

Gelijk of ongelijk?

Omgaan met de handelingsruimte door consulenten bij de uitvoering van het Haagse sanctiebeleid in de bijstand



Véronique Hersbach-Schwiebbe 376558

Scriptie ter afronding van de Master Bestuurskunde (Avondprogramma)
Erasmus Universiteit Rotterdam

Scriptiebegeleider: dr. P.L. Hupe
Tweede lezer: dr. H.J. M. Fenger

september 2015

| | |
|-----------|---|
| Voorwoord | 7 |
|-----------|---|

Hoofdstuk 1 Inleiding, doelstelling en vraagstelling

| | |
|--|----|
| 1.1. Inleiding | 8 |
| 1.2. Doelstelling en vraagstelling | |
| 1.2.1. Doelstelling | 11 |
| 1.2.2. Centrale onderzoeksvraag | 11 |
| 1.2.3. Deelvragen | 12 |
| 1.3. Maatschappelijke en bestuurskundige relevantie | 12 |

Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

| | |
|---|----|
| 2.1. De 'Street-level bureaucrat' | 14 |
| 2.1.1. De uitvoerder van de publieke taak in contact met de burger | 14 |
| 2.1.2. De frontliniewerker | 15 |
| 2.1.2.1 State-agent | 15 |
| 2.1.2.2. Citizien-agent | 17 |
| 2.2. 'Discretion' | 17 |
| 2.2.1. Beleidsvrijheid | 17 |
| 2.2.2. Discretionaire ruimte en besluitvorming | 19 |
| 2.2.3. Overige inzichten ten aanzien van handelingsruimte en handelingsvrijheid | 20 |
| 2.3. Professionaliteit en autonomie | 21 |
| 2.3.1. De professionele dienstverlener | 21 |
| 2.3.1.1. Dienstverlening | 21 |
| 2.3.1.2. Beslisruimte | 23 |
| 2.3.2. Vakmanschap | 24 |
| 2.4 Theoretische bril | 26 |
| 2.4.1. Discretionaire bevoegdheid: handelingsruimte bij het uitvoeren van het Sanctiebeleid | 26 |
| 2.4.1.1 Toegestane ruimte | 27 |
| 2.4.1.2. Genomen ruimte | 27 |

| | | |
|-------------|--|-----------|
| 2.4.2. | Rolopvatting van de professional | 27 |
| 2.4.3. | Persoonskenmerken van de consultants | 28 |
| 2.5. | <i>Operationaliseren van de indicatoren</i> | 29 |

| | |
|--------------------|---|
| Hoofdstuk 3 | Onderzoekopzet en methodