de gemeenschap. Het opleggen van straf dient volgens Augustinus te geschieden met het oogmerk dat de schuldige zich betert en bekeert. De straf moet tot inkeer, zelfinzicht, zuiverheid en verbetering leiden. Juridische of strafrechtelijke interventies dienen volgens Augustinus een pedagogisch karakter te hebben, gericht op verbetering en genezing in morele zin en activering.

‘We confer a benefit upon others, not in every case in which we do what is requested, but when we do that which is not hurtful to our petitioners. For in most cases we serve others best by not giving, and would injure them by giving, what they desire.’ (Augustinus, 2010b, p. 180).

In Augustinus’ optiek is de wet als een pedagoog die een kind dwingt naar school te gaan. Als het kind eenmaal plaatsgenomen heeft in de banken, kan het zich vervolgens in alle vrijheid ontwikkelen (Wills, 2001, p. 135). Straffen is niet leuk – noch voor de gestrafte, noch voor de straffende. Toch is een goede straf in het belang van de gestrafte, aldus Augustinus. Rechtvaardigheid en barmhartigheid sluiten elkaar niet uit, maar zijn zusters: het is mogelijk om te straffen uit rechtvaardigheid.

‘Een dokter is lastig voor een razende psychoot, een vader voor een zoon die niet wil luisteren. De dokter bindt de psychoot vast, de vader slaat zijn zoon, maar beiden doen dat uit liefde. Want doen ze niets aan hem en laten ze hen gewoon maar ten onder gaan? Dan was die valse mildheid eerder een vorm van wreedheid.’ (Augustinus, 2012, p. 87)

Augustinus citeert de door hem bewonderde apostel Paulus, die op weg naar Damascus werd staande gehouden en met blindheid tot inkeer werd gebracht:

‘[Christus heeft Paulus] niet alleen bedwongen met zijn stem maar ook gevloerd met zijn macht. Toen hij [= Paulus] zo wild te keer ging in de duisternis van ongeloof wilde Christus hem brengen tot verlangen naar licht in zijn hart, en daarom sloeg Hij hem eerst met blindheid in zijn lichaam. Wat nu als die strafer niet was geweest? Dan had Paulus nadien geen genezing kunnen vinden.’ (Augustinus, 2012, p. 103)

Het is met instemming dat Augustinus deze apostel citeert: ‘Laten we onvermoeibaar zijn, zolang we tijd hebben, voor iedereen het goede te doen.’ (Augustinus, 2012, p. 8). Eenieder moet worden behoed voor de ondergang en worden teruggeroepen tot de gemeenschap.

De volgorde bij Augustinus is: eerst slaan, dan troosten; eerst straffen, dan genezen. Ook hier een medisch beeld: eerst de diagnose, dan een medicijn. Als het gaat om het stellen van de diagnose, is het van belang dat de arts de juiste diagnose stelt. Van een onjuiste diagnose wordt de patiënt niet beter, maar zieker. De zere plek moet aangewezen worden. Bij het stellen van de diagnose dient de arts zonder reserves te werk te gaan. Sterker nog, hij dient scherp en volledig de kwaal in het vizier te krijgen:

'Do not (...) punish with extreme severity the crimes which you searched out with lenity. The necessity for harshness is greater in the investigation than in the infliction of punishment; for even the gentlest men use diligence and stringency in searching out a hidden crime, that they may find to whom they may show mercy. Wherefore it is generally necessary to use more rigour in making inquisition, so that when the crime has been brought to light, there may be scope for displaying clemency.' (Augustinus, 2010b, p. 6)

Met chirurgische precisie dient de kwaal te worden opgespoord, maar deze precisie loopt niet parallel met de toediening van straf.

'Therefore let not the power of executing vengeance inspire you with harshness, seeing that the necessity of examining the criminals did not make you lay aside your clemency. Do not call for the executioner now when the crime has been found out, after having forbore from calling in the tormentor when you were finding it out.' (Augustinus, 2010b, p. 6)

De precisie die Augustinus voor ogen had bij het opsporen van de kwaal was deels te danken aan zijn opleiding en carrière in de retorica. Onder invloed van onder andere Cicero had Augustinus geleerd voorzichtig, adequaat, onberispelijk en zorgvuldig te formuleren en te handelen (Hellebrand, 2018). Dat was zijns inziens noodzakelijk: van een verkeerde diagnose wordt een patiënt niet beter, maar zieker.

5.5 Conclusie

De augustijnse benadering van straffen toont een gevorkte aanpak. Enerzijds dienen onderzoek en ondervraging, in de zin van diagnosestelling, scherp en volledig te zijn. Anderzijds dient barmhartigheid en mildheid de straftoepassing te domineren. Het laatste dient niet te worden opgevat als vergoelijking van het kwaad of als een uitloeijsel van een positief mensbeeld, maar als een *asset* om de genezing en verbetering van de patiënt, casu quo overtreder, te vergroten. De rechter dient zich bewust te zijn van zijn eigen onwetendheid: hij kan niet alles weten. Ook dient hij de menselijke ellende in algemene zin te verdisconteren: we leven nu eenmaal niet in het paradijs. Augustinus lijkt te pleiten voor mildheid, het maken van fouten is menselijk.

Bij het opleggen van straffen dient degene die straft omzichtig te werk te gaan, aldus Augustinus. De volgorde is: eerst slaan, dan troosten; eerst straffen, dan genezen. De diagnose moet scherp worden gesteld: wat is er misgegaan, hoe en waarom heeft de inwoner onjuist gehandeld? Van een onjuiste diagnose wordt de patiënt niet beter, maar zieker. Belangrijk is dat degene die straft met zorg een diagnose stelt. Vervolgens, daarin schuilt een asymmetrie, dient degene die straft zich te haasten om barmhartig te zijn. De scherpte die tijdens het onderzoek en de ondervraging aan de dag worden gelegd, moet vervolgens worden aangewend om zo snel als mogelijk de orde te herstellen en de inwoner de kans te geven zich te beteren. Het doel van de straf of sanctie zou volgens Augustinus inkeer, zelfinzicht en verbetering moeten zijn.

6. Bijstand: hoge idealen, weerbarstige praktijken

In het maatschappelijke debat over de menselijke maat wordt casuïstiek uit de bijstandspraktijk vaak aangegrepen om de onwenselijkheid van het huidige normatieve handelingskader aan te tonen. In de uitvoeringspraktijk van de Participatiewet wordt de *trade-off* tussen rechtvaardigheid en barmhartigheid duidelijk zichtbaar. In dit hoofdstuk breng ik de uitvoeringspraktijk van de bijstand in beeld en laat ik zien hoe de bestuurlijke boete, zoals die in Wijdmeren werd opgelegd, gestalte krijgt. Ik sta stil bij het handelen van professionals in de uitvoeringspraktijk. Eerst duid ik tegen de achtergrond van de historie het ontstaan van het huidige normatieve handelingskader.

6.1 Menselijke maat in de bijstand: wisselende panelen

‘In het verleden ligt het heden, in het nu wat worden zal,’ dichtte Willem Bilderdijk (Hoek, 2008, p. 230). Om de huidige bijstandspraktijk goed te begrijpen, neem ik de wordingsgeschiedenis van de bijstand in Nederland ogenschouw. Grofweg zijn er vier perioden te onderscheiden, die te koppelen zijn aan de toen geldende wetgeving: Armenwet (1912-1965), Algemene bijstandswet (1965-2004), Wet werk en bijstand (2004-2015), Participatiewet (2015-heden).

6.1.1 Armenwet: maatwerk in een strenge variant

Ten tijde van de Armenwet (1912-1965) werd hulp geboden aan hulpbehoevenden, zoals werklozen en mensen met schulden. Deze hulp werd veelal geboden door charitatieve en religieuze instellingen (Trappenburg, 2020). In de Armenwet werd een rol voor gemeenten voorzien bij het bijstaan van armen en noodlijdenden. Aanvankelijk lag in Nederland de nadruk op het garanderen van bestaanszekerheid: daarbij paste een milde en gestandaardiseerde aanpak (Kampen et al., 2020, p. 244). Bij de Armenwet was volgens Trappenburg sprake van ‘maatwerk in een strenge variant’: hulpbehoevenden werden als een ander mensensoort gezien, zij waren het object van medelijden en moesten worden opgevoed (Trappenburg, 2020, p. 27)

6.1.2 Algemene bijstandswet: recht op bijstand

Vanaf 1965 werd bijstand een wettelijk recht. De nieuwe Algemene bijstandswet (Abw) kwam in de plaats van de Armenwet. In de wet werd vastgelegd dat de overheid verplicht is tot het financieel bijstaan van inwoners. Bijstand voorziet in de noodzakelijke kosten voor het bestaan. In de jaren '80 was, vanuit het perspectief van werkgevers en werknemers, het niet ongebruikelijk dat mensen in de bijstand belanden. Klantmanagers of consultants van gemeenten bepaalden in de jaren '80 of iemand wel of niet in de bijstand terecht kwam. Daarbij werd bureaucratisch en niet persoonsgericht te werk gegaan: er mocht geen relatie bestaan tussen uitkeringsgerechtigde en uitkeringsverlener en de perceptie van uitkeringsgerechtigde mocht geen rol spelen bij de toekenning, al dan niet, van de bijstand, idem voor het opleggen van bestuurlijke boetes (Engbersen, 2006). De Bijstandswet ging uit van de gedachte dat individuen ‘als gevolg van maatschappelijke of persoonlijke oorzaken’ in de problemen konden komen; zij kunnen aanspraak maken op een uitkering (Trappenburg, 2020). Volgens Trappenburg stelde de Bijstandswet ‘geen voorwaarden aan de morele levenswandel van de bijstandsgerechtigde’, maar er waren volgens haar ‘wel voorwaarden gericht op inschakeling in het arbeidsproces’ (Trappenburg, 2020, p. 28). In de jaren '70 werden sancties uit de wet gehaald omdat deze sancties ‘veel van deze mensen doen afschrikken er gebruik van te maken’ (Trappenburg, 2020, p. 31). De visie op de bijstand in deze periode laat zich volgens Trappenburg kenmerken door rechtszekerheid en rechtsgelijkheid (Trappenburg 2020, p. 31). Bijstandsgerechtigden werden in deze periode zoveel als mogelijk met mildheid tegemoet getreden.

6.1.3 Terug bij af? Wet werk en bijstand

Vanaf de jaren '80 won de opvatting dat geen enkele inwoner in de bijstand mocht blijven hangen. Er bleken echter ‘calculerende inwoners’ te zijn die zich er niet voor schaamden gebruik te maken

van de bijstand (Van Geuns & Homburg, 1994; Trappenburg, 2020; Kampen, 2020). Onderzoek uit deze jaren toont aan dat om en nabij 30 procent van de uitkeringsgerechtigden een uitkering prefereerde boven een laagbetaalde baan (Trappenburg, 2020, p. 32). De houdbaarheid van het sociale zekerheidsstelsel kwam in de jaren '90 onder druk te staan. 'Ons land is ziek,' aldus premier Lubbers in een rede in 1990 (NRC 1990). Doel was om het aantal uitkeringsgerechtigden terug te brengen: 'Geef de gemeenten ook meer belang, zoals meer voordeel bij de vermindering van het beroep op de Bijstandswet' (NRC 1990). Als het zo door zou gaan, zou Nederland snel failliet gaan. Het aantal arbeidsongeschikten liep snel op. De onafhankelijke onderzoekscommissie Van der Zwan concludeerde dat de uitvoeringspraktijk door 'ontoelaatbare tekortkomingen' werd gekenmerkt (Van Geuns & Homburg, 1994). Toekenning van uitkeringen vond volgens deze commissie 'op ongefundeerde wijze plaats'. De commissie stelde zich op het standpunt dat de discretionaire ruimte van professionals in de uitvoering belangrijker leken dan wettelijke bepalingen (Engbersen, 1990; Van Geuns & Homburg, 1994) en dat de basisprincipes van de Abw, te weten rechtmatigheid, rechtvaardigheid en rechtsgelijkheid, hierdoor in het gedrang komen (Van Geuns & Homburg, 1994).

Het kabinet-Lubbers III voerde ingrijpende wijzigingen in met betrekking tot de sociale zekerheid, zoals de Ziektewet (Zw) en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (Wao). In 1996 werd door het kabinet-Kok I de Bijstandswet aangescherpt: strengheid wordt gecombineerd met meer maatwerk (Trappenburg, 2020, p. 35). De in 2004 ingevoerde Wet werk en bijstand (Wwb) hield vast aan deze systematiek (Trappenburg, 2020, p. 36). In deze wet werd sterk de nadruk gelegd op de plicht van de uitkeringsgerechtigde om werk te zoeken en zo 'onafhankelijk van de uitkering te worden' (Tweede Kamer 2003). Sancties kunnen nodig zijn, zo was het algemene gevoelen, maar moeten wel passen bij de uitkeringsgerechtigde (Trappenburg, 2020, p. 36). Het beleid dat werd ingezet bestond uit meer aandacht voor persoonlijke begeleiding, focus op maatwerk en uit een toename van sancties voor uitkeringsgerechtigden die zich niet aan de regels hielden (Kampen et al., 2020, p. 245).

6.1.4 Hernieuwde zoektocht naar de menselijke maat: Participatiewet

Sinds de decentralisaties van 2015 is de Participatiewet, waar de bijstand onder valt, ondergebracht bij gemeenten. In de Participatiewet is een brede groep uitkeringsgerechtigden ondergebracht, zoals jonggehandicapten en mensen die op sociale werkplaatsen actief zijn (Trappenburg, 2020, p. 37). Volgens Trappenburg is de Participatiewet te kwalificeren als 'maatwerkwet' (Trappenburg 2020, p. 37). Met de decentralisatie werd beoogd dat zorg en ondersteuning dicht bij inwoners kon worden georganiseerd, om meer en beter maatwerk te kunnen leveren en kosten te besparen (SCP 2019). Achterliggend was de opvatting dat het organiseren van zorg en ondersteuning dichtbij huis het wellicht gemakkelijker maakt integraal te werken en vanuit het sociaal domein verbindingen te leggen met andere domeinen, zoals zorg, onderwijs en veiligheid. In de memorie van toelichting schreef de wetgever:

'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.' (Tweede Kamer 2013/2014a, p. 50)

Waarden als efficiency, neutraliteit en rechtmatigheid hebben het mensbeeld achter de Participatiewet sterk gekleurd: in de Participatiewet wordt er gesproken over boete, schuld en

boeteambtenaren (SCP 2019; Kampen et al., 2020). Deze waarden hebben het handelingskader en narratief van de bijstand gekleurd. De uitvoeringspraktijk is strenger geworden, met minder oog voor de mens met zijn noden en behoeften (De Winter, 2019; Trappenburg, 2020; Kampen et al., 2020, p. 244). De Winter (2019) laat in haar werk echter zien dat dit niet per definitie betekent dat professionals in de uitvoer minder mogelijkheden hebben voor maatwerk; een punitieve wet leidt niet per definitie tot een strikte handhaving.

De Toeslagenaffaire (2004-2019) heeft, vergelijkbaar met de ‘boodschappencasus’ uit Wijdmeren, ambiguïteit tussen beleid en praktijk aan het licht gebracht. Inwoners worden onterecht als fraudeur bestempeld, de systeemwereld blijkt dominant boven de leefwereld en de menselijke maat is soms ver te zoeken. De overheid is tegenover de burger komen te staan, in plaats van naast de burger. ‘Het hele voorzieningssysteem is (...) gebaseerd op wantrouwen’ (Wetenschappelijk Instituut CDA 2020, p. 81). ‘De menselijke maat is zoek. Na de Toeslagenaffaire waarin dat duidelijk werd, blijkt dat nu ook in het vreemdelingenbeleid. Het (...) gepresenteerde ‘zwartboek’ met schrijnende gevallen laat zien hoe vreemdelingen op voorhand worden gewantrouwd en vastlopen in het systeem,’ aldus een artikel in *NRC* (NRC 2021a). In *Trouw* verwoordde een lezer dit op de volgende wijze:

‘Van 1981 tot 1989 was ik bijstandsmoeder in Leeuwarden. Maar mijn vader betaalde het abonnement op de krant. En de vader van mijn dochter betaalde pianolessen, kocht haar schoenen, betaalde een zeilkamp. Ik volgde een studie en bij de Sociale Dienst zei men: mevrouw blijf mooi studeren, er is toch geen werk voor u. Nooit heb ik deze giften hoeven opgeven. Wat een verschil met de huidige strenge regels.’ (Trouw, 2021)

De Tilburgse wethouder voor het sociaal domein, Esmah Lahlah, leefde een maand lang vrijwillig van de bijstand. Zij ervoer de frictie tussen systeem en leefwereld aan den lijve. Lahlah wilde zelf ervaren wat het betekent afhankelijk te zijn van een uitkering en dito instanties en wilde weten welke impact het op een inwoner heeft om voortdurend met financiën bezig te zijn. Het viel haar op dat er snel sprake kan zijn van verlamming:

‘De situatie verlamde me. Ik kan me goed voorstellen dat als je heel lang in de bijstand zit, je er op een gegeven moment klaar mee bent. Dan ga je als alleenstaande moeder bij je ouders eten. En wat zegt dan de wet? ‘Dan heb jij minder bijstand nodig.’ Zo zit je gevangen.’ (NRC, 12 en 13 juni 2021, p. 30).

Wat wethouder Lahlah opviel was dat inwoners wantrouwig worden bejegend. Zij worden gezien als potentiële fraudeur en als luie profiteurs, alsof zij er zelf voor hebben gekozen afhankelijk te worden van een bijstandsuitkering.

‘Het begon al bij de aanmelding. Die doe je digitaal. Je komt op een website waar het gaat over rechten, maar vooral ook plichten en fraude. Dan heb je nog niemand gesproken. Je moet een landelijk formulier invullen dat eindigt met een verklaring waarin je stelt dat als je niet alles naar waarheid en volledig hebt ingevuld, er een strafrechtelijke procedure kan volgen. Ook geef je toestemming voor onderzoek naar wat je hebt ingevuld. Ik schrok daar van. (...) De bejegening moet [naar mijn mening] vriendelijkheid ademen. Vertrouwen. En niet: dit zijn mensen die zo veel mogelijk geld willen krijgen om niks te hoeven doen.’ (NRC, 12 en 13 juni 2021, p. 30).

Hoewel maatwerk door beleidsmakers wordt omarmd als een beloftevolle aanpak, is het in de praktijk lastig te realiseren, zo blijkt uit onderzoek. ‘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’ (SCP, 2019, p. 19). Kampen et al. (2020, p.248) leggen de vinger op de zere plek: ‘Ondanks de brede steun voor maatwerk is er in de praktijk nauwelijks

sprake van erkenning van de wensen en mogelijkheden van bijstandsgerechtigden en een daarop aangepaste begeleiding'. Dit botst met de ambities van de decentralisaties van 2015 om zorg en ondersteuning dichterbij huis te organiseren en daarbij meer rekening te houden met de behoeften en wensen van inwoners (Movisie 2017). De Participatiewet doet een beroep op zelfredzame inwoners; inwoners van wie wordt verwacht dat zij zelf aan herintreding op de arbeidsmarkt werken en van wie de overheid er voetstoots vanuit gaat dat zij de geldende wet- en regelgeving kennen en naar behoren volgen. De vraag is of dit verwachtingspatroon realistisch is (WRR 2017).

6.1.5 Bijstandspraktijk anno 2021

De huidige bijstand(suitkering) is onderdeel van het sociaal zekerheidsstelsel van Nederland en is bedoeld als een tijdelijk vangnet, op weg naar werk voor inwoners die onvoldoende inkomsten ontvangen of vermogen bezitten om in hun levensonderhoud te voorzien. (Tweede Kamer 2011) De bijstand vult het inkomen van inwoners aan tot de bijstandsnorm. De gemeente beoordeelt het recht op bijstand en de hoogte van de uitkering. Inwoners ontvangt alleen bijstand als zij geen recht hebben op een andere uitkering. Op 1 mei 2021 ontvingen 432.000 Nederlanders een bijstandsuitkering; 187.000 daarvan zijn mannen, 245.000 betreft vrouwen (CBS 2021).

De Participatiewet, waarin de bijstand wettelijk is geregeld, beoogt dat mensen werk vinden en dat inwoners die daar niet toe in staat zijn, (tijdelijk) worden ondersteund door de gemeente, bijvoorbeeld met een bijstandsuitkering. Het doel van de bijstand is tijdelijke ondersteuning met het oog op maatschappelijke activering en (her)intreding op de arbeidsmarkt – in bestuurskundige termen te duiden als *public values*. In de memorie van toelichting schreef het toenmalige kabinet:

'De regering streeft naar een sociaal zekerheidsstelsel dat mensen enerzijds de zekerheid biedt van een adequaat vangnet als dat echt nodig is, en anderzijds van hen verwacht dat zij op eigen benen staan als dat kan. (...) Een vangnet dat mensen niet gevangen houdt of bevestigt in hun onmacht, maar prikkelt en stimuleert om op eigen benen te staan. Dat is in het belang van mensen zelf, maar uiteindelijk ook in het belang van een samenleving als geheel zoals de regering die voor ogen heeft.' (Tweede Kamer 2011)

Sinds de decentralisatie van 2015 zijn gemeenten integraal verantwoordelijk voor de Participatiewet. Het doel van de Participatiewet is om inwoners, ook diegenen met een arbeidsbeperking, aan het werk te krijgen. Gemeenten zijn verantwoordelijk geworden voor mensen die ondersteuning nodig hebben om te kunnen werken. De Participatiewet geeft de gemeenten een aantal instrumenten om te zorgen dat mensen met een arbeidsbeperking een plek op de arbeidsmarkt kunnen vinden. De belangrijkste zijn loonkostensubsidie en beschut werk. De commissie Menselijke Maat (2021) uit Enschede beschrijft hoe in het mensbeeld het empathische en menselijke geleidelijk plaats hebben moeten maken voor het rationele en individualistische.

6.2 Facts & figures bestuurlijke boete

Wanneer een inwoner recht heeft op een bijstandsuitkering, dan staan daar ook verplichtingen tegenover (Stimulansz, 2021). Indien er sprake is van een verwijtbare schending van de inlichtingplicht, móet de gemeente de inwoner een boete, in de zin van artikel 18a Participatiewet, opleggen. Dit wordt de moet-bepaling genoemd. In de Tweede Kamer is in 2021 een motie aangenomen waarin wordt gepleit voor het aanpassen van de 'moet-bepaling': gemeenten zijn wettelijk verplicht de boete op te leggen. De indieners van de motie zien deze 'moet-bepaling' graag gewijzigd in een 'kan-bepaling'. Dat zou de gemeente meer discretionaire ruimte geven om af te zien van het opleggen van een bestuurlijke boete. Volgens Frederiks ontstaat veel ellende door 'rechtlijnige regelgeving zonder beleidsvrijheid voor uitvoerders te maken' (Frederiks, 2021, p. 326).

Bij het opleggen van een bestuurlijke boete is er sprake van uitkeringsfraude (Rijksoverheid 2021). In dat geval heeft de inwoner onverschuldigde uitbetaling van een uitkering ontvangen (VNG & Stimulansz 2017). Een inwoner is verschuldigd de gemeente uit eigen beweging te melden indien er sprake is van feiten of omstandigheden die van invloed zijn op zijn of haar arbeidsinschakeling en het recht op bijstand. Onder deze inlichtingenplicht vallen onder andere het te laat aanleveren van het maandelijks inlichtingenformulier, het niet of te laat aanleveren van het wijzigingsformulier, het niet aanleveren van door de gemeente opgevraagde gegevens in het kader van een heronderzoek en het niet verstrekken van gegevens inzake activiteiten op de arbeidsmarkt (VNG & Stimulansz 2017). De bestuurlijke boete wordt opgelegd als een bijstandsgerechtigde zich niet houdt aan de inlichtingenplicht. De gemeente moet op basis van correcte gegevens kunnen bepalen of een inwoner recht heeft op een bijstandsuitkering. In de wet is dit aldus vastgelegd:

'Het college legt een bestuurlijke boete op van ten hoogste het benadelingsbedrag wegens het niet of niet behoorlijk nakomen door de belanghebbende van de verplichting, bedoeld in artikel 17, eerste lid, of de verplichtingen, bedoeld in artikel 30c, tweede en derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen.' (Participatiewet 2021)

'De belanghebbende doet aan het college op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op zijn arbeidsinschakeling of het recht op bijstand.' (Participatiewet 2021)

De bestuurlijke boete valt onder het bestuursrecht en is bedoeld om leed toe te voegen:

'Bestuursrechtelijke handhaving- en sancties zijn uitgangspunt bij de uitvoering door bestuursorganen van wetten die veelal specifieke rechtsbetrekkingen tussen burgers/bedrijven en de overheid scheppen. De burger is dan belastingplichtige of uitkeringsgerechtigde, de ondernemer heeft met allerlei vergunningen te maken. (...) Een bestraffende sanctie is punitief van aard en beoogt de overtreder van de geschonden bestuursrechtelijke norm leed toe te voegen. Hierbij valt te denken aan de bestuurlijke boete.' (KCBR 2021)

6.3.1 Verwijtbaarheid

De gemeente moet bepalen of er sprake is van opzet, grove schuld, normale verwijtbaarheid of verminderde verwijtbaarheid. Dit bepaalt de hoogte van de boete: respectievelijk 100%, 75%, 50% of 25% van het benadelingsbedrag; dat is het bedrag dat de gemeente te veel heeft uitgekeerd (Stimulansz 2021).

'In principe mag de gemeente uitgaan van 'normale verwijtbaarheid'. Bij 'verminderde' verwijtbaarheid ligt de stel- en bewijsplicht bij de inwoner. Maar bij 'opzet' en 'grote schuld' ligt de bewijslast bij de gemeente; een fikse taak voor de boeteambtenaar. Die moet vervolgens ook rekening houden met de draagkracht van de inwoner. (...) De boeteambtenaar moet feiten en omstandigheden verzamelen en aan de hand van het dossier en het horen van de inwoner. Dat vraagt veel expertise.' (Stimulansz, 2021)

6.3.2 Totstandkoming en betrokken professionals

De eerste stap die een gemeente zet richting het opleggen van een bestuurlijke boete is constateren dat de inlichtingenplicht is geschonden. Vervolgens wordt er een proces-verbaal of rapportage opgesteld. De betrokken inwoner wordt in de gelegenheid gesteld zijn of haar zienswijze naar voren te brengen. De gemeente heeft hierbij de inspanningsverplichting om ervoor te zorgen dat de inwoner zich adequaat kan verdedigen. Degene die de schending van de inlichtingenplicht heeft geconstateerd, mag niet degene zijn die de bestuurlijke boete oplegt (Participatiewet, 2021). Vervolgens wordt er door de gemeente gekeken naar de mate van opzet en of er bijzondere omstandigheden of dringende redenen zijn om af te zien van het opleggen van een boete (zie paragraaf 6.2.5). Als deze

stappen zijn doorlopen wordt de hoogte van de boete vastgesteld (zie paragraaf 6.2.4), vervolgens wordt de beschikking naar de inwoner verzonden en tot slot wordt de bestuurlijke boete ingevorderd (VNG & Stimulansz, 2017).

Functietitels van uitvoerende professionals die betrokken zijn bij het onderzoek, dossiervorming en het advies casu quo rapportage lopen uiteen: boeteambtenaar Participatiewet, sociaal rechercheur werk en inkomen, specialist handhaving, handhaver Participatiewet, toezichthouder Participatiewet, consultant Werk en Inkomen-handhaving, fraudebestrijder, fraudepreventiemedewerker. Tot hun takenpakket behoort: het opleggen van bestuurlijke boetes (meestal in samenwerking met de afdeling of het team handhaving), doen van dossieronderzoek, afleggen van huisbezoek, uitvoeren observaties en buurtonderzoek, voeren van boetegesprekken, beoordelen van verwijtbaarheid en persoonlijke omstandigheden (zie paragraaf 6.3.1 en 6.3.5), geven van voorlichting ter preventie, opstellen van rapportage en proces-verbaal, uitvoeren van poortonderzoeken (hier komen de uitkeringsaanvragen en meldingen binnen via de inkomensconsulenten) en overleg met Openbaar Ministerie indien er sprake is van strafrechtelijk onderzoek. Dit is van toepassing indien het benadelingsbedrag hoger dan € 50.000 bedraagt, zie paragraaf 6.3.5. De uitvoerende professionals met handhavingstaken beschikken over de bevoegdheid wettelijke opsporingsmethoden in te zetten. Zo mogen zij bankafschriften van inwoners opvragen bij financiële instellingen, getuigen horen, een buurtonderzoek instellen, onaangekondigde huisbezoeken en huisinspecties afleggen:

‘De sociale recherche zal bij een huisbezoek uw kasten doorzoeken en de post, de standen van de water/elektriciteitsmeter, de wasmand/wasmachine en de ijskast controleren. Dit kan voor de sociale recherche tot de conclusie leiden dat u niet woont op het adres waar u ingeschreven staat (bijvoorbeeld bij weinig kleding of eten in uw (koel)kast/koelkast, weinig waterverbruik), of dat u samenwoont (meerdere tandenborstels, kleding die niet van u is).’ (Sociaal Verhaal 2021)

Wanneer bijstandsgerechtigden niet meewerken aan het onderzoek, bijvoorbeeld door een onaangekondigd huisbezoek te weigeren, kan de gemeente de uitkering stopzetten. De gemeente kan dan immers het recht op bijstand niet vaststellen en zal dan overgaan tot opschorting of stopzetting van de uitkering (Participatiewet 2011, Stimulansz 2021).

6.3.3 Waarschuwing, maatregel, boete

Naast een bestuurlijke boete (artikel 18a Participatiewet) kan een gemeente een maatregel opleggen (artikel 18 Participatiewet). Een maatregel wordt opgelegd indien er sprake is van arbeidsverplichtingen, het zich ernstig misdragen (artikel 9 Participatiewet), verzuim ten aanzien van medewerkingsplicht en identificatieplicht (artikel 17 Participatiewet), niet of slecht beheersing van de Nederlandse taal (artikel 18 Participatiewet) of het niet nakomen van nadere verplichtingen (artikel 55 Participatiewet). In bepaalde gevallen kan de gemeente onder voorwaarden een waarschuwing opleggen, wegens het niet of niet behoorlijk nakomen door de belanghebbende van een verplichting (artikel 18a Participatiewet). Een boete is een punitieve sanctie (VNG, 2017). Een van de belangrijkste verschillen tussen een boete en een maatregel is dat een boete een punitieve sanctie is, in dat geval wordt er leed aan de inwoner toegevoegd. Een maatregel heeft een reparatoir karakter en heeft als oogmerk de situatie te herstellen. Het proces met betrekking tot het opleggen van een boete kent diverse rechtswaarborgen (VNG & Stimulansz, 2017). Een maatregel kan alleen worden opgelegd zolang de inwoner recht heeft op een uitkering. De hoogte van de boete is afhankelijk van het benadelingsbedrag terwijl de maatregel gerelateerd is aan de hoogte van de uitkering (VNG & Stimulansz, 2017).

6.3.4 Hoogte bestuurlijke boete

De hoogte van de bestuurlijke boete is afhankelijk van de hoogte van het benadelingsbedrag, mate van verwijtbaarheid en draagkracht van de uitkeringsgerechtigde (Stimulansz 2021; Participatiewet 2021). De uitkering kan worden stopgezet (voor ten minste een tot maximaal drie maanden). Indien de uitkeringsgerechtigde aantoonbaar verplichtingen weer worden nagekomen, kan de boete worden herzien. Gemeenten zijn wettelijk verplicht een (op te leggen) maatregel af te stemmen op de omstandigheden van de uitkeringsgerechtigde. Bij het opleggen van een bestuurlijke boete dient een gemeente rekening te houden met de verwijtbaarheid, financiële omstandigheden van de uitkeringsgerechtigde en andere bijzondere omstandigheden.

De maximale hoogte van een bestuurlijke boete is bij wet vastgelegd, in lijn met artikel 89 lid 2 van de Grondwet: 'Voorschriften, door straffen te handhaven, worden daarin alleen gegeven krachtens de wet. De wet bepaalt de op te leggen straffen' (Wetten 2021). Het maximum bedrag voor een bestuurlijke boete is vastgesteld op € 87.000; in dit geval moet er sprake zijn van grove opzet (zie paragraaf 6.3.2). Deze boete is gelijk aan de maximale boete van de vijfde categorie, artikel 23, lid 4, Wetboek van Strafrecht (Overheid 2021). In de praktijk zal een bestuurlijke boete echter niet zo hoog zijn; indien het benadelingsbedrag hoger is dan € 50.000 dient een gemeente aangifte te doen bij het Openbaar Ministerie. In dat geval wordt de zaak niet bestuursrechtelijk, maar strafrechtelijk afgehandeld. Is er geen sprake van grove opzet maar grove schuld, dan bedraagt de maximale boete € 8.700 (VNG & Stimulansz, 2017).

5.3.5 Uitzonderingen en uitdagingen

In de Participatiewet is een uitzondering opgenomen ten aanzien van het opleggen van een bestuurlijke boete: 'Het college kan afzien van het opleggen van een bestuurlijke boete indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn' (Participatiewet, 2021). In de memorie van Toelichting is te lezen dat het kabinet destijds hoge verwachtingen van de handhaving had:

'Voor wie een uitkering heeft en kan werken, is werk geen keuze maar een verplichting. Het recht op uitkering kan niet zonder die verplichting, die verplichting kan niet zonder naleving door de bijstandsgerechtigden en de naleving kan niet zonder handhaving door de uitvoerders. Verplichtingen, naleving en handhaving zijn drie pijlers onder het sociaalzekerheidsstelsel die nodig zijn voor de houdbaarheid en voor het behoud van de solidariteit van de mensen die voor het stelsel betalen.' (Tweede Kamer 2013)

Gemeenten kunnen afzien van het opleggen van een bestuurlijke boete. Dat is mogelijk indien er bijvoorbeeld sprake is van schuldenproblematiek of (dreigende) uithuisplaatsing. Ook de zorgplicht van de overheid kan het opleggen van een bestuurlijke boete verhinderen (TK, 2013/2014c, p. 34).

Divosa, vereniging van gemeentelijke directeuren en leidinggevendenden, heeft op de website een overzicht gepubliceerd van feiten en cijfers ten aanzien van de bestuurlijke boete. Volgens Divosa betreft het aantal nieuwe vorderingen vanwege een overtreding 2% van het aantal personen met een bijstandsuitkering (Divosa 2021). De meeste vorderingen houden verband met het niet melden van inkomsten uit reguliere arbeid. Bij ongeveer de helft van de vorderingen wordt een bestuurlijke boete opgelegd; dit betreft volgens Divosa 0,7% van alle uitkeringsgerechtigden. De gemiddelde hoogte van deze boete bedraagt 638 euro (Divosa 2021).

Het opleggen van bestuurlijke boetes is geen sinecure. Veel gemeenten worstelen met de billijkheid en wenselijkheid van de boete. Inmiddels hanteren diverse gemeenten, met gemeente Amsterdam voorop, een vrijstelling van 1.200 euro. Dat betekent dat uitkeringsgerechtigden giften tot dat bedrag niet hoeven te melden aan de gemeente. Die giften kunnen ook niet leiden tot een boete of

een terugvordering. Ook branche- en koepelorganisaties als Divosa en Stimulansz maken zich er zorgen over. Erik Dannenberg, bestuursvoorzitter van Divosa, schrijft hierover:

'Handhaving en het aanpakken van fraude zijn nodig. Het draagt bij aan goede en effectieve uitvoering van de Participatiewet zodat bijstand en ondersteuning terechtkomt bij de mensen die het echt nodig hebben. Tegelijkertijd zou handhaving vooral het sluitstuk van de sociale zekerheid moeten zijn in plaats van een uitgangspunt. (...) Handhaven met zorg stelt gemeenten in staat om de inwoner centraal te zetten en maatwerk te leveren. Divosa heeft altijd gesteld dat gemeenten niet verplicht moeten worden tot terugvordering van onterecht uitgekeerde uitkeringsgelden of het opleggen van boetes. Soms is het immers noodzakelijk om daar als gemeente een eigen, andere afweging in te maken.' (Divosa 2021)

Het college van burgemeester en wethouders kan afzien van het opleggen van een bestuurlijke boete om niet in de wet gespecificeerde redenen. Uit een rapport van de Inspectie SZW blijkt dat veel gemeenten het niet altijd even nauw nemen met de handhaving van de Participatiewet omdat zij het handhaven ervan niet werkbaar vinden:

'Veel gemeenten en hun medewerkers vinden de toepassing van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen niet werkbaar en nemen afstand van de zware sancties die ze zouden moeten opleggen bij niet-naleving.' (Inspectie SZW, 2017b, p. 12)

6.3 Boeteambtenaren als *street level bureaucrats*

Het opleggen van een bestuurlijke boete geschiedt door het college van burgemeester en wethouders (Participatiewet, 2021). Sociaal recheurs, boeteambtenaren en handhavers van gemeenten zijn als uitvoerende professionals een belangrijke actor in het proces om te komen tot het al dan niet opleggen van bestuurlijke boetes. Onder andere de functietitel 'Boeteambtenaar P-wet' wordt in de praktijk gehanteerd. In een functieomschrijving van de gemeente Utrecht is de volgende passage opgenomen: 'Als boeteambtenaar ga je werken met uitkeringsgerechtigden die niet voldaan hebben aan hun inlichtingenplicht. Sommige inwoners geven niet alles door dat mogelijk invloed heeft op hun uitkering. Het is jouw taak deze dossiers te beoordelen op mogelijke verwijtbaarheid. Hierover ga je in gesprek met de klant. In een boetegesprek bespreek je met de inwoner welke stukken er missen. Hierin wordt bepaald of er een waarschuwing of een boete volgt en de hoogte van de boete. Je maakt een rapportage met advies en stelt een beschikking op. Als laatste, heb jij ervaring met het ondersteunen van team Handhaving bij het dossieronderzoek' (In de buurt, 2019). De taak en rol van deze professionals is er een op het snijvlak van het sociaal en juridisch domein: precies waar de *trade-off* tussen rechtvaardigheid en barmhartigheid gestalte kan krijgen. Illustratief is in dit verband hoe de gemeente Apeldoorn in het najaar van 2021 de functie beschreef in een vacaturetekst:

'Als Medewerker Handhaving Participatiewet verricht je onderzoek en verzamel je informatie om het recht op een bijstandsuitkering te kunnen beoordelen en vaststellen. Je doet onderzoek naar de woon-leeftijd, de inkomenssituatie en vermogen. Dat doe je onder andere door het verrichten van dossieronderzoek, internetonderzoek, gesprekken met inwoners en het opnemen van verklaringen, het verrichten van waarnemingen, buurtonderzoek, het afleggen van huisbezoeken en het voeren van (informerende en of confronterende) gesprekken. Het is belangrijk dat je alles goed kunt vastleggen door middel van het maken van uitgebreide onderzoeksrapportages zodat altijd helder is wat de situatie was en wat er is besproken. Je hebt tevens een signalerende functie. Doordat je bij mensen thuis komt, kom je mogelijk situaties tegen die zonder dit bezoek niet aan het licht zouden komen. In zo'n geval verwijst je mensen of maak je er melding van als iemand bijvoorbeeld zorg nodig heeft. Uit je integrale onderzoeksbevindingen neem je een integraal besluit waarbij de totale brede situatie van de inwoner en de rechtmatigheid afgewogen worden. Je kijkt op een menselijke

wijze naar het totale plaatje en dat maakt deze functie lastig en uitdagend tegelijk.’ (Gemeente Apeldoorn, 2021).

Boeteambtenaren zijn te typeren als *street level bureaucrats*. Lipsky hanteert de term *street level bureaucracy* als term voor beroepen binnen de publieke sector waarin professionals dagelijks in contact staan met burgers (Lipsky, 2010). Zij dienen als *bureaucrats* een balans te vinden tussen het uitvoeren van formeel beleid en het afstemmen op individuele wensen en behoeften van burgers. In de interactie tussen *street level bureaucrats* en inwoners krijgt het beleid ten aanzien van de Participatiewet vorm (Zacka, 2017; Duyvendak & Tonkens, 2018).

Boeteambtenaren maken als gemeentelijke professionals afwegingen hoe de Participatiewet wordt uitgevoerd en hoe een maatregel of boete gestalte krijgt. Op basis van eigen inzichten en kennis kunnen zij beslissingen nemen hoe zij het werk aanpakken; dit typeert volgens Lipsky (2010) *street level bureaucrats*. Deze professionals balanceren tussen regels, regime, ruimte en relatie. Zij hebben een cruciale rol, namelijk tussen overheid, organisatie en inwoner. De ruimte die boeteambtenaren hebben om afwegingen te maken en beleid gestalte te geven in de praktijk is door Lipsky (1980) geduid als discretionaire ruimte. Inherent aan het verlenen of uitkeren van bijstand is de aanwezigheid van discretionaire ruimte (Van Geuns & Homburg, 1994). Achter elk dossier gaat een inwoner schuil, mensen zijn sociale en creatieve actoren en de werkelijkheid is complex (Van Geuns & Homburg, 1994; Risjord, 2014). Een aanpak gebaseerd op rationaliteit, met focus op een dossier met cijfers, doet de uitvoeringspraktijk geen recht (Van Geuns & Homburg, 1994; Kampen, 2021). Lipsky (2010) voorspelde een discrepantie tussen het beleid in wetten en teksten enerzijds en de uitvoeringspraktijk anderzijds. Als *street level bureaucrats* staan deze professionals dicht bij de cliënten en zijn zij idealiter op de hoogte van de leef- en denkwereld van hun cliënten.

Discretie is in wetenschappelijk literatuur een veel besproken concept (Maynard-Moody & Musheno, 2012). Galligan beschouwt discretie als een sfeer van autonomie waarbinnen de beslissingen van een professional tot op zekere hoogte een kwestie zijn van persoonlijk oordeel (Galligan, 1990). Cooper (1998) spreekt over pogingen om concurrerende eisen met elkaar te verzoenen en Hawkins (1992) beschrijft discretie als de ruimte tussen wetten en regels waarin juridische actoren hun keuzes kunnen maken. Onderzoeken laten zien dat discretie of discretionaire bevoegdheid een essentiële conditie is voor efficiënte en effectieve implementatie van regels en beleid (Bakker & Van Waarden, 1999). De wetgever lijkt hier ook voor te hebben: zowel voor het al dan niet opleggen van een bestuurlijke boete dient een afweging te worden gemaakt, alsook voor de hoogte ervan.

Uit onderzoek van Maynard en Musheno (2012) blijkt dat *street level bureaucrats* complexe en genuanceerde opvattingen van sociale gerechtigheid hebben. Deze opvattingen blijken eerder narratief dan normatief van aard: op de vraag naar een definitie kwamen er eendimensionale antwoorden (‘behandel iedereen gelijk’, ‘volg de regels’), maar in de verhalen over inwoners en cliënten kwam een moreel geladen narratief naar voren (Maynard & Musheno, 2012, p. 516).

In het debat over kennis, houding en gedrag van professionals in de uitvoeringspraktijk van de bijstand wordt sterk de nadruk gelegd op het concept van de menselijke maat. In dat verband wordt gesproken over ‘professionele nabijheid’ of ‘relationele nabijheid’ (Movisie, 2021). Hieronder worden aanpakken verstaan die niet uitgaan van wetten, systemen of protocollen, maar daarentegen de mens centraal stellen en zich kenmerken door een holistische, integrale aanpak (Zinziz, 2021). Naast de discretionaire ruimte is ruimte voor een persoonlijke aanpak een belangrijke *asset*. Onderzoek laat zien dat een op maat gesneden aanpak, waarin sprake is van aandacht en vertrouwen,

een positief effect heeft op werk, gezondheid, welzijn en participatie van inwoners (Muffels, 2020; Movisie, 2021).

'De psychische en sociale gevolgen voor mensen die langere tijd een uitkering hebben zijn groot: armoede, schaamte, zelfverwijt en zinloosheid. Mensen lijken gebaat bij frequente, intensieve en persoonlijk contacten. En aan erkenning en bevestiging van anderen, zodat hij/zij gezien wordt en erkend in zijn bestaan.' (Movisie 2021)

Voor een menselijke en rechtvaardige uitvoeringspraktijk is het noodzakelijk dat de wensen en behoeften van bijstandsgerechtigden worden meegewogen (Zacka, 2017; De Winter, 2019; Kampen, 2021). Onderzoek naar de persoonlijke benadering van bijstandsgerechtigden in Leiden, Helmond en Tilburg laat zien dat dit loont. In deze steden wordt geëxperimenteerd met een persoonlijke aanpak. Dat betekent dat de professionals die met deze inwoners te maken hebben voldoende ruimte en tijd krijgen om deze persoonlijke aanpak gestalte te geven. Professionals hoeven zich niet aan bepaalde protocollen te houden en worden niet op directieve wijze aangestuurd (Zinziz 2021: 15). De uitvoerende professionals hebben een lage caseload en voeren frequent open, persoonlijke gesprekken met deelnemers. In deze gesprekken worden inwoners niet versmald tot bijstandsgerechtigden, maar worden, door de holistische benadering, alle leefgebieden besproken en in kaart gebracht. Wensen en behoeften van inwoners zijn leidend bij het inzetten van interventies of voorzieningen (Zinziz 2021).

'Het investeren in persoonlijke begeleiding van langdurig bijstandsgerechtigden heeft (...) waarschijnlijk brede maatschappelijke baten. (...) De positieve effecten van intensieve persoonlijke begeleiding op deelnemers hebben waarschijnlijk ook een positieve maatschappelijke invloed. Minder stress en meer bewegen betekent een betere gezondheid. Sociale contacten en vrijwilligerswerk verbeteren de leefbaarheid van de buurt en verminderen wellicht de kans op criminaliteit.' (Zinziz, 2021, p. 18)

6.4 Conclusie

Het doel van de bijstand is tijdelijke ondersteuning met het oog op maatschappelijke activering en (her)intreding op de arbeidsmarkt. De wordingsgeschiedenis van de bijstand laat een fluctuerend beeld zien: door de tijd heen hebben perioden waarin er ofwel meer aandacht voor rechtvaardigheid, ofwel voor barmhartigheid, elkaar afgewisseld. Waarden als efficiency, neutraliteit en rechtmatigheid hebben het mensbeeld achter de thans geldende Participatiewet gekleurd. In de Participatiewet wordt er gesproken over boete, schuld en boeteambtenaren. De uitvoeringspraktijk is strenger geworden, met minder oog voor de mens met zijn noden en behoeften. In het huidige tijdsgewricht blijkt de systeemwereld dominant boven de leefwereld van inwoners; de menselijke maat is soms ver te zoeken.

De huidige Participatiewet beoogt dat mensen werk vinden. Inwoners die daar om uiteenlopende redenen niet toe in staat zijn, kunnen door gemeenten (tijdelijk) worden ondersteund door middel van een bijstandsuitkering. Het ontvangen van een bijstandsuitkering gaat gepaard met verplichtingen; hieronder valt de plicht om de gemeente te informeren over zaken die betrekking hebben op het inkomen. Houden inwoners zich hier niet aan, dan kunnen zij op hun uitkering worden gekort en gestraft worden door het opleggen van een bestuurlijke boete.

Het opleggen van bestuurlijke boetes is geen sinecure. Veel gemeenten worstelen met de billijkheid en wenselijkheid van de boete. Boeteambtenaren zijn te typeren als *street level bureaucrats*: zij dienen een balans te vinden tussen het uitvoeren van formeel beleid en het afstemmen op individuele wensen en behoeften van burgers. In de interactie tussen *street level bureaucrats* en inwoners krijgt het

beleid vorm. Boeteambtenaren maken afwegingen hoe de Participatiewet wordt uitgevoerd en hoe de vordering of boete gestalte krijgt. Zij balanceren tussen regels, regime, ruimte en relatie. Boeteambtenaren beschikken over zogenaamde discretionaire ruimte; dit stelt hen in staat een persoonlijke aanpak vorm te geven. We hebben gezien dat een op maat gesneden aanpak, waarin sprake is van aandacht en vertrouwen, een positief effect heeft op werk, gezondheid, welzijn en participatie van inwoners.

7. Een augustijns handelingskader voor het opleggen en toepassen van straf

Om de vraag die in dit onderzoek centraal staat te kunnen beantwoorden heb ik mij in het theoretische deel van het onderzoek gericht op het werk van kerkvader-filosoof Augustinus. In het voorgaande zijn de concepten rechtvaardigheid en barmhartigheid van Augustinus in beeld gebracht en is de bijstandspraktijk nader toegelicht.

In dit hoofdstuk kom ik tot een operationalisatie van Augustinus' concepten. In dit hoofdstuk synthetiseer ik de besproken concepten tot een nieuw, op Augustinus geïnspireerd, normatief handelingskader. In dit hoofdstuk operationaliseer ik concepten en dimensies die uit het theoretische onderzoek volgen: kennis, houding en gedrag van de straffende actor (paragraaf 7.1), vaststellen van de diagnose (paragraaf 7.2) en straftoepassing (paragraaf 7.3). In paragraaf 7.4 synthetiseer ik deze elementen tot een op Augustinus geïnspireerd handelingskader.

7.1 Kennis, houding en gedrag van de professional

Voor Augustinus dient de actor die een ander (beroepshalve) straft, zich goed te kunnen inleven. Hij of zij dient te kunnen reflecteren op zichzelf en op de ander en dient deze vanuit liefde (*charitas*) te behandelen (Augustinus, 1969; Augustinus, 2011a; Van Geest & Hunink, 2012). Deze radicale (zelf)reflectie leidt ertoe dat de ander volwaardig wordt aangezien. Daarbij is zelfreflectie en afdalen in jezelf de methode om tot inzicht te komen. Augustinus grijpt daarop terug als hij stelt dat leidinggevend en rechters, als *public managers*, met zichzelf in gesprek moeten blijven en zichzelf dienen te veroordelen alvorens ze een inwoner een boete opleggen of een verdachte veroordelen. Ook wijst hij erop dat keizers gelukkig zijn indien ze zich nederig, mild en barmhartig opstellen. Deze radicale reflexiviteit werkt door in zijn praktijk als rechter en visie op de gemeenschap.

Niemand spreekt recht of handhaaft de wet omdat hij daar plezier in heeft, aldus Augustinus, maar doet dit in het besef dat het noodzakelijk is om de orde in de samenleving te bewaken. Het is rechtvaardig om – in het geval van overtreding – te straffen. Rechtspraak is geen doel op zichzelf, het opleggen van een sanctie of boete evenmin. Overtredingen bieden inzicht in het menselijk falen maar ook in tekortkomingen van het systeem. Dat mensen over de schreef gaan, biedt de kans het beleid zodanig bij te stellen dat het inwoners verhinderd nogmaals in de fout te gaan. Deze bewustwording gaat aan de uitvoeringspraktijk vooraf: nog voordat de boeteambtenaar in gesprek gaat met een inwoner of overgaat tot het opleggen van een bestuurlijke boete, is hij geëquipeerd met deze augustijnse bagage.

7.2 Vaststellen van de diagnose

De augustijnse benadering ten aanzien van straffen toont een gevorkte aanpak. Augustinus onderscheidt de diagnose (dossiervorming) van de straftoepassing. De uitvoeringspraktijk of rechtspraak is niet volmaakt; de rechter of degene die straft kan niet in het hart van de gedaagde kijken. Het is niet domheid of onervarenheid die tot een onterechte veroordeling kan leiden, maar onwetendheid. De rechter weet dat de fouten die de ander heeft gemaakt niet uniek zijn, sterker nog, hij had ze zelf in die situatie ook kunnen maken. Het maken van fouten, of erger, het begaan van overtredingen of misdaden, is inherent aan de mens, aldus Augustinus. Mensen zijn feilbaar – naast de goede dingen die we tot stand brengen, vertoont ons gedrag ook rafelranden. De rechter is zelf ook mens en onderdeel van de menselijke misère. Kennis van de menselijke natuur, waaronder een besef van eindigheid en sterfelijkheid, moet de rechter met nederigheid vervullen. De rechter moet volgens Augustinus uit liefde handelen en de zondaar liefhebben, maar de zonde haten.

Onderzoek zoals dossiervorming en ondervraging dienen volgens Augustinus scherp en volledig te zijn. De diagnose moet scherp worden gesteld: wat is er misgegaan, hoe en waarom heeft de

inwoner onjuist gehandeld of de wet overtreden? Van een onjuiste diagnose wordt de patiënt niet beter, maar zieker. Belangrijk is dat degene die straft met zorg een diagnose stelt. De zere plek moet aangewezen worden. Bij het stellen van de diagnose dient degene die straft zonder reserves te werk te gaan: onderzoek en ondervraging worden met chirurgische precisie uitgevoerd. Dat Augustinus een medisch beeld hanteert, namelijk die van een diagnose en een arts, leidt ertoe dat er ook sprake kan zijn van genezing en herstel.

7.3 Strafbepaling en strafoplegging

De volgorde bij het opleggen van straffen is bij Augustinus: eerst slaan, dan troosten; eerst straffen, dan genezen. Als iemand een overtreding begaat en daarmee de rechtsorde aantast, moet er worden ingegrepen, want dan is volgens Augustinus de orde in de gemeenschap in gevaar. Als vastgesteld is dat een inwoner een overtreding begaan heeft, dan is het rechtvaardig om een sanctie of straf op te leggen. Rechtvaardigheid is in Augustinus' optiek geen individuele aangelegenheid. Het recht is in dat geval aangetast, er moet door het bevoegd gezag worden ingegrepen. De rechtvaardigheid van de gemeenschap is in het geding.

Bij het opleggen van straf dient de straffende actor omzichtig te werk te gaan, aldus Augustinus. Het doel van de straf of sanctie zou volgens Augustinus inkeer, zelfinzicht en verbetering moeten zijn. De opgelegde straf mag geen onomkeerbaar karakter hebben, zoals de doodstraf, maar dient te passen bij de leefwereld en mogelijkheden van degene die gestraft wordt. Dat vergroot namelijk de kans op verbetering en karaktervorming.

Volgens Augustinus is barmhartigheid de keerzijde van rechtvaardigheid. Wie niet rechtvaardig is, kan niet barmhartig zijn en wie niet barmhartig is, kan niet rechtvaardig zijn. Het is geen *trade-off*, maar een *act of checks and balances*. Dit maakt het handelingskader van Augustinus uitdagend en doet hij een beroep op zowel de professionele als mentale vermogens van de actor. Het tonen van barmhartigheid door de actor, door zich vergevingsgezind op te stellen, is volgens Augustinus een goede investering. De liefde tot de gestrafte betaalt zich volgens Augustinus terug in wederliefde.

7.4 Augustijns handelingskader voor het bepalen en opleggen van straf

Op basis van het theoretische deel van dit onderzoek heb ik een handelingskader in casu een strafproces ontwikkeld; in het navolgende is het weergegeven. In dit handelingskader is de augustijnse spiritualiteit ten aanzien van het doen van onderzoek en vervolgens bepalen en opleggen van straf vertaald in verschillende dimensies en indicatoren.

a) Kennis, houding en gedrag van de professional met handhavingstaken	
<i>Dimensie</i>	<i>Indicator</i>
Kennis	In het proces houdt de straffende actor er rekening mee dat de volledige waarheid misschien nooit boven tafel komt.
	In het proces houdt de straffende actor er rekening mee dat mensen feilbaar zijn.
Houding	De straffende actor straft niet met plezier, maar in het besef dat straffen noodzakelijk kan zijn.
	De verdachte wordt volwaardig aangezien.
Gedrag	In het strafproces stelt de professional zich nederig op omdat deze beseft zelf ook fouten te maken.
	De straffende actor tracht zich zoveel als mogelijk in te leven in de leefwereld van de verdachte.
	Zelfreflectie van/bij de straffende actor maakt deel uit van het proces.
b) Vaststellen van de diagnose	
<i>Dimensie</i>	<i>Indicator</i>

Dossiervorming	Alvorens een straf op te leggen wordt er zorgvuldig onderzoek gedaan naar hetgeen voorgevallen is.
Ondervraging	De verdachte wordt betrokken bij de dossiervorming.
	Het onderzoek wordt afgesloten nadat de 'zere plek' is gedetecteerd.
c) Strafbepaling en strafoplegging	
<i>Dimensie</i>	<i>Indicator</i>
Rechtvaardigheid	Bij het opleggen van straf realiseert de straffende actor zich dat de gemeenschap recht gedaan moet worden.
	De straf heeft tot doel de verdachte te corrigeren en verbeteren.
Barmhartigheid	Bij het opleggen van straf stelt de straffende actor zich barmhartig, mild en vergevingsgezind op.
	Het opleggen van de straf laat zich kenmerken als een <i>act of checks and balances</i> : de strafoplegging is zowel rechtvaardig als barmhartig.

Empirische bevindingen

8. Professionals worstelend met regels en ruimte: ‘Je bent zelf ook mens.’

Na afronding van het theoretische deel van dit onderzoek is in het najaar van 2021 het empirische deel van het onderzoek uitgevoerd. In dit hoofdstuk worden empirische bevindingen gepresenteerd, een weerslag van de diepte-interviews die zijn afgenomen onder gemeentelijke professionals.

8.1 Professional in perspectief

In de interviews, waarin aan de hand van de vignetten het augustijnse handelingskader is getoetst, is ook de bredere context waarin de respondenten werken en functioneren aan de orde gekomen. Respondenten hebben in de interviews de uitvoeringspraktijk geschetst en aangegeven welke ontwikkelingen daarin waarneembaar zijn. Hun ervaringen kleuren de werkpraktijk; het is om die reden dat ik eerst een drietal elementen, die betrekking hebben op de context waarin deze professionals acteren, uitlicht. Allereerst geef ik weer hoe de respondenten zich verhouden tot de Participatiewet, hoe zij wet- en regelgeving percipiëren, vervolgens sta ik stil bij een in het kader van dit onderzoek belangrijk onderscheid tussen strafrecht en bestuursrecht en tot slot geef ik weer op welke wijze er volgens de respondenten sprake is van politieke logica's.

8.1.1 Participatiewet: regime, regels en ruimte

Respondenten die aan dit onderzoek hebben deelgenomen hebben vrijwel allen aangegeven last te hebben van het dwingende karakter van de Participatiewet: ‘Het wordt steeds lastiger om te werken’ (respondent 1); ‘We zitten nu met een wet die niet voor deze maatschappij is gemaakt’ (respondent 1); ‘De Participatiewet gaat uit van wantrouwen’ (respondent 12); ‘De kans op overtreden is heel groot...’ (respondent 5). Het merendeel van de respondenten zegt te worstelen met de moetbepaling (zie paragraaf 6.2); een herziening van de Participatiewet is volgens diverse respondenten wenselijk (respondent 1, respondent 6, 10, respondent 13, respondent 14). Tegelijkertijd hanteren respondenten terminologie die past bij een strenge uitvoeringspraktijk (zie de paragrafen 5.1 en 5.2): ‘boetegesprek’ (respondent 1); ‘vrijdag, boetedag’ (respondent 9); ‘tientjesfraude’ (respondent 6); ‘... truc om fraude aan te tonen’ (respondent 9). Wel bespeuren respondenten de maatschappelijke en politieke tendens dat het anders moet én kan: ‘Er is een trend richting meer maatwerk’ (respondent 4); ‘we gaan met z'n allen meer naar de menselijke maat kijken’ (respondent 4); ‘het kan en het moet anders’ (respondent 5). De volgende twee citaten illustreren het voorgaande:

‘Wat je ziet is dat de wet wel heel streng is, maar de praktijk is toch een stuk milder. Steeds meer gemeenten hebben het niet zo meer op handhaven. Als er excessen zijn, wordt dat wel uitbesteed. Maar het toezicht op de Participatiewet wordt minder. Er komt meer maatwerk. Het wordt steeds meer... Je wordt ook min of meer gevormd door cursussen over maatwerk en zo. Je moet leren omdenken. Het is niet meer zo zwart-wit. (...) Ik vind dat geen goede ontwikkeling. Op iedere schending van de inlichtingenplicht zou gewoon een boete moeten staan. Je krijgt toch ook een boete als je door rood licht rijdt? Terwijl als je hier de inlichtingenplicht schendt, je geen boete krijgt?! Nee.’ - RESPONDENT 2

‘Er komt nu wel een omslag. Er is meer aandacht voor maatwerk en de menselijke maat. Het is actueel om rekening te houden met de inwoner. De wet is er natuurlijk ook nog steeds. Ik zou de wet typeren als streng maar rechtvaardig. Je moet niet alleen maar uitzonderingen willen maken. (...) Je vroeg mij wat ik van deze ontwikkeling vind. Is moeilijk. Het is aan de ene kant leuker, want je krijgt zeg maar meer vrijheid in het beoordelen van casussen. Maar het is ook lastiger. De wet voorziet nu niet in een waarschuwing, in plaats van een boete. Ik zou die optie wel willen krijgen. Je kunt wel streng blijven, maar met de menselijke maat probeer je de inwoner te begrijpen. Een boete is soms een te zware maatregel voor een inwoner. Soms

is de persoonlijke situatie of gezin of financieel, is het ja, zeg maar zo slecht dat een boete dan geen recht doet.’ – RESPONDENT 11

Respondenten beschikken als gemeentelijke professionals over ruimte om het werk gestalte te geven. Het dwingende karakter van de Participatiewet sluit maatwerk niet uit, maar ‘daar moet je wel lef voor hebben’ (respondent 14). Er wordt wisselend gebruik gemaakt van de zogenaamde discretionaire ruimte (zie paragraaf 6.3):

‘Het is gewoon lastig werken. Het is niet zwart-wit. Situaties zijn niet zwart-wit. Je hebt een bepaalde beleidsvrijheid, maar juist die vrijheid maakt het lastig zeg maar.’ – RESPONDENT 1

‘Ik denk dat er voldoende ruimte is voor de menselijke maat, alleen gaat elke gemeente weer anders om met de bestuurlijke boete of doet er helemaal niets mee.’ – RESPONDENT 3

‘Ik zie een tweescheiding: je hebt handhavers die tot het gaatje gaan en handhavers die breder kijken, meer naar de bedoeling van de wet. Uiteindelijk gaat het toch niet om de boete, maar of dat iemand aan het werk komt...?’ – RESPONDENT 5

Een respondent wijst op het gevaar van willekeur:

‘In mijn optiek maakt het uit wat voor dag de boeteambtenaar heeft. Heeft hij een slechte dag? Dan heb je pech. Als je de persoon niet mag, dan leg je gewoon een boete op. Als mensen een heel zielig verhaal ophangen, dan zie je gewoon af van een boete. (...) Als je dringende redenen wilt vinden [om af te zien van een boete], dan ga je die ook vinden.’ – RESPONDENT 1

Overkoepelend kan nog worden opgemerkt dat in de uitvoeringspraktijk van de bijstand en specifiek met betrekking tot de bestuurlijke boete professionals werkzaam zijn die grofweg in te delen zijn in twee categorieën: de eerste categorie is meer gericht op wetmatigheid, rechtmatigheid en objectiviteit, de andere categorie laat zich kenschetsen door (de zoektocht naar) menselijke maat, maatwerk en belang van preventie. Diverse respondenten herkennen deze stereotyperingen in de praktijk (respondent 1, respondent 5, respondent 14).

8.1.2 Bestuursrecht versus strafrecht

De bijstandspraktijk valt onder het bestuursrecht. Respondenten hebben aangegeven dat de bestuurlijke boete valt onder het bestuursrecht en dat er dientengevolge niet wordt gesproken over een strafproces of verdachte, maar over een onderzoek en inwoner of klant. Bij het vervolg van het verzamelen van empirische data zijn deze aanduidingen en typering overgenomen. Indien het benadelingsbedrag hoger dan 50.000 euro is, wordt de zaak overgedragen aan het Openbaar Ministerie en kan strafrechtelijke vervolging volgen. In vrijwel alle gesprekken is dit aspect aan de orde gekomen. Een van de respondenten merkte scherp op dat de bestuurlijke boete een vorm is van strafrecht binnen bestuursrecht, omdat het gaat om een punitieve sanctie (respondent 12). Paradoxaal genoeg kan het wel zo zijn dat een inwoner binnen het strafrecht ‘beter’ af is dan binnen het bestuursrecht: de strafrechter kan de zaak met een taakstraf afdoen terwijl er binnen het bestuursrecht een (hoge) terugvordering en dito boete volgen (respondent 13). Een aantal respondenten heeft aangegeven dat de aangiftegrens (50.000 euro) verlaagd zou moeten worden (respondent 1, respondent 2, respondent 12).

Een van de respondenten heeft gepleit voor een voorwaardelijke boete – mede omdat de inning vaak te wensen over laat en er nauwelijks sprake is van afloscapaciteit (zie paragraaf 8.4). Een voorwaardelijke boete is momenteel echter niet mogelijk binnen het bestuursrecht:

'Maak er een voorwaardelijke boete van. Maar die ruimte biedt de wet niet. Het gaat om een onvoorwaardelijke geldsom. Een voorwaardelijke geldsom kan niet. In het strafrecht kan dat wel.' - RESPONDENT 9

Een respondent heeft aangegeven het een goede zaak te vinden dat zaken sinds de decentralisatie door de gemeente worden afgehandeld:

'Het is een goede zaak dat de aangiftegrens is opgerekt. Het werk bij het OM steeg en steeg. De wetgever heeft beslist dat gemeenten zelf mogen beslissen. Dat is een goede zaak. Het is uiteindelijk de gemeente die benadeeld is. Je kunt zelf als gemeente ook beter monitoren, waarom zou het OM dat moeten doen? Als je alle zaken via het strafrecht zou laten lopen, raak je het overzicht kwijt.' - RESPONDENT 9

Twee respondenten wijzen echter op de symboliek en impact van het moeten verschijnen voor de rechtbank:

'De aangiftegrens zou verlaagd moeten worden. Mensen zijn er meer bij gebaat dat ze bij de rechter op het matje moeten komen. Dat geeft meer impact. Getuigen bij de rechtbank, dat geeft een bepaald gevoel. Nu krijg je een beschikking thuisgestuurd, moet je 200 euro betalen. Het is net als een verkeersboete: je voelt het wel, maar je leert er niet van.' - RESPONDENT 1

'Ik denk dat het beter is om naar de rechter te gaan. En dat je bij de rechter een taakstraf krijgt of zo. Als ik steel, moet ik toch ook naar de rechter? Een gemeentelijke boeteheffing werkt denk ik niet.' - RESPONDENT 2

Gevraagd naar verschillen tussen beide rechtsgebieden en bijbehorende rechtswaarborgen in bestuurs- en strafrecht, merkte een van de respondenten op:

'In het bestuursrecht krijg je een tweede kans. Ik zit misschien fout, oké, je krijgt een tweede kans. Je krijgt geen strafblad, je kunt nog steeds een VOG [verklaring omtrent gedrag] krijgen. Je zegt: ik doe dit niet nog een keer. Dat vind ik heel goed, dat het zo werkt binnen het bestuursrecht. Het is niet zo dat je binnen het strafrecht meer rechtswaarborgen hebt. De route is anders. In het bestuursrecht geldt, je krijgt een boete opgelegd en je kunt in beroep. Je kunt de route van bezwaar aflopen. Het bestuursorgaan kijkt er dan nog eens naar. Het primaire besluit wordt aangevallen. Vervolgens neem het bestuursorgaan een nieuw besluit. Dan geldt ook het reformatio in peius: je mag in bezwaar niet slechter zijn dan in eerste instantie. Als je het er dan nog niet mee eens bent, kan je alsnog naar de rechter, dat is dan het tweede rechtsmiddel. Is de rechter het er niet mee eens, dan kan je in hoger beroep. In het strafrecht is het beperkter: eerste aanleg, hoger beroep tot uiteindelijk cassatie bij de Hoge Raad.' - RESPONDENT 9

8.1.3 Politieke logica

In ongeveer de helft van de gesprekken is door respondenten aangegeven dat er politieke overwegingen meespelen in beleid en uitvoer ten aanzien van de bijstand en het al dan niet opleggen van terugvordering of bestuurlijke boete. Respondenten wijzen hierbij enerzijds op de invloed van de gemeenteraad (respondent 9, respondent 10, respondent 12), anderzijds op de politieke kleur van college en/of wethouder (respondent 2, respondent 5, respondent 13, respondent 14). Wat betreft de gemeenteraad merkte een respondent op:

'De ene gemeente is er strenger in dan de andere. Dat hangt ook van de gemeenteraad af, hoe ze erin staan. In gemeenten met een overwegend rode politieke kleur zijn de sociale voorzieningen beter. In een liberale gemeente is het strenger. Daar is meer aandacht voor het individu, in de zin van: ga maar aan het werk. In rode gemeenten zijn meer faciliteiten en voorzieningen.' - RESPONDENT 9

Over de invloed van de politieke kleur van een wethouder:

‘Hiervoor werkte ik voor een andere gemeente. Daar viel Sociale Zaken onder een wethouder van een partij aan de linkerkant van het politieke spectrum. Dat merkte je aan alles. Het opleggen van bestuurlijke boetes bleef totaal achterwege, echt. Er werden totaal geen boetes opgelegd. Ook terugvorderingen werden terzijde geschoven. Ik vond en vind het bijzonder storend dat gemeenten hun eigen beleid kunnen voeren op dit punt. Er gaat veel tijd en energie in onderzoeken zitten – wat nu als die niet leiden tot een terugvordering of beëindiging [van de bijstandsuitkering]? Het is de reden dat ik bij die gemeente ben weggegaan.’ - RESPONDENT 2

In de gesprekken hebben respondenten aangegeven dat gemeenten geen doelstellingen hanteren ten aanzien van het beëindigen van een uitkering of het opleggen van een bestuurlijke boete (respondent 4, respondent 5, respondent 12). Wel is het zo, aldus een aantal respondenten, dat richting het Rijk de cijfers met betrekking tot bijstandsuitkeringen en terugvorderingen op orde moeten zijn. Indien dat niet het geval is, loopt de gemeente het risico minder middelen te ontvangen vanuit Den Haag (respondent 9, respondent 10, respondent 12, respondent 14). Respondent 10 verwoordt het op paradoxale wijze: ‘Het achterblijven van het opleggen of innen van bestuurlijke boetes kan leiden tot de oplegging van een boete vanuit het Rijk.’ Respondenten schatten dat in vijf tot tien procent van de gevallen sprake is van onrechtmatigheid of fraude (respondent 7, respondent 9, respondent 10), een enkele respondent schat dit hoger in (respondent 1). Volgens respondent 13 beïnvloedt het maatschappelijke en politieke sentiment de uitvoeringspraktijk en professionals. Er is, zo geeft respondent 13 aan, ‘telkens sprake van een wisselend speelveld, dan weer streng, dan weer mild’.

8.2 Kennis, houding en gedrag van de professional: ‘Soms krijg je een zaak niet rond’

Bij het toetsen van het augustijnse handelingskader en de evaluatie daaromtrent viel op dat de meeste respondenten erg geïnteresseerd waren in het augustijnse handelingskader en de daaraan verbonden augustijnse spiritualiteit, hetgeen lijkt te bevestigen dat er in de uitvoeringspraktijk nood is aan een nieuw kader of aan een richtinggevend handelingsperspectief. Sommige respondenten gaven dit expliciet aan. Twee respondenten gaven aan dat een gemeente zelf werkt aan een afwegingskader (respondent 11 en 12). Een handelingskader is behulpzaam omdat het willekeur kan voorkomen (respondent 1, respondent 5, respondent 11, respondent 12, respondent 13). Een enkele respondent heeft aangegeven dat er geen behoefte is aan een nieuw handelingskader, daar het volgens deze respondent altijd aankomt op interpretatie en beslisruimte voor de professional (respondent 14).

Het in het kader van dit onderzoek ontwikkelde augustijnse handelingskader bevat expliciete morele aspecten: barmhartigheid, nederigheid, mildheid, belang van zelfreflectie, volwaardig aanzien van inwoners. Uit het vervolg zal blijken dat respondenten hier verschillend mee omgegaan zijn – wel waren ze vrijwel allen verrast over de wijze van vraagstelling. ‘Dit vind ik een hele mooie vraag’ (respondent 9 over rechtvaardigheid); ‘daar stel je me een vraag’ (respondent 2 over volwaardig aanzien van de inwoner); ‘dat is een lastige vraag’ (respondent 7); ‘zo heb ik er nog nooit over nagedacht’ (respondent 12 over barmhartigheid); ‘wat dat is, eeh... vind ik lastig, daar heb ik geen antwoord op. Wat barmhartigheid in dit verband is? Nee.’ (respondent 9 over barmhartigheid). Het augustijnse model reikt een morele horizon aan die voor verbreding en verdieping zorgt, maar ook onwennigheid veroorzaakt. Het wijkt af van het gebruikelijk discours in de uitvoeringspraktijk. Enkele respondenten gaven aan dat het augustijnse handelingskader volgens hen niet ver van de huidige praktijk afstaat (respondent 2, respondent 5, respondent 12).

8.2.1 De waarheid boven tafel krijgen

Hoe belangrijk is het om de waarheid boven tafel te krijgen? Is het mogelijk de volledige waarheid boven tafel te krijgen? Hoe weet je wat er speelt achter de voordeur en in de hoofden van inwoners? Wat er precies is voorgevallen in een zaak zal je misschien wel nooit te weten komen, aldus het overgrote deel van de respondenten. Nagenoeg alle respondenten hebben aangegeven dit zich te realiseren. Deels kan dit te maken hebben met medische gegevens en privacygegevens (respondent 1, respondent 2). Anderzijds passeren er zaken waar de respondenten over aangeven het gevoel te hebben dat er iets niet klopt ('Je hebt van die schimmige zaakjes, je voelt aan alles, hier klopt iets niet. Maar je krijgt de vinger er niet op', respondent 11). Het feit dat je niet alles te weten komt, ontslaat je volgens diverse respondenten niet van de plicht om aan een zorgvuldig onderzoek te blijven werken. Zo mag het er niet toe leiden dat je vooringenomen wordt of een tunnelvisie hebt (respondent 4). Respondenten geven aan in zulke gevallen de zaak los te laten – en niet over te gaan op terugvordering of het opleggen van een bestuurlijke boete.

'Je moet niet alles willen weten. Je krijgt soms een zaak niet rond. De persoon is misschien niet eerlijk, je krijgt te weinig uit het onderzoek. Dan denk ik: ik laat het los. Als ik er niet achter kom, dan komt het misschien op een ander moment wel boven tafel.' - RESPONDENT 5

8.2.2 Feilbaarheid en onvolmaaktheid

Mogen mensen fouten maken? Mag je als overheid van inwoners die kampen met financiële problemen en (dus) te maken hebben met voortdurende stress verwachten dat zij alert zijn, wijzigingen met betrekking tot hun gezinssamenstelling en huishouden doorgeven? De in dit onderzoek betrokken respondenten zijn zich terdege bewust van de menselijke feilbaarheid, maar leggen dit op verschillende manieren uit. Enerzijds betrekken zij dit op zichzelf, de professional, anderzijds op de inwoners casu quo bijstandsgerechtigde. 'Je bent zelf ook mens,' aldus respondent 9. Bijstandsgerechtigden kunnen zich vergissen (respondent 6, respondent 8, respondent 9, respondent 11); het is belangrijk om onderscheid te maken tussen fouten en fraude (vrijwel alle respondenten hebben dit letterlijk aangegeven). Respondent 14 heeft aangegeven het belangrijk te vinden dat de gemeente als meest nabije overheid rekening houdt met de leefwereld van de inwoner. Het is volgens deze respondent belangrijk 'door te vragen' en een zaak 'af te pellen tot je weet of er sprake is van onheus gedrag of dat iemand op een verkeerde dag bij het verkeerde kruisje heeft getekend' (respondent 14). Bij fraude is er echter sprake van opzet (respondent 2, respondent 6).

'Professionals realiseren zich dit [dat zij ook feilbaar zijn] misschien onvoldoende. Waar zijn we nu mee bezig? Is onze dienstverlening stresssensitief? Als je in de problemen zit, maak je eerder fouten, ondanks opleiding en niveau. Ik vrees dat we daar te weinig oog voor hebben.' - RESPONDENT 4

8.2.3 Straffen: doel op zich?

Het opleggen van een bestuurlijke boete is het product en uitkomst van een onderzoek; geeft dit voldoening aan de professional? Diverse respondenten hebben een achtergrond in de opsporing of het veiligheidsdomein (zie paragraaf 2.3). Uit het verrichten van handhavingstaken halen deze respondenten voldoening (respondent 2, respondent 6, respondent 12). Wel moet hierbij opgemerkt worden dat uiteenloopt uit welk aspect van hun werk zij voldoening halen: dat kan bijvoorbeeld gaan om het opsporen van fraudeurs (respondent 2) of het stopzetten van onrechtmatige uitkeringen (respondent 6). Geen van de boeteambtenaren heeft aangegeven voldoening te halen uit het opleggen van een bestuurlijke boete op zich. Wel hebben een aantal respondenten aangegeven dat zij in de werkpraktijk handhavers of boeteambtenaren zijn tegengekomen die inzetten op een hoge terugvordering en dito boete (respondent 5, respondent 6, respondent 12, respondent 14), of een

wethouder die trots aan een gemeenteraad meldt dat de gemeente het afgelopen jaar voor een miljoen heeft teruggevorderd (respondent 10). Een van de respondenten lichtte dit aspect als volgt toe:

'Er zijn gemeenten die tot het gaatje gaan. Die de vlag uithangen als er een grote terugvordering is opgelegd. Je kan binnen ons vak... je kunt iets helemaal 'uitrecheren'. Daar zijn allerlei methodieken voor. Je bouwt het op: van een waarneming naar een omgevingsonderzoek. Als je dan een positief resultaat hebt behaald [= fraude kunt aantonen], dan heb je voldoende om de uitkering te kunnen beëindigen. Kom je tot euforie. Het staat wel mooi op de papieren, maar je hebt er ook als gemeente niks aan. Je krijgt het geld toch nooit meer terug.' - RESPONDENT 5

8.2.4 Wijze van bejegening

Alle respondenten geven aan dat het belangrijk is om de inwoner volwaardig aan te zien. Zij geven aan dat het belang hiervan de laatste jaren is toegenomen (respondent 1, respondent 4, respondent 11, respondent 14). 'Vroeger was je een nummertje, een bijstandsccliënt, nu ben je een inwoner,' aldus respondent 1. Respondenten benadrukken dat in de bijstand zitten veelal geen keuze is en dat het in zekere zin iedereen kan overkomen (respondent 5 en respondent 7). Afhankelijk zijn van de gemeente, afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering, maakt volgens respondenten niet minderwaardig (respondent 12). Als het gaat over het 'hoe' van het volwaardig aanzien, dan hebben respondenten een variëteit aan aspecten aangereikt: naar de mens achter de bijstandsgerechtigde blijven kijken (respondent 11), de inwoner serieus nemen (respondent 11), uitgaan van het goede in de mens (respondent 6), open en respectvol het gesprek aangaan (respondent 8, respondent 10, respondent 11), naast de inwoner gaan staan (respondent 4), niet alleen aandacht hebben voor het proces, maar juist ook voor de persoon (respondent 4).

Dit wordt door een van de respondenten als volgt omschreven:

'Je hebt met een persoon te maken. Een klant is ook een inwoner. Die moet je serieus nemen. Al zijn sommigen flink ontspoord. Hoe je de ander serieus neemt? Gaat vanzelf. Net als jij en ik nu een gesprek hebben. Maakt mij niet uit met wie ik een gesprek heb. Ik pas mijn manier van communiceren op de ander aan.' - RESPONDENT 11

Enkele respondenten geven wel aan dat zij in sommige gevallen (terechte) redenen hebben om aan het verhaal van een inwoner te twijfelen: 'In mijn functie ga ik meestal wel uit van wantrouwen. Als mensen bij de aanvraag onduidelijk zijn over bijvoorbeeld de woonsituatie, dan voedt dat mijn wantrouwen' (respondent 2). Een aantal respondenten geeft aan het wel te zijn tegengekomen in de praktijk dat inwoners door handhavers te snel voor fraudeur worden aangezien (respondent 5, respondent 11). Het volwaardig aanzien van de inwoner is ook in het belang van de gemeente, aldus enkele respondenten (respondent 6, respondent 8, respondent 12):

'Je moet open en respectvol het gesprek aangaan vind ik. Dan maak je trouwens ook het meeste kans op het eerlijke verhaal. Je moet mensen niet in een hoekje drijven.' - RESPONDENT 8

8.2.5 Een nederige houding bij de professional

Op een paar uitzonderingen na wijzen de respondenten de stelling af dat de professional zich nederig zou moeten opstellen, zoals in het augustijnse handelingskader is verwoord. De reacties lopen uiteen: 'Geen idee' (respondent 3), 'Nederig is niet het goede woord' (respondent 11); 'Nederig is eronder, dus nee. Dan heb je de kans dat iemand een loopje met je neemt' (respondent 5); 'Nederig is misschien niet het goede woord, de gemeente kan ook fouten gemaakt hebben' (respondent 11). Diverse respondenten hebben in dit verband gewezen op het belang van goede gesprekstechnieken (respondent 2, respondent 8, respondent 9): 'Ik stel me zakelijk op, met een formele inslag'

(respondent 9), 'ik ga met open vizier het gesprek aan, ik ben belangstellend' (respondent 2), proberen het ijs te breken en te *levelen* (respondent 9), desnoods door op streektaal over te gaan (respondent 6). Twee citaten van respondenten ter illustratie, waaruit blijkt dat de eerste respondent het begrip omarmt en de tweede het afwijst:

'Je moet altijd nederig, open, transparant zijn. Je moet naast iemand gaan staan. Niet je beter voordoen dan de ander. Menselijkheid tonen. Je moet je afvragen, waarom doet iemand dit of dat? De fout kan ook bij ons liggen. Hoe zijn onze processen ingericht? Hoe schrijven wij onze brieven? Wat vertel je tegen de klant? Daarin moet nederigheid terugkomen. Minder juridisch communiceren, maar op B1-niveau.' - RESPONDENT 4

'Phoe... In principe niet. Nederig klinkt alsof je... Er zijn klanten die ontzettend dominant zijn. Of narcistisch. Dan moet je je niet al te dominant opstellen, dan krijg je een clash. Daarom hanteren wij ook verschillende gesprekstechnieken. In zo'n geval moet je nederig zijn om het gesprek niet te laten escaleren. Wel moet jij de professional blijven die de touwtjes in handen houdt.' - RESPONDENT 8

8.2.6 Het belang van het zich inleven in de inwoner

De respondenten zijn eensgezind over het inzicht dat de professional zich in dient te leven in de leef- en denkwereld van de inwoner. Volgens hen is het belangrijk iets (respondent 11) of zoveel mogelijk (respondent 8, respondent 14) van de leefwereld van de inwoner te weten. Wel geven zij aan dat het belangrijk is om professionele afstand te houden (respondent 6, respondent 11) en dat je er als professional voor moet waken de situatie op te willen lossen of te gaan helpen (respondent 11). Diverse respondenten hebben aangegeven zich te realiseren dat iedereen in zo'n situatie (namelijk die van de bijstand) kan geraken (respondent 6, respondent 14). De respondent met ervaringskennis (zie paragraaf 2.3) benadrukte het belang van deze stelling: uit eigen ervaring kon deze respondent aangeven wat het aanvragen en het ontvangen van een uitkering met een inwoner doet (respondent 5).

'Je moet je kunnen voorstellen hoe de situatie was en is. Als je laat blijken dat je dat niet belangrijk vindt, merkt de klant dat. Zonder inlevingsvermogen stel je vragen zonder je bewust te zijn van wat het met iemand doet. Dan ben je bezig de letter van de wet uit te voeren. Ik denk dat dat niet passend is. Zaken verschillen van elkaar, ook omdat mensen verschillen. Je mag en moet van een professional verwachten dat hij zich kan inleven in de klant en passend kan handelen naar de situatie.' - RESPONDENT 8

8.2.6 Belang van zelfreflectie

Opvallend was dat het merendeel van de respondenten zelfreflectie opvat als een vorm van intervisie; dus niet zozeer interpersoonlijk, als wel tussen collegae (respondent 4, respondent 5, respondent 8, respondent 9). Een drietal respondenten heeft expliciet aangegeven (kritisch) naar zichzelf te kijken (respondent 1, respondent 12, respondent 14):

'Ik merk bij mezelf dat ik dat [nl. zelfreflectie] steeds belangrijker vind worden. Ik geef de schuld daarvan aan het ouder worden. Ik heb er meer oog voor. Ja van, dat ik achteraf wil kijken, wat heb ik goed gedaan, wat had anders gekund. Daar sta ik steeds meer voor open. Als je daar niet voor open staat, kan je er ook niet van leren. Dan wil je dingen niet anders doen.' - RESPONDENT 1

Een van de respondenten wijst deze stelling af, hoewel deze respondent wel het belang van intervisie met collegae benoemt:

'Zelfreflectie? Nee, dat maakt geen deel uit van mijn werk. Ik denk dat ik daar niets aan heb. Stel dat het mij zou overkomen... Nee, daar ben ik totaal niet mee bezig. Wel spiegelen we als collega's, eens per maand

hebben we casusoverleg. Dan leggen we zaken aan elkaar voor. Zit ik op de goede weg en zo. Dat toetsen we met elkaar.’ - RESPONDENT 2

Respondent 14 heeft verwoord hoe zelfreflectie in de werkpraktijk gestalte kan krijgen:

‘Je kunt hier niet werken als je niet aan zelfreflectie doet. De afdelingshoofden weten dat ook. Zelfreflectie is een vast onderdeel van het werk. We hebben een open sfeer, er zijn geen taboes, er is een marge om fouten te mogen maken. Je mag twijfelen. Dit is geen exacte wetenschap. Ik merk wel dat er weerstand op zit. Je komt met zelfreflectie wel aan de persoonlijke integriteit en expertise van iemand. Ik doe dit al 20 jaar, zegt iemand, hoezo moet ik aan mezelf gaan twijfelen? Toch draag ik als wethouder uit: stel je kwetsbaar op, reflecteer op jezelf, ken je eigen feilbaarheid. Het is geen stempelwerk, beslisboompjes zijn vaak ontoereikend dus ja, er moet nagedacht en gereflecteerd worden.’ - RESPONDENT 14

8.3 Vaststellen van de diagnose: ‘Je kunt ervoor kiezen om alles uit te rechercheren’

8.3.1 Het belang van zorgvuldig onderzoek

Nagenoeg elke respondent heeft in het gesprek het belang van een zorgvuldig onderzoek, voorafgaand aan het opleggen van een bestuurlijke boete, onderstreept. Wat onder een zorgvuldig onderzoek moet worden verstaan, loopt uiteen: ‘compleet onderzoek’ (respondent 4, respondent 11); ‘in een vroeg stadium dingen te weten komen’ (respondent 4); ‘zicht op het hele plaatje’ (respondent 12). Gevraagd naar de redenen hiervoor geven de respondenten aan: ‘Ik moet kunnen uitleggen hoe ik tot een bepaalde beslissing gekomen ben’ (respondent 7); ‘Elke stap die je zet moet je kunnen verantwoorden. Onderzoeksmethoden zijn goed zolang je ze kunt verantwoorden. Alle stappen moet je rapporteren, vind ik, daar heeft een klant recht op’ (respondent 5); ‘het onderzoek moet proportioneel en subsidiair zijn opgebouwd’ (respondent 8).

‘Met een terugvordering of boete raak je de klant in de portemonnee. Je moet goed kijken: waar hebben we het over? Over welke feiten hebben we het? Ook naar het hele plaatje kijken. Wat heeft ertoe geleid dat iemand op die manier te werk is gegaan? Dan kan je je besluit vervolgens ook goed motiveren.’ - RESPONDENT 12

Intrigerend is dat een respondent aangeeft dat een zorgvuldig onderzoek niet alleen in het belang van de gemeente zou moeten zijn:

‘Wat vóór de klant spreekt, moet je ook noteren. Je noteert ook waaruit een schending niet blijkt. Anders ben je vooringenomen. Als bijvoorbeeld uit de nutsgegevens van energie en water blijkt dat er toch gewoon wel geleefd wordt in het huis, dan moet je dat opschrijven. Dat hoort ook bij zorgvuldig onderzoek.’ - RESPONDENT 8

8.3.2 Betrekken van de inwoner bij onderzoek en dossiervorming

Het betrekken van de inwoner bij de dossiervorming wordt door respondenten wisselend getaxeerd: er zijn respondenten uitgesproken vóór het (vroegtijdig) betrekken van inwoners, bijvoorbeeld om erger te voorkomen of samen te zoeken naar een oplossing (respondent 5), maar de meeste respondenten wijzen dit van de hand (respondent 1, respondent 2, respondent 8), in sommige gevallen zelfs op resolute wijze (respondent 2, respondent 11). Van deze uitersten een citaat:

‘In zekere zin doe ik dat wel. Ik licht iemand wel eens vroegtijdig in over een onderzoek. Je kunt ervoor kiezen om alles uit te rechercheren, maar je kunt ook je vermoedens uitspreken en samen met de klant naar een oplossing zoeken.’ - RESPONDENT 5

'Absoluut niet. Je moet de inwoner echt niet betrekken. Die wordt pas uitgenodigd op het moment als het dossier rond is. Als ik ze zou betrekken, gaan ze wenselijke antwoorden geven. Als ik aan de bel trek zo van, wij vermoeden dat u samenwoont, dan zijn binnen 24 uur de spullen weg. Dus nee.' - RESPONDENT 2

8.3.3 De 'zere plek'

Respondenten zijn eensgezind als het gaat om het afronden van het dossier: dit kan pas als de fraude is opgespoord (respondent 6, respondent 9). De respondenten kunnen zich vinden in het augustijnse standpunt dat eerst de 'zere plek' moet worden gedetecteerd. Zolang de 'zere plek' niet is opgespoord, kan het dossier niet worden afgesloten en kan er geen boeteadvies worden gegeven en bestuurlijke boete worden opgelegd (respondent 4, respondent 11). Het opsporen van de 'zere plek', door de respondenten veelal gepercipieerd als de feitelijke fraude, is niet eenvoudig en soms ook niet mogelijk, zo illustreert dit citaat:

'Je kunt de zere plek niet altijd constateren. Is er wel sprake van een zere plek? We doen onderzoek, er is een sterk signaal, maar het kan zijn dat je het uiteindelijk niet kunt vaststellen. Je onderbuikgevoel zegt: er klopt iets niet. Maar je kan het dan toch niet rondkrijgen. De vraag is, wat doe je er dan mee? Ga je verder tot je iets gevonden heb? Wat wij nog wel eens doen is dat we dan het gesprek aangaan. Inzetten op preventie. Tegen de inwoner zeggen: we hebben onderzoek gedaan, we hebben niets kunnen constateren, maar dit is wel een waarschuwing. Hopelijk heeft dat een preventieve werking.' - RESPONDENT 4

Respondenten zijn niet eensluidend over de noodzaak van het opsporen van de 'zere plek'. Dit hangt namelijk af van het oogmerk: ben je als professional uit op het opsporen van fraude, ga je net zolang door totdat de fraude is opgespoord of laat je het bij een waarschuwing (zie paragraaf 6.2) en zet je in op preventie? Respondent 14 verwoordde dit aldus:

'Als in een zaak de lampen op oranje staan, oké dat dan... Uit onderliggende stukken bleek dat de professionals bezig waren geweest deze lampen op rood te krijgen. Ik denk dan, vreemd dat niemand voorgesteld heeft dat de lamp ook naar groen kan springen? Je leest in een dossier soms een tunnelvisie terug. Dan wilde men koste wat het kost de fraude opsporen. O, hier hebben we een auto, o nee, die is bij RDW aangemeld, dus dat is het niet, eehm, waar kunnen we wel de fraude mee aantonen...?' - RESPONDENT 14

8.4 Strafbepaling en strafoplegging: 'Een hoge boete staat wel leuk, maar...'

8.4.1 Recht doen aan de gemeenschap

Recht doen aan de gemeenschap casu quo samenleving speelt volgens de respondenten op allerlei manieren. Het meest genoemd is dat de bijstandsuitkeringen worden betaald met belastinggeld en dat het om die reden terecht moet komen bij degene die er (het meest) recht op heeft (respondent 1, respondent 11, respondent 12, respondent 14). Ten minste twee respondenten hebben erop gewezen dat het richting de samenleving gerechtvaardigd is om een terugvordering dan wel boete op te leggen: zou daarvan afgezien worden, dan zou dat het draagvlak van het systeem ondermijnen (respondent 2, respondent 4). Respondent 1 en respondent 2 hebben aangegeven dit argument soms te hanteren bij de rechtvaardiging of legitimatie van onderzoeksmethoden, zoals een buurtonderzoek:

'... bij een buurtonderzoek betrekken we soms een buurman of buurvrouw. Dan zeggen we: we vragen naar de feitelijke situatie, naar wat u ziet gebeuren. Het is ook uw belastinggeld. Dan zeggen ze: o ja, dat is ook zo.' - RESPONDENT 1

8.4.2 Pedagogische en morele elementen bij strafoplegging

Of het opleggen van een bestuurlijke boete zin heeft, wordt door de meeste gemeentelijke professionals die betrokken zijn in dit onderzoek betwijfeld. Enkele respondenten twijfelen aan nut en noodzaak van straffen in algemene zin:

‘Dat zou wel het doel moeten zijn, maar ik weet niet of dat bereikt wordt. Van kleine kinderen weten we toch dat belonen beter werkt dan straffen? Nou, waarom doen we dat hier dan wel? Het vingertje, je hebt het niet goed gedaan, ik weet niet of dat werkt.’ - RESPONDENT 1

Hoewel het merendeel van de respondenten het rechtvaardig acht dat er in sommige gevallen een bestuurlijke boete wordt opgelegd, twijfelen zij aan nut en noodzaak van de boete. Zij worstelen in dit verband met het dwingende karakter van de Participatiewet (zie paragraaf 6.2 en paragraaf 8.2.4). Respondenten geven hiervoor de volgende verklaringen: bijstandsgerechtigden die een boete krijgen opgelegd, beschikken over een kleine beurs en veelal over weinig afloscapaciteit, of er is sprake van bewindvoering of schuldhelpverlening (respondent 2, respondent 4, respondent 6, respondent 7, respondent 8, respondent 14). Daarnaast laat het proces ten aanzien van het innen van de boete te wensen over – gemeenten zijn er traag in of onduidelijk over (respondent 3, respondent 10). Een respondent daarover:

‘Een terugvordering staat wel leuk, maar je krijgt het toch nooit terug. De klant gaat ook echt nooit meer werken. En dan krijgt ‘ie ook nog eens een boete.’ - RESPONDENT 2

Een hoge terugvordering en boete kan belemmerend of blokkerend werken voor een bijstandsgeëchtigde: hij of zij is amper in staat een nieuw bestaan op te bouwen, hij of zij zal altijd met schuld blijven worstelen (respondent 6, respondent 8, respondent 10, respondent 13, respondent 14). Respondent 8 gaf aan dat de meeste bijstandsgerechtigden een (hoge) terugvordering al als een boete wordt ervaren en een bestuurlijke boete in die zin dubbelop is. Vergelijk de ‘Boodschappenboete’ uit paragraaf 1.1: gemeente Wijdmeren vorderde 7.000 euro terug, maar zag af van het opleggen van een bestuurlijke boete. In de media ontstond desondanks het *frame* dat de vrouw een boete van 7.000 opgelegd kreeg; terwijl dit om een terugvordering ging over een periode waarin de gemeente Wijdmeren het recht op bijstand niet of onvoldoende kon vaststellen. Een bestuurlijke boete draagt volgens een aantal respondenten niet bij aan de ambities en doelen van de Participatiewet (respondent 6, respondent 8, respondent 10, respondent 14). Twee respondenten suggereerden in dit verband om een ‘taakstraferelateerde sanctie’ op te leggen, een geldstraf is volgens deze respondenten gemakkelijk uitvoerbaar, doch het minst doeltreffend (respondent 8, respondent 13). Of een bestuurlijke boete eraan bijdraagt dat een inwoner wordt gecorrigeerd of zijn of haar gedrag verbetert, is volgens de respondenten maar zeer de vraag. ‘Ik ben bang dat de klant zijn leven niet zal verbeteren’, aldus respondent 2. Het opleggen van een boete zou wel effect op gedrag en houding van de bijstandsgerechtigde moeten hebben, vinden de meeste respondenten. Een boete is een vorm van leedtoevoeging. Wie niet horen wil, moet maar voelen, zo is de redenering (respondent 9). Respondenten die heil zien in de functie en werkzaamheid van een boete, zijn eerder geneigd een boete op te leggen dan boeteambtenaren die dat niet zijn (respondent 2, respondent 7, respondent 9, respondent 12). Diverse respondenten hebben het opleggen van een bestuurlijke boete vergeleken met het ontvangen van een verkeersboete en/of het rijden door rood licht (respondent 5, respondent 6, respondent 7, respondent 8, respondent 12):

‘Je kunt je echt wel afvragen of het zin heeft om iemand een boete van honderden of duizenden euro’s op te leggen als iemand nauwelijks afloscapaciteit heeft. Een parkeerboete of boete voor te hard rijden helpt je wel

bewust te maken. Een boete is zonde van je geld, denk je dan. Je past je gedrag aan, althans soms, meestal niet...' - RESPONDENT 7

Drie respondenten hebben expliciet aangegeven in de werking van een straf of boete, in de zin van gedragsverandering of -verbetering te geloven (respondent 5, respondent 9 en respondent 11):

'Ik zie dat mensen hun gedrag veranderen. Ik zie ook weinig recidive. Mensen denken echt van, die moet niet weer. We zien ze na een bestuurlijke boete vaak niet meer terug.' - RESPONDENT 9

Een respondent geeft expliciet aan in sommige gevallen af te zien van het opleggen van een boete; deze respondent is niet alleen niet overtuigd van nut en noodzaak van een boete, als wel dat respondent de bredere doelen van de Participatiewet wil realiseren:

'Ik nodig mensen weleens uit voor een gesprek. Dan zeg ik: ik zit niet voor niks tegenover jou. Voor mij is het geheim wat jij doet. Ik ga een onderzoek starten als jij niet als de wiedeweerga aan het werk gaat. Er is superveel werk beschikbaar. Het kan niet zo zijn dat het je niet lukt om aan het werk te komen. Ik geef je twee weken de tijd, schakel een jobcoach voor je in. Diegene is binnen no time de uitkering uit, geloof mij maar. Je voert de druk op. Ik had ook een onderzoek kunnen starten of een boete op kunnen leggen.' - RESPONDENT 5

Een aantal respondenten heeft het belang van preventie aangestipt (respondent 1, respondent 3, respondent 4, respondent 6, respondent 7, respondent 8, respondent 11, respondent 14). Inzet op preventie kan het maken van fouten of plegen van fraude voorkomen. Interessant is in dit verband is wat een respondent hierover meldde:

'Van een kleine gemeente... weet ik... is het inlichtingenformulier bij heronderzoeken aangepast. Voortaan moeten inwoners bovenaan hun handtekening zetten in plaats van onderaan. Uit onderzoek is namelijk gebleken dat inwoners dan eerder geneigd zijn het naar waarheid in te vullen. Het gaat er dus ook om: hoe kunnen we ervoor zorgen dat de inwoner minder geneigd is om het verkeerd te doen.' - RESPONDENT 1

Respondent 6 sprak in dit verband over 'hoogwaardige handhaving', een term die enkele jaren geleden door de VNG is introduceert. Onderdeel daarvan is goede informatieverstrekking, goede dienstverlening en vroegtijdige detectie. Respondenten hebben klip en klaar aangegeven wat zij onder preventie verstaan: goede voorlichting (respondent 3, respondent 7, respondent 8, respondent 12, respondenten 14); regelmatig - minimaal eenmaal per jaar - contact houden (respondent 6, respondent 7); begrijpelijk communiceren op B1-niveau (respondent 11, respondent 12).

'Ik zie er veel meer in [in plaats van energie steken in een terugvordering of boete] om je klanten te kennen, ze te informeren, regelmatig te spreken. De overheid heeft een informatieplicht. Bij veel sociale diensten is er een groot bestand met inwoners die ze lang niet gesproken hebben. Vaak is er wel een bepaald project om een bepaalde groep van het klantenbestand in beeld te krijgen, maar veel vaker is een hele grote groep uit beeld. Je mag van de overheid verwachten dat ze haar burgers goed informeert. Bijvoorbeeld door jaarlijks een informatiefolder toe te sturen of twee of drie keer per jaar te spreken. Daarmee kun je voorkomen dat mensen doelbewust frauderen. Je voorkomt ook dat een burger zegt: dit of dat wist ik niet.' - RESPONDENT 7

8.4.4 Act of checks and balances: rechtvaardig én barmhartig

Hoe spelen rechtvaardigheid en barmhartigheid in de uitvoeringspraktijk? Met het tweede begrip, barmhartigheid, hadden respondenten aanzienlijk meer moeite. Soms viel het gesprek stil, sommige respondenten definieerden het begrip al associërend, weer anderen hadden er wel een

duidelijk beeld bij. Diverse respondenten worstelden met wat ze onder het concept barmhartigheid verstaan in relatie tot de uitvoeringspraktijk en vroegen zich of het een relevant dan wel toepasbaar begrip is in de uitvoeringspraktijk (respondent 6, respondent 9, respondent 11). Aspecten van barmhartigheid die veelal associatief naar voren kwamen, zijn: 'vrijgevig zijn' (respondent 1), 'mild zijn' (respondent 2, respondent 8), 'mededogen tonen' (respondent 2), 'vergevingsgezind zijn' (respondent 2), 'niet naar het verleden kijken, maar naar de toekomst' (respondent 3), 'menselijk zijn' (respondent 1, respondent 4).

'Dat vind ik eigenlijk ja... ja dat... kijk, barmhartigheid staat volgens mij los van het besluit. Ik kan in gesprek zijn, inlevingsvermogen tonen, snappen waarom het in die specifieke situatie zover gekomen is. Leven is de bijstand is niet gemakkelijk. Ik heb daar begrip voor. Maar barmhartigheid heeft niets met het besluit te maken. Het besluit is objectief, zou objectief moeten zijn. Barmhartigheid neigt naar ruimte voor subjectiviteit. Je kunt misschien wel barmhartigheid tonen door niet elke euro terug te vorderen. Klanten zijn ook mensen.' - RESPONDENT 7

Respondenten geven aan te worstelen met het begrip omdat ze vrezen dat het leidt tot het opleggen van minder boetes (respondent 1, respondent 2), alsof er een excuus voor fraude is (respondent 11), het onderzoek objectief dient te zijn en barmhartigheid een onwenselijke subjectiviteit met zich mee zou brengen (respondent 6).

Gevraagd naar rechtvaardigheid is er door verschillende respondenten nagenoeg exact dezelfde definitie gegeven: 'Rechtvaardigheid is dat je krijgt waar je recht op hebt en dat je niet krijgt waar je geen recht op hebt' (respondent 1, respondent 2, respondent 8, respondent 9). Respondenten is gevraagd het begrip te omschrijven en ontrafelen; zij associeerden daarbij veelal vrijuit en noemden de volgende aspecten: eerlijkheid (respondent 2, respondent 5), openheid en transparantie (respondent 4), feitelijkheid (respondent 3), recht doen aan de context (respondent 7), je aan afspraken houden (respondent 12). Twee respondenten gaven aan het begrip niet te kunnen of willen definiëren: 'Ik vind het lastig om te benoemen.' (respondent 5); 'Ik kan dat niet in een zin zeggen' (respondent 6). Op de vraag wat rechtvaardigheid is, reageerden twee respondenten als volgt:

'... dat je recht doet aan de situatie en context waarin je werkt. Dat je jezelf recht in de spiegel kunt aankijken, na afronding van het onderzoek. Je moet kunnen uitleggen en laten zien: dit is de melding, dit is waarom ik twijfel. Je zegt: ik heb mijn onderzoek zo en zo opgebouwd, de onderzoekshandelingen zijn proportioneel, ze moeten uit te leggen zijn. Het besluit wat je neemt moet recht doen aan alle handelingen. Dat noem ik rechtvaardig.' - RESPONDENT 7

'... rechtvaardigheid, dat is, als jij recht hebt op een uitkering, dan moet je die krijgen. Als je geen recht hebt op een uitkering omdat je bijverdiend (...) dan pleeg je fraude. Je dupeert niet alleen de overheid, maar ook de inwoner die er wél recht op heeft. Ik vind het rechtvaardig om zo iemand te straffen.' - RESPONDENT 9

Volgens twee respondenten kan het rechtvaardig zijn om geen boete op te leggen (respondent 6, respondent 8):

'Het kan ook niet rechtvaardig zijn als je iemand opzadelt met een hoge terugvordering of boete. In sommige gevallen heb je als gemeente iemand de gelegenheid gegeven te frauderen. Als er ook nog eens een paar jaar geen contact is geweest... ja, wat denk je dan? Als je mensen de gelegenheid geeft te frauderen, dan zullen ze dat ook doen. Hoe groot is de pakkans? Als je daar als gemeente niet zoveel aandacht aan besteedt, dan moet je niet raar opkijken dat mensen daar gebruik van maken. (...) Als je als gemeente ergens na 10 jaar pas achter komt, dan heb je toch ook 10 jaar wel gefaald. Je kunt de gevolgen daarvan echt niet alleen maar voor rekening van de klant laten komen.' - RESPONDENT 6

De begrippen rechtvaardigheid en barmhartigheid sluiten elkaar volgens een ruime meerderheid van de respondenten niet uit. De volgende citaten illustreren dit:

'Rechtvaardigheid en barmhartigheid kunnen zeker samen gaan. Het is een balans, je moet ernaar zoeken met elkaar. Ik ben er ook naar op zoek. Misschien vraagt het een cultuuromslag. Wat betekent het voor de visie op handhaving en de visie op de afdeling? Meer de beweging naar de voorkant maken, meer inzetten op preventie. Over domeinen en afdelingen heen werken om samen het beste te doen zoeken voor de klant.'
- RESPONDENT 4

'Rechtvaardig is dat we er gezamenlijk voor zorgen dat mensen niet door de ondergrens zakken. Barmhartig is het als we mensen niet exorbitant straffen voor een klein foutje.' - RESPONDENT 8

Respondenten lijken beide begrippen gemakkelijk te combineren en geven daar verschillende woorden aan: 'op menselijke wijze recht doen' (respondent 11), 'menselijke maat' (respondent 12), 'maatwerk' (respondent 1, respondent 4, respondent 6, respondent 14). Het is niet eenvoudig maar ook niet onmogelijk om hier als professional handen en voeten aan te geven, zo toont dit citaat:

'Je moet kijken, wat zijn dringende redenen om af te zien van een boete? Als ik A beslis [het opleggen van een boete] wat is dan bij B het gevolg? Welke consequenties heeft een boete? Iemand kan zijn baan of woning kwijtraken. Als boeteambtenaar moet je daar goed bij stilstaan. Ik zeg vaak: weet je, ik leg je wel een boete op. Maar ik ben geneigd deze te matigen. Of bijvoorbeeld het termijnbedrag te matigen, dat is menselijker. Mensen zeggen: ik zit fout, ik aanvaard de consequenties. Ik ben dan bereid met hen mee te denken hoe ze de boete kunnen betalen, in hoeveel termijnen, wat bij hen past. Als je alleen maar boetes aan het uitschrijven bent, dan verlies je de menselijke maat uit het oog.' - RESPONDENT 9

9. Conclusies, aanbevelingen en discussie

De vraag die in dit onderzoek centraal staat, luidt: ‘In hoeverre kan het gedachtegoed van Augustinus een basis vormen voor een normatief handelingskader voor *street level bureaucrats* bij het opleggen van straf?’ Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn twee deelvragen opgesteld: a) ‘Welk normatief handelingskader reikt Augustinus aan voor het bepalen en opleggen van straf?’ en b) ‘Is dit handelingskader toe te passen door professionals in de uitvoeringspraktijk van de Participatiewet?’ In paragraaf 9.1 wordt deelvraag A beantwoord; in paragraaf 9.2 deelvraag B. De conclusie en beantwoording van de hoofdvraag is in paragraaf 9.3 opgenomen. Het hoofdstuk sluit af met reflectie en discussie in paragraaf 9.4, en suggesties voor opvolging van dit onderzoek in paragraaf 9.5.

9.1 Een augustijns handelingskader voor het bepalen en opleggen van straf

Augustinus’ aanpak bij het bepalen en opleggen van een straf toont een gevorkte aanpak: Augustinus’ scheidt de diagnose (onderzoek) nadrukkelijk van de strafbepaling en strafoplegging. Hoe scherper en pijnlijker de diagnose, hoe beter, dat draagt bij aan het herstel van de mens. De strafbepaling en strafoplegging dient gepaard te gaan met mildheid en barmhartigheid, ook hier met het oogmerk de mens te behoeden voor erger en op het rechte pad te krijgen.

In het augustijnse handelingskader zijn drie elementen te onderscheiden: de straffende actor, de diagnosestelling en het bepalen casu quo het opleggen van straf. Volgens Augustinus kan de uitvoeringspraktijk of rechtspraktijk niet volmaakt zijn; de rechter of straffende actor kan niet in het hart van de verdachte kijken. Het is niet domheid of onervarenheid die tot een onterechte veroordeling kan leiden, maar onwetendheid. De rechter weet dat de fouten die de ander heeft gemaakt niet uniek zijn, sterker nog, hij had ze zelf in die situatie ook kunnen maken. Het maken van fouten, of erger, het begaan van overtredingen of misdaden, is inherent aan de mens, aldus Augustinus. Mensen zijn feilbaar – naast de goede dingen die we tot stand brengen, vertoont het menselijk gedrag ook rafelranden. De rechter is zelf ook mens en onderdeel van de menselijke misère. Kennis van de menselijke natuur, waaronder een besef van eindigheid en sterfelijkheid, moet de rechter met nederigheid vervullen. De rechter moet volgens Augustinus uit liefde handelen en de zondaar liefhebben, maar de zonde haten. Het doel van sancties en straffen kan volgens Augustinus niets anders zijn dan activatie, bekering, herstel in de gemeenschap. Het handelingskader is gepresenteerd in paragraaf 7.4 en wordt in de volgende paragraaf andermaal getoond, gecombineerd met een weging van empirische bevindingen.

9.2 Toepasbaarheid van het augustijnse handelingskader in de uitvoeringspraktijk van de Participatiewet

Om de toepasbaarheid van het augustijnse handelingskader te toetsen, is de bijstandspraktijk geselecteerd als case. Specifiek waar er sprake is van een punitieve sanctie, namelijk het opleggen van een bestuurlijke boete als gevolg van het schenden van de inlichtingenplicht. Het opleggen van een bestuurlijke boete is geen sinecure, dat is een beeld dat ontstaat uit de empirische data. De aanvankelijke terughoudendheid om deel te nemen aan dit en vergelijkbaar onderzoek illustreert dit. *Street level bureaucrats* die zich met de bestuurlijke boete bezighouden, variërend van sociaal rechercheur tot handhaver, zijn open over de worsteling die zij dagelijks ervaren. Daarbij valt op dat zij ondanks het dwingende en knellende karakter van de Participatiewet naar ruimte en mogelijkheden zoeken om meer, anders en beter naar de inwoner te kijken. Een handelingskader voorkomt willekeur. Rechtvaardigheid, in de zin van rechtmatigheid, wordt door vrijwel alle respondenten in dit onderzoek omarmd en nagestreefd. Een handelingskader, waar blijkens de empirische bevindingen behoefte aan is, zou naast de notie van rechtvaardigheid, ook ruimte moeten bieden aan noties zoals

barmhartigheid. Barmhartigheid is door respondenten uitgelegd als menselijkheid, maatwerk, menselijke maat. Het conceptualiseren en operationaliseren van deze begrippen kan *street level bureaucrats* helpen bij aanpak en begeleiding van inwoners.

Het augustijnse handelingskader vertoont volgens respondenten overeenkomsten met de praktijk op verschillende punten: dat de waarheid misschien wel nooit helemaal aan het licht komt, dat mensen feilbaar zijn, dat de ‘zere plek’ moet worden gedetecteerd en dat rechtvaardigheid en barmhartigheid in balans moeten zijn.

Het augustijnse kader lijkt geen duidelijkheid te bieden als het gaat om punten als niet straffen met plezier, het belang van zelfreflectie en het recht doen aan de gemeenschap of samenleving. De vraag is of dat ligt aan het handelingskader of dat daar in de huidige praktijk ook geen consensus of duidelijkheid over is.

Het augustijnse handelingskader levert op sommige punten een verrijkend en verdiepend perspectief aan: specifiek als het gaat om het volwaardig aanzien van de inwoner, het inleven in de leefwereld van de inwoner en het belang van zorgvuldig onderzoek. Deze punten zouden bij de ontwikkeling van een handelingskader en in de professionalisering van het vak kunnen worden meegenomen. Alleen de dimensie die betrekking heeft op de houding van de professional wordt volledig omarmd. In alle andere gevallen is er zowel sprake van omarming als afwijzing wat betreft specifieke indicatoren.

Het betrekken van de inwoner bij het onderzoek in een vroeg stadium wordt door professionals met handhavingstaken afgewezen, terwijl zij in meerderheid wél pleiten voor meer aandacht voor preventie en voorlichting. Ook het nederig opstellen wordt door professionals afgewezen; hoewel zij op dit punt minder stellig zijn en wel het belang zien van *levelen* en het op dezelfde golflengte komen met de inwoner.

De empirische bevindingen leveren een evaluatie en waardering op van het op Augustinus gebaseerde handelingskader. Om deze evaluatie en waardering te interpreteren is gebruik gemaakt van een *Likert scale*: een waarderingsschaal waarmee opinies en attitudes van respondenten kunnen worden geclassificeerd. In dit geval wordt een 5-punts *Likert scale* gehanteerd met de volgende disposities:

Helemaal niet mee eens	Geen van de respondenten kan zich in deze indicator vinden en zien in het geheel geen relevantie of toepasbaarheid voor de praktijk.
Niet mee eens	De meeste respondenten zijn duidelijk in het afwijzen van dit inzicht, hoewel het elementen bevat die in andere vorm mogelijk bruikbaar zijn in de uitvoeringspraktijk.
Niet mee eens en niet mee oneens	Respondenten staan overwegend neutraal ten opzichte van dit inzicht of hebben geen mening hierover.
Mee eens	De meeste respondenten omarmen dit inzicht, het bevat bruikbare elementen die op onderdelen nader kunnen worden uitgewerkt.
Helemaal mee eens	Alle respondenten kunnen zich volledig in dit inzicht vinden en zien de relevantie en toepasbaarheid hiervan voor de praktijk.

a) Kennis, houding en gedrag van de professional		
<i>Dimensie</i>	<i>Indicator</i>	<i>Empirische bevinding</i>
Kennis	In het proces houdt de straffende actor er rekening mee dat de volledige waarheid misschien nooit boven tafel komt.	Mee eens
	In het proces houdt de straffende actor er rekening mee dat mensen feilbaar zijn.	Mee eens
Houding	De straffende actor straft niet met plezier, maar in het besef dat straffen noodzakelijk kan zijn.	Niet mee eens en niet mee oneens
	De verdachte wordt volwaardig aangezien.	Helemaal mee eens
Gedrag	In het strafproces stelt de professional zich nederig op omdat deze beseft zelf ook fouten te maken.	Niet mee eens
	De straffende actor tracht zich zoveel als mogelijk in te leven in de leefwereld van de verdachte.	Helemaal mee eens
	Zelfreflectie van/bij de straffende actor maakt deel uit van het proces.	Niet mee eens en niet mee oneens
b) Vaststellen van de diagnose		
<i>Dimensie</i>	<i>Indicator</i>	
Dossiervorming	Alvorens een straf op te leggen wordt er zorgvuldig onderzoek gedaan naar hetgeen voorgevallen is.	Helemaal mee eens
Ondervraging	De verdachte wordt betrokken bij de dossiervorming.	Helemaal mee oneens
	Het onderzoek wordt afgesloten nadat de 'zere plek' is gedetecteerd.	Mee eens
c) Strafbepaling en strafoplegging		
<i>Dimensie</i>	<i>Indicator</i>	
Rechtvaardigheid	Bij het opleggen van straf realiseert de straffende actor zich dat de gemeenschap recht gedaan moet worden.	Mee eens
	De straf heeft tot doel de verdachte te corrigeren en verbeteren.	Niet mee eens en niet mee oneens
Barmhartigheid	Bij het opleggen van straf stelt de straffende actor zich barmhartig, mild en vergevingsgezind op.	Niet mee eens
	Het opleggen van de straf laat zich kenmerken als een <i>act of checks and balances</i> : de strafoplegging is zowel rechtvaardig als barmhartig.	Mee eens

9.3 Conclusie

Het leven en werk van kerkvader-filosoof biedt aanknopingspunten voor een handelingskader voor professionals bij het bepalen en opleggen van straf. Het augustijnse kader is sterk normatief geladen. De sanctionerende of straffende professional acteert zelfbewust, bewust van eigen falen, sterfelijkheid en onwetendheid en handelt niet alleen in het belang van de mens tegenover hem, in de zin van bekering, herstel en preventie, maar ook in het belang van de gemeenschap, rechtvaardigheid en barmhartigheid krijgen gestalte in de sociale context tussen overheid, professional en inwoner.

Uit het empirische onderzoek blijkt dat het handelingskader niet zonder meer toepasbaar is in de huidige uitvoeringspraktijk van de Participatiewet. Het handelingskader is ontwikkeld voor professionals die te maken hebben met handhavingstaken. Uit dit onderzoek blijkt dat gemeentelijke professionals met handhavingstaken, in bestuurskundige termen *street level bureaucrats*, worstelend een weg gaan tussen wet en mens, regel en relatie, beleid en praktijk. Professionals worstelen met de Participatiewet – enerzijds zoeken zij naar ruimte voor maatwerk en verschil, anderzijds volgen zij

de logica van de wet en laten zij zich beïnvloeden door het politiek-maatschappelijk discours. De aanname was dat er nood is aan een nieuw handelingskader; dit onderzoek staft deze aanname niet. De grondhouding, die uit het augustijnse kader blijkt, dat elke inwoner serieus moet worden genomen, dat er sprake moet zijn van een balans tussen rechtvaardigheid en barmhartigheid en dat het van belang is dat de professional op zichzelf en collega's reflecteert, wordt in algemene zin omarmd. Inzichten van Augustinus' zijn op diverse punten een waarde(n)volle toevoeging gebleken, maar roepen op andere punten vervreemding op. De conclusie is gerechtvaardigd dat het augustijnse handelingskader elementen bevat die in de uitvoeringspraktijk benut kunnen worden; juist omdat het augustijnse kader morele disposities aanreikt die in huidige uitvoeringspraktijk versterkt kunnen worden (zoals zelfreflectie, volwaardig aanzien van de inwoner, recht doen aan de gemeenschap). Op punten waar de empirische bevindingen afwijken van het augustijnse kader (nederige opstelling door de professional, betrekken van de inwoner) is herziening gewenst van het kader – Augustinus' opstelling lijkt op deze punten onrealistisch. Het kader zou op deze punten herzien moeten worden of aangevuld met inspiratie uit andere tradities.

9.4 Reflectie en discussie

Op basis van dit onderzoek doe ik een aantal aanbevelingen voor de uitvoeringspraktijk. Professionals hebben gewezen op het belang van zelfreflectie, door een aantal van hen gepercipieerd als intervisie met collegae. In de afstemming met een andere professional ontstaat ruimte voor het maken van verschil en is er besef van eigen falen en onwetendheid (ook als dit in bredere zin voor de gemeentelijke organisatie en dienstverlening geldt). Het stimuleren van zelfreflectie en intervisie kan mogelijk bijdragen aan een menselijker aanpak en uitvoeringspraktijk. Augustinus benadrukt het belang van zelfreflectie: beseffen dat je zelf feilbaar en sterfelijk bent heeft (positieve) consequenties voor de behandeling van de ander – ook als dit een (potentiële) fraudeur betreft. Veel meer nog dan nu het geval is, zou er gebruik gemaakt kunnen worden van reflectie: zowel intra- als interpersoonlijk. Reflectie zorgt ervoor dat professionals zich in de inwoner verplaatsen, dat ze tot een meer afgewogen besluit kunnen komen. Reflectie scherpt het interne debat aan, versterkt de morele dimensie en dispositie en draagt bij aan een menselijker benadering.

De huidige Participatiewet is aan herziening toe. Zowel richting de inwoner als richting de professional is herziening gewenst. In beide gevallen is er ruimte nodig: ruimte om méér naar de mens te kunnen kijken, maatwerk te kunnen realiseren en interventies passend bij de context voor te stellen. In Augustinus' handelingskader klinkt door dat wetten en regels geen doel op zich zijn, maar moeten bijdragen aan het welzijn en welbevinden van inwoners. Daar waar dit niet het geval is, hebben professionals de ruimte om af te wijken. In de praktijk zijn daar voorbeelden van aan te wijzen. Bestuurders en beleidsmakers zouden er goed aan doen deze voorbeelden naar voren te halen.

Gedurende de looptijd van dit onderzoek zijn er relevante rapporten verschenen die sterk verband houden met de bevindingen in deze thesis. Allereerst de bevindingen van de Enschedese Commissie Menselijke Maat. Deze commissie deed onderzoek naar het handelen en optreden van de gemeente Enschede. In het rapport concludeert de commissie dat de harde aanpak ten aanzien van de bijstand langzaam wordt losgelaten, maar dat een 'waardenoriëntatie' hiervoor ontbreekt (Commissie Menselijke Maat 2021). De gemeente wordt geadviseerd helder uiteen te zetten hoe de menselijke maat gestalte krijgt – dit zou gestalte kunnen krijgen in beleidsregels. Het onderstreept de empirische bevinding dat professionals zoeken naar houvast om de inwoner recht te doen en willekeur te voorkomen.

Verder constateert de Commissie dat bijstandsgerechtigden een vast aanspreekpunt of vaste contactpersoon missen. Diverse respondenten hebben hier ook op gewezen. Goede dienstverlening

heeft alles te maken met het hebben van een relatie met de klant. Niet de focus op regels, maar op relaties. De Commissie (2021) merkt op dat ‘frequent, intensief en persoonlijk klantencontact’ helpt om te voorkomen dat inwoners de fout in gaan. Het strookt met de opvatting van in dit onderzoek betrokken respondenten dat de (gemeentelijke) overheid zich zou moeten inzetten op het voorkomen van fouten en fraude, juist door de inwoner bij de hand te nemen en uit te gaan van diens leefwereld, behoeften en mogelijkheden.

In het rapport *Tussen staat en menselijke maat* van NSOB, dat in het najaar van 2021 uitkwam, illustreren de auteurs aan de hand van zowel de boodschappenaffaire als de toeslagenaffaire het belang van de menselijke maat. Op diverse punten onderstreept het rapport de uitkomsten van dit onderzoek: het is geen sinecure om in de uitvoeringspraktijk gestalte te geven aan de menselijke maat, er is geen eenduidigheid over wat onder de menselijke maat verstaan moet worden en professionals worstelen met gelijkheid versus maatwerk casu quo verschil bij het toepassen van wetten en regels (NSOB 2021). Verder wijzen de auteurs op het belang van het nadenken over hoe we ‘onvolmaakt-heid van de wereld’ accepteren. Inwoners maken ‘misbruik of oneigenlijk gebruik’ van sociale zekerheidsvoorzieningen. Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat professionals hiermee worstelen, maar ook dat ze zich bewust zijn van hun eigen falen en tekortkomingen. Deze reflectie siert hen en zou meer dan nu het geval is kunnen worden meegenomen bij het opstellen van nieuwe wet- en regelgeving.

In het coalitieakkoord van kabinet Rutte-IV, getiteld ‘Omzien naar elkaar, vooruitkijkend naar de toekomst’, hebben de coalitiepartijen (VVD, D66, CDA, CU) afgesproken de Participatiewet op een aantal punten te herzien: zo worden de bijverdiengrenzen verruimd en wordt de kostendelersnorm gewijzigd. In het kader van dit onderzoek is de volgende passage relevant: ‘Samen met gemeenten zorgen we er voor dat mensen die langdurig in de bijstand zitten actief worden benaderd en worden ondersteund en gestimuleerd naar werk. We vragen daarbij ook een eigen actieve rol van uitkeringsgerechtigden. Daarbij hebben we oog voor ieders talenten en beperkingen, werken we vanuit vertrouwen en is er ruimte voor maatwerk’ (Kabinetsformatie 2021).

9.5 Opvolging

Op basis van dit onderzoek kunnen er suggesties worden gedaan voor vervolgonderzoek. Zo zou in de toekomst nadrukkelijker gekeken kunnen worden naar profiel en houding van de gemeentelijke professional. Wat beïnvloedt receptie van beleid bij de professional? Welke rol spelen sociologische en culturele factoren bij het uitoefenen van het vak? Verder is het professionele referentiekader van de professional een boeiend onderzoeksobject: welk type professional is gewenst bij het realiseren van de beleidsdoelen, over welke eigenschappen dient een dergelijke professional te beschikken? Wat is ervoor nodig om professionals (meer) ruimte te geven om verschil te maken?

Het normatief geladen handelingskader, gebaseerd op het denken en leven van Augustinus, heeft respondenten in contact gebracht met een ander, voor hen deels nieuw discours. Deze morele dimensie roept andere morele begrippen op. Het is opvallend dat primaire concepten eerder vervreemding voor respondenten oproepen, terwijl zij, door associatie en predictie deze concepten geladen hebben en dan vaak op een betekenis uitkwamen die nauw verwant is aan de augustijnse concepten. Dat kan enerzijds betekenen dat de introductie van deze begrippen in de uitvoeringspraktijk, bijvoorbeeld in een handelingskader, gepaard moet gaan met bewustwording en voorlichting. Of dat er voor deze primaire concepten een meer hedendaags begrip moet worden gehanteerd. Vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op het percipiëren van augustijnse begrippen of op de actualisatie ervan.

Uit het empirische materiaal blijkt, zoals in de inleiding verwoord (paragraaf 1.2), dat het concept menselijke maat als beloftevol wordt beschouwd. Echter, dit begrip wordt – net als een begrip als participatiesamenleving – instrumenteel gehanteerd om een brede(re) beweging aan te duiden, terwijl het nauwelijks geoperationaliseerd wordt (NSOB 2021). Uit de empirie blijkt dat onder de menselijke maat een variëteit aan opvattingen en richtingen kan worden verstaan. De vraag is of dit wenselijk is en zo ja, voor wie. Gezondheidseconoom Canoy schreef in dit verband: ‘Hoewel de noodzaak breed wordt gevoeld, blijkt het niet makkelijk te zijn om de menselijke maat op het schild te hijsen. Zo is werken met de menselijke maat geen ingenieuze goocheltruc: geen systeem, beslisboom of vijfstappenplan. Vaak gaat het om complexe problemen van kwetsbare doelgroepen die geen eenvoudige oplossing kennen’ (Canoy 2021). De menselijke maat verdient nader, nauwkeurig onderzoek.

Het citaat uit *Epistulae 133*, opgevoerd als motto voor deze thesis, laat zien dat Augustinus een groter belang hecht aan het onderzoek dan aan de strafoplegging: *‘Wherefore it is generally necessary to use more rigour in making inquisition, so that when the crime has been brought to light, there may be scope for displaying clemency...’* (Augustinus, 2010b, p. 6). De strengheid waarmee het onderzoek naar strafbare gedragingen gepaard gaat, houdt omgekeerd evenredig verband met de mildheid bij de strafoplegging, aldus de kerkvader-filosoof. Uit dit onderzoek blijkt dat het belang van zorgvuldig onderzoek niet ter discussie staat, maar dat het opleggen van een straf, in het geval van de bijstand een bestuurlijke boete, betwijfeld wordt. In het strafrecht, om het breder te nemen, speelt het aspect van de genoegdoening onbetwistbaar een rol. Zeker voor slachtoffers en nabestaanden speelt vaak ook de vraag naar wat er is voorgevallen. Sommige nabestaanden zullen erin moeten berusten dat ze dat nooit zullen weten. Meer nog dan een passende of hoge straf, zou de waarheid hen verder kunnen helpen. Onderzoek naar de rol en betekenis van waarheidsvinding zou nuttig zijn. Op welke manier draagt waarheidsvinding bij aan preventie, herstel, correctie? Dat Augustinus dit perspectief aanbracht, mag niet verwonderlijk heten: zelf was hij na omzwervingen op het rechte spoor gekomen. Niet de straf, maar het herstel in de gemeenschap woog voor hem het zwaarst. Het opleggen van een boete of straf is geen doel, maar een middel. Soms noodzakelijk, vaak te voorkomen, altijd gericht op herstel en activatie.

'U mag niet denken dat u uw knecht bemint als u hem niet slaat; dat u uw kind bemint als u het geen tucht leert; dat u uw buurman bemint als u nooit iets tegen hem zegt. Dit is geen liefde, maar slapheid. De liefde moet vurig zijn; vurig om op fouten te wijzen, om te verbeteren. Gaat het over iets goeds, dan is zij blij; gaat het over iets slechts, dan tracht zij dat te verbeteren. Bemint nooit de fouten van een persoon, maar wel de persoon zelf, want God heeft de mens gemaakt, maar de fouten worden door de mens gemaakt. Bemint de mens door God gemaakt, maar niet de fouten door de mens gemaakt. Bemint u de mens, dan zult u hem ook bevrijden van zijn fouten. Hebt u de mens lief, dan zult u ook zijn fouten verbeteren. Al bent u soms verplicht hard op te treden, doe het uit liefde tot het goed van de ander.'

- ST. AUGUSTINE

TRACT. JOAN. I, VII, 11

(AUGUSTINUS, 1969, P. 126-127)

Bronnen

a) Literatuur

- Agteresch, H.J. (2013). *Ziekten en genezing in de Bijbel*. Houten: Den Hertog.
- Atzmüller, C. & Steiner, P.M. (2010). Experimental vignette studies. *Methodology*, 6(3), pp. 128-138.
- Augustinus (1969). *Eenheid en liefde. Preken over de eerste brief van Johannes. Vertaald door prof. dr. T.J. van Bavel*. Heverlee-Leuven: Augustijns Historisch Instituut.
- Augustinus (1996). *Als licht in het hart. Preken voor het liturgisch jaar*. Baarn: Ambo.
- Augustinus (1997). *Belijdenissen. Vertaald en ingeleid door Gerard Wijdeveld*. Amsterdam: Ambo.
- Augustinus (1998). Iedereen kan een ander barmhartigheid bewijzen. In: Augustijns Historisch Instituut (1998). *Augustinusdag 1997. Christus in de ander*. Heverlee-Leuven: Augustijns Historisch Instituut.
- Augustinus (2010a). *Letters*, Volume 2 (83–130). Washington: The Catholic University of America Press.
- Augustinus (2010b). *Letters*, Volume 3 (131-164). Washington: The Catholic University of America Press.
- Augustinus (2010c). *Van aangezicht tot aangezicht. Preken over teksten uit het evangelie volgens Matteüs*. Budel: Damon.
- Augustinus (2011a). *De Stad van God. Vertaald en ingeleid door Gerard Wijdeveld*. Amsterdam: Ambo.
- Augustinus (2011b). *Leven in hoop. Preken over teksten uit de brieven aan de christenen in Rome en Korinte*. Budel: Damon.
- Augustinus (2012). Epistula 185. In: Geest, P.J.J. van & Hunink, V. (2012). *Met zachte hand. Augustinus over dwang in kerk en maatschappij* (pp. 81-130). Budel: Damon.
- Augustinus (2013). *Schatkamer van het geloof: Preken over teksten uit het Oude Testament [Sermones de scripturis 1-50]*. Ingeleid, vertaald en van aantekeningen voorzien door Joost van Neer, Martijn Schrama OSA en Anke Tigchelaar. Budel: Damon.
- Augustinus (2014). *Vier anti-pelagiaanse geschriften*. Zoetermeer: Uitgeverij Klement.
- Augustinus (2020a). *Bidden met je handen. Preken over verschillende thema's*. Budel: Damon.
- Augustinus (2020b). *Brevier*. Apeldoorn: De Banier.
- Augustinus (2021). *Advent met Augustinus*. Heerenveen: Uitgeverij Groen.
- Bakker, W.E. en Waarden, F. van (red.) (1999). *Ruimte rond regels. Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*. Amsterdam: Boom.
- Bavel, T. van (1986). *Veel te laat heb ik jou liefgekegen. Bij het zestiende eeuwfeest van Augustinus' bekering*. Heverlee: Augustijns Historisch Instituut.
- Berlin, I. (2010). *Twee opvattingen over vrijheid*. Amsterdam: Boom.
- Bredewold, F. et al. (2018). *De verhuizing van de verzorgingsstaat. Hoe de overheid nabij komt*. Amsterdam: Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken & Van Gennep.
- Brown, P. (2000). *Augustine of Hippo. A biography*. Los Angeles: University of California Press.
- Canoy, M. & Dijk, S. van & Ham, M. (red.) (2021). *Momentum voor de menselijke maat*. Utrecht: Movisie.
- Commissie Menselijke Maat (2021). *Maatvoering is mensenwerk*. Groningen: RuG/Pro Facto.
- Cooper, T. (1998). *The responsible administrator: An approach to ethics for the administrative role*. San Francisco, CA: Jossey-Bas.
- Dalrymple, T. (2001). *Life at the bottom: the worldview that makes the underclass*. Chicago: Ivan R. Dee.
- Dupont, A. (2006). Religieuze verdraagzaamheid bij Augustinus. In: Augustijns Historisch Instituut (2005). *Augustinusdag 2005. Oorlog en vrede. Augustinus in confrontatie met het heden* (pp. 30-47). Heverlee-Leuven: Augustijns Historisch Instituut.
- Dupont, A. (2014). *Preacher of Grace. A Critical Reappraisal of Augustine's Doctrine of Grace in his Sermones ad populum on Liturgical Feasts and During the Donatist Controversy*. Leiden/Boston: Brill.
- Dupont, A. (2021). Hou de Kerk in het midden! Kerk, samenleving en Christus in Augustinus van Hippo. *Collationes Vlaams Tijdschrift voor Theologie en Pastoraal*; 2021; Vol. 51; pp. 283 – 298.
- Duyvendak, J.W. & Tonkens, E. (2018). De beloften van nabijheid en de verhuislijking van de zorg. In: Bredewold, F. et al. (2018). *De verhuizing van de verzorgingsstaat. Hoe de overheid nabij komt* (pp. 7-26). Amsterdam: Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken & Van Gennep.
- Eijkenboom, P.C.J. (1960). *Het Christus-medicusmotief in de preken van Sint Augustinus*. Assen: Van Gorcum.
- Eleveld, A. (2020). Rechtvaardigheid in het gemeentelijk reïntegratiebeleid. In: Kampen, T.G. & Sebrechts, M. & Knijn, T. & Tonkens, E. (2020). *Streng maar rechtvaardig. De bijstand gewogen* (pp. 79-95). Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep & Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken.
- Engbersen, G. (2006). *Publieke bijstandsgeheimen: het ontstaan van een onderklasse in Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Frederiks, J. (2021). *Zo hadden we het niet bedoeld. De tragedie achter de toeslagenaffaire*. Amsterdam: De Correspondent.
- Galligan, D. J. (1990). *Discretionary powers: A legal study of official discretion*. Oxford, UK: Clarendon.
- Geelhoed, J. (1952). *Augustinus*. Goes: Oosterbaan & Le Cointre N.V.
- Geest, P.J.J. van & Hunink, V. (2012). *Met zachte hand. Augustinus over dwang in kerk en maatschappij*. Budel: Damon.

- Geest, P.J.J. van (2002). Inveni medicum, qui in caelo habitat et in terriis spargit medicamenta.. Augustinus van Hippo over ziekte en genezing. *Leidschrift: Mens Sana In Corpore Sano? Aspecten Uit De Medische Geschiedenis*, 17(April), 29-50. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/7274111>.
- Geest, P.J.J. van (2014). 'Quid dicam de vindicando vel non vindicando? (ep. 95.3). Augustine's Legitimation of Coercion in the Light of his Role of Mediator, Judge, Teacher and Mystagogue.' In Albert Geljon and Riemer Roukema, eds. *Violence in Ancient Christianity. Victims and Perpetrators*. Leiden: Brill: 151–184.
- Geest, P.J.J. van (2015). *Waarachtigheid. Levenskunst volgens Augustinus*. Zoetermeer: Meinema.
- Geest, P.J.J. van (2017). 'Sed ea quae obscura sunt praetermitto' (Speculum 108). Augustine' Selection of Scriptural Quotations as Proof of his Desire to effect a Confrontation', *Rivista Augustinianum* 57: 511–532.
- Gehlen-Springorum et al., J. (2011). Inleiding. In A. Augustinus (2011). *Leven in hoop. Preken over teksten uit de brieven aan de christenen in Rome en Korinte* (pp. 7-39). Budel: Damon.
- Gould, D. (1996). Using vignettes to collect data for nursing research studies: how valid are the findings? *Journal of Clinical Nursing*. 5 (4), p. 207–212.
- Hawkins, K. (1992). *The uses of discretion*. Oxford, UK: Clarendon.
- Heidegger, M. (1995). Augustinus und der Neuplatonismus. In: *Phänomenologie des religiösen Lebens* (Gesamtausgabe, Bd 60) (pp. 160-298). Frankfurt am Main: Klostermann.
- Heuvel, J.H.J. van den (2017). *Beleidsinstrumentatie. Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Amsterdam: Boom Juridische uitgevers.
- Heyking, J. von. (2001). *Augustine and Politics as Longing in the World*. Columbia, MO: University of Missouri Press.
- Hoye, D.F. (1983). *The Challenge of Peace: God's Promise and Our Response. A Pastoral Letter on War and Peace*. Washington: United States Conference of Catholic Bishops Inc.
- Huber, M. (2013). Naar een nieuw begrip van gezondheid: Pijlers voor Positieve Gezondheid. *Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen*, volume 91, pp. 133–134.
- Hughes, R. (1998). Considering the Vignette Technique and its Application to a Study of Drug Injecting and HIV Risk and Safer Behaviour. *Sociology of Health and Illness*, 20 (3), p. 381-400.
- Iersel, F. van (2018). *Rechtvaardige oorlog. Rechtvaardige vrede*. Delft: Academische Uitgeverij Eburon.
- Kampen, T.G. & Sebrechts, M. & Knijn, T. & Tonkens, E. (2020). *Streng maar rechtvaardig. De bijstand gewogen*. Amsterdam: Uitgeverij Van Genneep & Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken.
- Kampen, T.G. (2014). *Verplicht vrijwilligerswerk. De ervaringen van bijstandsccliënten met een tegenprestatie voor hun uitkering*. Amsterdam: Van Genneep.
- Kampen, T.G. (2021). *De stofzuiger van Hannie. Naar meer menselijkheid in de bijstand*. Amsterdam: Van Genneep.
- Kaufman, P.I. (2017). Punishment and Reconciliation: Augustine. *Jepson School of Leadership Studies articles, book chapters and other publications*, 254.
- Kuhn, E. (2007). Justice Applied by the Episcopal Arbitrator: Augustine and the Implementation of Divine Justice. *Ethics & Politics*, IX, 2007, 2, pp. 71-104.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services* (30th anniversary expanded edition), New York: Russell Sage Foundation.
- Mandouze A. (1968). *Saint Augustin, l'aventure de la raison et de la grâce*. Paris: Institut d'études augustiniennes.
- Marrou, H. (2003). *Saint Augustin et l'augustinisme*. Paris: Editions du Seuil.
- Maynard-Moody, S. W., Musheno, M., & Musheno, M. C. (2003). *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service*. Michigan: University of Michigan Press.
- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2000). State agent or citizen agent: Two narratives of discretion. *Journal of public administration research and theory*, 10(2), 329-358.
- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2012). Social equities and inequities in practice: Street-Level workers as agents and pragmatists. *Public Administration Review*, 72(s1), S16-S23.
- Meer, F. van der (2008). *Augustinus de zielzorger. Een studie over de praktijk van een kerkvader*. Kampen: Kok
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Neer, J. van (2010). Inleiding. In Augustinus (2010c). *Van aangezicht tot aangezicht* (pp. 9-28). Budel: Damon.
- Niebuhr, R. (1995). Augustine's Political Realism. In: *City of God: A Collection of Critical Essays*, edited by Dorothy F. Donnelly, 119–34. New York: Peter Lang.
- Noordegraaf, M. (2015). *Public management. Performance, professionalism, and politics*. Basingstoke: Palgrave.
- NSOB (2021). *Tussen staat en menselijke maat. Handhaving in de sociale zekerheid*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- O'Donnell, James J. (ed.) (1992). *Augustine: Confessions. Introduction, Text and Commentary*. 3 vols. Oxford: Oxford University Press.
- Ogle, V.R. (2018). Sheathing the Sword: Augustine and the Good Judge. *Jour. of Relig. Eth.*, 46: 718-747.
- Onderzoekscommissie toepassing ABW (1993). *Het recht op bijstand. Naar een beheerst proces bij de toekenning van bijstand*. Den Haag: VUGA.
- Oordt, J. van (1989). *Augustinus: facetten van leven en werk*. Kampen: J.H. Kok.

- Plato (2017). *Politeia*. Amsterdam: Athenaem – Polak & Van Gennep.
- Pollmann, K., Otten, W. et al. eds (2013). *The Oxford Guide of the Historical Reception of Augustine*. Oxford: Oxford University Press.
- Possidus (2016). *Het leven van Augustinus*. Budel: Damon.
- Raikas, Kauko K. (1997). 'Audientia episcopalis: Problematik zwischen Staat und Kirche bei Augustin.' *Augustinianum* 37,2: 459–481.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Risjord, M. (2014). *Philosophy of Social Science. A Contemporary Introduction*. New York: Routledge.
- Rutten, M. (2003). *Augustinus mysticus. Mystiek, narcisme en echoïsme bij Augustinus, geïllustreerd aan Confessiones en Enarrationes in Psalmos*. Baarn: Ten Have.
- Sandel, M. (2010). *Rechtvaardigheid. Wat is de juiste keuze?* Kampen: Ten Have.
- Schoenberg N, & Ravdal H. (2000). Using Vignettes in Awareness and Attitudinal Research. *International Journal of Social Research Methodology*, 2000; 3(1) pp. 63 – 74.
- Schrama, M. (1999). *Augustinus. De binnenkant van zijn denken*. Zoetermeer: Meinema.
- Schrama, M. (2021). *In navolging van Augustinus. Beschouwingen over God kennen en beminnen*. Antwerpen: Halewijn/Adveniat.
- SCP (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: SCP.
- Singer, P. (2004). *De president van goed en kwaad. De ethiek van Georg W. Bush*. Rotterdam: Lemniscaat.
- Singer, P. (2017). *Effectief altruïsme*. Rotterdam: Lemniscaat.
- Sirks, A.J.B. (2013). The episcopalis audientia in Late Antiquity. *Droit et Cultures*, vol. 65, 1 (2013) p. 79-88.
- Sizoo, A. (1947). *Augustinus over den staat. Gedachten van Augustinus vertaald, verzameld en ingeleid door A. Sizoo*. Kok: Kampen.
- Sizoo, A. (1947). *Toelichting op Augustinus' belijdenissen*. Delft: Naamloze vennootschap W.D. Meinema.
- Stone, D. (2012). *Policy Paradox: The art of political decision making, 3rd ed.* New York/London: W.W. Norton & Company.
- Taylor, C. (1989). *Sources of the Self: The Making of the Modern Identity*. Cambridge: Harvard University Press.
- Tocqueville, A. de (1990). *De democratie in Amerika*. Kampen: Kok Agora.
- Trappenburg, M. (2020). Wie hulp nodig heeft, wil maatwerk. In: Kampen, T.G. & Sebrechts, M. & Knijn, T. & Tonkens, E. (2020). *Streng maar rechtvaardig. De bijstand gewogen* (pp. 23-41). Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep & Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken.
- Veenma, K., Batenburg, R., & Breedveld, E. (2004). *De Vignetmethode. Een praktische handreiking bij beleidsonderzoek*. Tilburg: IVA.
- Werkgroep reflectie toeslagenaffaire rechtbanken (2021). *Recht vinden bij de rechtbank. Lessen uit kinderopvangtoeslagzaken*. Den Haag: De Rechtspraak/Corps.
- Wetenschappelijk Instituut CDA (2020). *Zij aan zij. Toekomstperspectief voor Nederland in 2030*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut CDA.
- Winter, P. de (2019). *Tussen de regels. Een rechtssociologische studie naar handhaving in de sociale zekerheid*. Groningen: Boom juridisch.
- Winter, P. de (2020). Handhaving van de bijstandsregels. Uitvoerders zoeken ruimte voor eigen keuzes. In: Kampen, T.G. & Sebrechts, M. & Knijn, T. & Tonkens, E. (2020). *Streng maar rechtvaardig. De bijstand gewogen* (pp. 115-128). Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep & Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken.
- Zacka, B. (2017). *When the State Meets the Street. Public Service and Moral Agency*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Zwaag, K. van der (2008). *Augustinus, de kerkvader van het Westen. Zijn leven, zijn leer, zijn invloed*. Heerenveen: Groen.

b) Internetbronnen en krantenartikelen

- Augustinus (2021). *Sermones*. Geraadpleegd via <http://www.augustinus.it/latino/index.htm> (datum raadpleging 24 december 2021).
- Biewenga-Oosterhoff, J. (2016). *Bijstandsfraude en maatwerk: een onmogelijk duo? De discretionaire ruimte van Eindhovense ambtenaren in de uitvoering van de Fraudewet*. [Masterscriptie, Universiteit Utrecht]. Geraadpleegd via https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjV-Lmnjv0AhXWif0HHV12DJcQFnoECAyQAQ&url=https%3A%2F%2Fspace.library.uu.nl%2Fbitstream%2Fhandle%2F1874%2F344602%2FJessica%2520Oosterhoff%2520-%2520Masterscriptie%2520Bestuur%2520en%2520Beleid.pdf%3Fsequence%3D2%26isAllo-wed%3Dy&usq=AOvVaw1LIMcYmaozGSpSU_0azLA2 (datum raadpleging 15 november 2021).
- Binnenlands Bestuur (2021). 'Boodschappenaffaire' had voorkomen kunnen worden. Geraadpleegd via <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/boodschappenaffaire-had-voorkomen-kunnen-worden.18891185.lynkx> (datum raadpleging 23 december 2021).
- CBS (2021). *Open data CBS*. Geraadpleegd via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/80794NED/table?fromstatweb> (datum raadpleging 29 november 2021).

- Centrale Raad van Beroep (2017, 11 april). *ECLI:NL:CRVB:2017:1448*. [ECLI:NL:CRVB:2017:1448](https://ecli.nl:NL:CRVB:2017:1448), Centrale Raad van Beroep, 15/2911 WWB (rechtspraak.nl) (datum raadpleging 12 oktober 2021).
- Centrale Raad van Beroep (2020, 4 augustus). *ECLI:NL:CRVB:2020:1525*. Geraadpleegd via [ECLI:NL:CRVB:2020:1525](https://ecli.nl:NL:CRVB:2020:1525), Centrale Raad van Beroep, 17-6077 PARTICIPATIEWET (rechtspraak.nl) (datum raadpleging 12 oktober 2021).
- Centrale Raad van Beroep (2021a, 23 februari). *ECLI:NL:CRVB:2021:487*. geraadpleegd via <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CRVB:2021:487> (datum raadpleging 12 oktober 2021).
- Centrale Raad van Beroep (2021b, 23 augustus). *ECLI:NL:CRVB:2021:1918*. Geraadpleegd via <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CRVB:2021:1918> (datum raadpleging 2 januari 2021).
- De Stentor (2021). De menselijke maat: Enschede was streng voor kwetsbare inwoners en zocht als gemeente de grens op. *De Stentor*: 20 oktober 2021. Geraadpleegd via <https://www.destentor.nl/enschede/de-menselijke-maat-enschede-was-streng-voor-kwetsbare-inwoners-en-zocht-als-gemeente-de-grens-op~afbc3336/> (datum raadpleging 22 december 2021).
- Divosa (2021). *Factsheet Overtredingen van de inlichtingenplicht*. Via <https://www.divosa.nl/publicaties/factsheet-overtredingen-van-de-inlichtingenplicht> (Datum raadpleging 2 januari 2021).
- EO Visie (2021). *Heeft een celstraf wel zin? 'De gevangenis is dé hogeschool voor criminaliteit'*. Geraadpleegd via <https://visie.eo.nl/artikel/2021/06/heeft-een-celstraf-wel-zin> (Datum raadpleging 20 december 2021).
- Gemeente Apeldoorn (2021). *Medewerker Handhaving Participatiewet (m/v/x)*. Geraadpleegd via https://www.apeldoorn.nl/ter/vacature-detailpagina?vacancy_id=2827325 (datum raadpleging 20 december 2021).
- Hoek, P.C. (2008). In het verleden ligt het heden... *Kerkblad Hersteld Hervormde Kerk* (jaargang 4, nummer 20, 2 mei 2008). Geraadpleegd via https://www.digibron.nl/viewer/collectie/Digibron/id/tag:Kerkblad,20080502:newsm1_4e340d2bc44efd507bc21b0b50c8cb81 (datum raadpleging 23 december 2021).
- In de buurt (2019). Boetambtenaar Utrecht. Geraadpleegd via <https://indebuurt.nl/utrecht/vacatures/boetambtenaar~123209/> (datum raadpleging 23 december 2021).
- Kabinetformatie (2021). *Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'*. Geraadpleegd via <https://www.kabinetformatie2021.nl/documenten/publicaties/2021/12/15/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst> (datum raadpleging 21 december 2021).
- KCBB (2021). *Bestuursrechtelijke handhaving en sancties*. Geraadpleegd via <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving/index-beleidsinstrumenten/bestuursrechtelijke-handhaving-en-sancties> (datum raadpleging 20 december 2021).
- Movisie (2017). *Participatiesamenleving anno 2017: volop kansen. Hoe staat het ervoor met de participatiesamenleving?* Utrecht: Movisie. Via: <https://www.movisie.nl/artikel/participatiesamenleving-anno-2017-volop-kansen> (datum raadpleging 2 januari 2021).
- Movisie (2021). *Effect van professionele nabijheid en aandacht van klantmanager Werk & Inkomen*. Utrecht: Movisie. Via: <https://www.movisie.nl/artikel/effect-professionele-nabijheid-aandacht-klantmanager-werk-inkomen> (datum raadpleging 2 januari 2021).
- NOS (2021). Opnieuw zware kritiek Nationale ombudsman op afhandeling toeslagenaffaire. Geraadpleegd via <https://nos.nl/artikel/2401185-opnieuw-zware-kritiek-nationale-ombudsman-op-afhandeling-toeslagenaffaire> (datum raadpleging 23 december 2021).
- NRC (1990). Fragmenten uit de Nijmeegse rede van premier Lubbers; 'NEDERLAND IS ZIEK'. *NRC*: 5 september 1990. Geraadpleegd via <https://www.nrc.nl/nieuws/1990/09/05/fragmenten-uit-de-nijmeegse-rede-van-premier-lubbers-6939890-a848837> (Datum raadpleging 2 januari 2021).
- NRC (2020). Boete van 7.000 euro is bedoeling van Participatiewet. *NRC*: 31 december 2020. Geraadpleegd via <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/12/31/bijstand-boete-van-7000-euro-is-bedoeling-van-Participatiewet-a4025737> (datum raadpleging 2 januari 2021).
- NRC (2021a). Hoe komt het dat de menselijke maat uit het systeem verdween? *NRC*: 18 april 2021. Geraadpleegd via <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/04/18/hoe-komt-het-dat-de-menselijke-maat-uit-het-systeem-verdwenen-a4040276> (datum raadpleging 23 december 2021).
- NRC (2021b). Rutte niet streng maar nederig. *NRC*: 27 en 28 november 2021, p. 2-3. Geraadpleegd via [Op de veertigste persconferentie sloeg premier Rutte een andere toon aan: niet streng maar nederig - NRC](https://www.nrc.nl/nieuws/2021/11/27/rutte-niet-streng-maar-nederig) (datum raadpleging 29 november 2021).
- NRC (2021c). Gestruikeld over data. In: *NRC*, 16 januari 2021. Geraadpleegd via <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/01/16/gestruikeld-over-data-a4027828> (datum raadpleging 20 december 2021).
- NRC (2021d). Wie is er tegen de menselijke maat? In: *NRC*, 30 juni 2021. Geraadpleegd via [Wie is er tegen de menselijke maat? - NRC](https://www.nrc.nl/nieuws/2021/06/30/wie-is-er-tegen-de-menselijke-maat) (datum raadpleging 20 december 2021).
- NRC (2021e). Een warme deken. In: *NRC*, 18 december. Geraadpleegd via <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/12/18/een-warme-deken-a4069461> (datum raadpleging 20 december 2021).
- Overheid.nl (2021). *Wetboek van Strafrecht*. Geraadpleegd via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001854/2021-07-01> (datum raadpleging 23 december 2021).
- Participatiewet (2021). *Participatiewet*. Geraadpleegd via [wetten.nl - Regeling - Participatiewet - BWBR0015703 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Participatiewet-BWBR0015703) (datum raadpleging 2 januari 2021).

- Rijksoverheid (2021). *Wat gebeurt er als ik fraude pleeg met mijn bijstandsuitkering?* Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bijstand/vraag-en-antwoord/fraude-bijstandsuitkering> (datum raadpleging 21 december 2021).
- RTL (2021). *'Boodschappenboete' voor vrouw in bijstand: moet 7000 euro terugbetaald?* Geraadpleegd via <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5249484/boodschappenboete-zaak-hoger-beroep-bijstand-wijdmeren> (datum raadpleging 23 december 2021)
- Snel, M. (2019, 11 juni). Richting een oplossing voor ouders in de CAF 11-zaak [Kamerbrief]. Geraadpleegd via <https://informatiepuntkinderopvangtoeslag.rijksoverheid.nl/publicaties/21538a7eed9c6977edd1a6ae32bca87b/2019-06-11-stas-fin-kamerbrief-richting-een-oplossing-voor-ouders-in-de-caf-11-zaak.pdf> (datum raadpleging 20 december 2021).
- Sociaal Verhaal (2021). *Onderzoek sociale recherche gemeenten*. Geraadpleegd via <https://www.sociaalverhaal.com/onderzoek-sociale-recherche-gemeente/> (datum raadpleging 2 januari 2021).
- Sociale Vraagstukken (2014). Granieten bestand. Utrecht: *Sociale Vraagstukken*. Via: <https://www.socialevraagstukken.nl/tag/granieten-bestand/> (datum raadpleging 2 januari 2021).
- Stimulansz (2021). *Bestuurlijke boete Participatiewet: hoe zit dat?* Geraadpleegd via <https://www.stimulansz.nl/bestuurlijke-boete-Participatiewet/> (datum raadpleging 2 januari 2021).
- Trouw (2021). Bijstandsmoeder. In: *Trouw*, 26 augustus 2021. Geraadpleegd via <https://twitter.com/alaloupe/status/1430951416869400577/photo/1> (datum raadpleging 23 december 2021).
- Tweede Kamer (2003). *Kamerstuk 28 870. Vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten (Wet werk en bijstand)*. Vergaderjaar 2002-2003, 28 870, nr. 3. Geraadpleegd via [CB] [Kamerstuk 28870, nr. 3 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](https://overheid.nl/overheid/bekendmakingen/28870) (Datum raadpleging 23 december 2021).
- Tweede Kamer (2011). *Kamerstuk 33 161, Wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten en enige andere wetten gericht op bevordering deelname aan de arbeidsmarkt voor mensen met arbeidsvermogen en harmonisatie van deze regelingen (Invoeringswet Wet werken naar vermogen)*. Vergaderjaar 2011–2012, 33 161, nr. 3. Geraadpleegd via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33161-3.html> (datum raadpleging 2 januari 2021).
- Tweede Kamer (2013). *Kamerstuk 33 801. Wijziging van de Wet werk en bijstand en enkele andere sociale zekerheidswetten (Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten)*. Vergaderjaar 2013-2014, 33 801, nr. 3. Geraadpleegd via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33801-3.html> (datum raadpleging 2 januari 2021).
- Universiteit Utrecht (2021), *Historie*. Geraadpleegd via <https://www.uu.nl/organisatie/academiegebouw/over-het-academiegebouw/historie-0#:~:text=De%20Universiteit%20Utrecht%20werd%20opgericht,gebeeld-houwde%20reli%C3%ABfs%20op%20de%20gevel.> (datum raadpleging 24 december 2021).
- VNG & Stimulansz (2017). *Aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving*. Geraadpleegd via https://vng.nl/sites/default/files/publicaties/2017/handreiking_aanscherping_handhaving_stimulansz_vng_versie_9_jan_2017.pdf (datum raadpleging 2 januari 2021).
- VNG (2015). *Hoogwaardig Handhaven*. Geraadpleegd via: https://vng.nl/sites/default/files/knowledge_base_compliance/Infosheet_raadsleden_201508_Hoogwaardig_Handhaven.pdf (datum raadpleging 20 december 2021).
- Volkskrant (2021a). College Wijdmeren houdt vast aan besluit 'boodschappenboete'. *De Volkskrant*, 21 januari 2021. Geraadpleegd via <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/college-wijdmeren-houdt-vast-aan-besluit-boodschappenboete~b4fa2bae/> (datum raadpleging 20 december 2021).
- Volkskrant (2021b). De 'boodschappenaffaire' lijkt geen grote verliezers te kennen. Maar: 'Het is een zwabberbeleid'. *Volkskrant*: 23 augustus 2021. Geraadpleegd via <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/de-boodschappen-affaire-lijkt-geen-grote-verliezers-te-kennen-maar-het-is-een-zwabberbeleid~b0f07eca/> (datum raadpleging 21 december 2021).
- Wetten (2021). *Grondwet*. Geraadpleegd via [wetten.nl - Regeling - Grondwet - BWBR0001840 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Grondwet-BWBR0001840) (datum raadpleging 11 november 2021, gedachtenis Martinus van Tours).
- Zinziz (2020). *Persoonlijke begeleiding in de bijstand Wat gemeenten en Rijk kunnen leren van pilots uit Tilburg, Leiden en Helmond*. Geraadpleegd via <https://zinziz.nl/wp-content/uploads/2020/06/Eindrapport-Persoonlijke-begeleiding-in-de-bijstand.pdf> (datum raadpleging 2 januari 2021).

Appendix

I. Vragenlijst semigestructureerde diepte-interviews

- *Respondent danken voor aanvaarden uitnodiging en tijdsinvestering*
- *Introductie en kennismaking*
- *Toelichting doel en werkwijze onderzoek*
- *Toelichten anonimiteit en dataverwerking*
- *Expliciet om toestemming vragen ten aanzien van opname en dataverwerking*
- *Informeren of er vragen of onduidelijkheden zijn*

1. Inleidende vragen

- Op welke wijze hebt u met de uitvoering van de Participatiewet te maken? Wat is uw functie en welke taken horen hierbij?
- Wat vindt u van de huidige uitvoeringspraktijk van de Participatiewet?
- Wat vindt u van het opleggen van een bestuurlijke boete?
- Op welke wijze bent u betrokken bij een bestuurlijke boete?
- Met welk doel wordt een bestuurlijke boete volgens u opgelegd?
- Welke ruimte voor de menselijke maat is er volgens u in de huidige uitvoeringspraktijk?
- Wat verstaat u onder rechtvaardigheid?
- Wat verstaat u onder barmhartigheid?

2. Vignetten

Casus 1 (gebaseerd op: Centrale Raad van Beroep, 2021a): Een 39-jarige man ontvangt een bijstandsuitkering. Vanwege psychische problemen is hij niet in staat te werken. Hij heeft een jarenlange cocaïne- en alcoholverslaving achter de rug; de gokverslaving heeft hij nog niet onder controle. Mogelijk heeft hij te maken met PTSS en een burn-out, maar dat is nog niet officieel vastgesteld. Zijn gezin, bestaande uit zijn vrouw en een tweetal minderjarige kinderen, kunnen nét rondkomen van de bijstandsuitkering. Door te gokken heeft hij inkomsten ontvangen. Hij heeft dit niet gemeld aan de gemeente. Een medewerker van het team Handhaving en Invordering ziet tijdens een huisbezoek bankafschriften. Deze medewerker komt tot de conclusie dat de man waarschijnlijk € 50.000 teveel aan bijstandsuitkering heeft ontvangen.

Casus 2 (gebaseerd op: Centrale Raad van Beroep, 2017): Een 44-jarige vrouw ontvangt al geruime tijd een bijstandsuitkering. Ze woont samen met haar volwassen, meervoudig gehandicapte zoon. Op een bepaald moment vraagt de vrouw een persoonsgebonden budget (PGB) aan voor haar zoon. Zij treedt op als budgethouder. Ze gaat ervanuit dat de gemeente hiervan automatisch op de hoogte wordt gesteld. Dit blijkt niet het geval. Een handhaver ziet in de boekhouding de inkomsten vanuit het PGB; dat is inmiddels opgelopen tot een aanzienlijk bedrag. De vrouw had dit moeten melden.

Casus 3 (gebaseerd op: Centrale Raad van Beroep, 2020): Een 57-jarige man ontvangt een bijstandsuitkering. De afdeling Handhaving en Vergunningen van de gemeente ziet op een dag een huurcontract binnenkomen: in een winkelpand start de man met twee broers een café. De kosten voor de huur bedragen € 2.000 per maand, maar de man in kwestie hoeft de eerste maanden geen huur te betalen, zijn broers voorzien daar volgens hem in. Van familie in Turkije leent de man een aanzienlijk geldbedrag. Van zowel het voornemen om een café te starten als de lening stelt de man de gemeente op de hoogte. De gemeente krijgt echter onvoldoende inzicht in de financiële situatie van

de man en meent dat het recht op een bijstandsuitkering is komen te vervallen en bezint zich op terugvordering en een boete.

- Hoe zou u deze casus behandelen?

Semigestructureerde vragenlijst, gebaseerd op het augustijnse handelingskader

- Wat betekent het dat de volledige waarheid misschien nooit boven tafel komt voor deze zaak?
- Welk gevolg heeft het als de actor zich in het strafproces realiseert dat inwoners niet onfeilbaar zijn?
- Welk effect heeft het op het proces als uit de houding van de actor blijkt dat hij of zij niet straft uit plezier, maar omdat dat noodzakelijk is zowel richting gemeenschap als richting individu?
- Wat gebeurt er als de verdachte volwaardig wordt aangezien?
- Welk effect heeft het als de straffende actor zich nederig opstelt?
- Wat betekent het voor de zaak als de actor zich goed inleeft in de leefwereld van de verdachte?
- Welke rol en functie zou zelfreflectie van de actor kunnen hebben op het proces?
- Wat zou het betekenen als er bij het opleggen van de straf zorgvuldig onderzoek wordt gedaan naar wat er voorgevallen is?
- Welk effect heeft het betrekken van de verdachte bij de dossiervorming? Wat betekent het als diens visie op de zaak serieus wordt genomen?
- Is het zinvol om het onderzoek pas af te sluiten als de 'zere plek' is gedetecteerd?
- Wat betekent het als de actor verdisconteert dat de gemeenschap recht moet worden gedaan?
- Wat het betekenen als de opgelegde straf tot doel heeft de verdachte te corrigeren en te verbeteren?
- Welk gevolg zou een milde, barmhartige en/of vergevingsgezinde opstelling van de actor hebben?
- Hoe kan bij het opleggen van de straf zowel sprake zijn van rechtvaardigheid en barmhartigheid?

3. Afsluitende vragen

- Spreekt het handelingskader u aan? Zo ja/nee, waarom?
- Hoe verhoudt dit handelingskader zich tot de huidige praktijk?
- Wat is er volgens u nodig om dit handelingskader eventueel in de praktijk te implementeren?
- Wat zou het maatschappelijke effect van een dergelijk handelingskader kunnen zijn?

II. Uitnodiging en informatie over gegevensverwerking

Onderstaande uitnodiging is benut in het kader van de werving van respondenten (zie paragraaf 2.2 en paragraaf 7.1). In de gesprekken hebben deelnemers aan dit onderzoek mondeling ingestemd met deelname en bevestigd dat zij akkoord zijn met gegevensverwerking.

Geachte (...)

Graag zou ik u willen interviewen over de uitvoeringspraktijk van de Participatiewet, specifiek een interview over het opleggen van een bestuurlijke boete aan bijstandsgerechtigden.

Naast mijn werk bij Movisie volg ik een master bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht en doe ik in het kader van mijn masterthesis onderzoek naar de bestuurlijke boete in de bijstand. Ik onderzoek hoe en waarom de boete al dan niet wordt opgelegd en hoe professionals dit beleven en waarderen. Op basis van theorieën over rechtvaardigheid en barmhartigheid wil ik graag een nieuw handelingskader voorleggen aan deelnemers van het onderzoek.

Het interview kan digitaal plaatsvinden en duurt ongeveer 45 minuten. De resultaten van het interview worden anoniem verwerkt - uw naam en die van de gemeente zullen nergens worden vermeld. Omwille van verslaglegging zal het gesprek worden opgenomen. De opname wordt na gegevensverwerking verwijderd. De scriptie zal via de Universiteit Utrecht verspreid worden en worden opgenomen in de scriptiedatabank. Als u dat wenst, kan ik u op de hoogte brengen zodra de thesis gepubliceerd is. In het gesprek zal ik u vragen of u hiermee akkoord gaat.

Het interview kan digitaal plaatsvinden; als u voorkeur heeft voor een fysieke afspraak dan sta ik daar uiteraard voor open.

Ik hoor graag van u, met vriendelijke groet,

(...)

III. Overzicht respondenten

Gemeentelijke professionals

- Consulent Handhaving – werkzaam bij een middelgrote gemeente (respondent 6)
- Boeteambtenaar – werkzaam bij een grote gemeente (respondent 9, respondent 11)
- Fraudepreventiedeskundige – werkzaam bij een grote gemeente (respondent 3)
- Handhavingsspecialist – werkzaam bij een grote gemeente (respondent 1, respondent 5, respondent 7)
- Sociaal onderzoeker – werkzaam bij een grote gemeente (respondent 8)
- Sociaal onderzoeker – werkzaam bij een middelgrote gemeente (respondent 2)
- Teammanager Handhaving – werkzaam bij een grote gemeente (respondent 4)
- Beleidsmedewerker Participatiewet – werkzaam bij een kleine gemeente (respondent 12)
- Wethouder sociale zaken – werkzaam bij een middelgrote gemeente (respondent 14)

Overig

- Assistant Professor – werkzaam aan een Nederlandse universiteit (respondent 13)
- Expert Participatiewet – werkzaam bij een landelijk kennis- en adviesbureau van gemeenten (respondent 10)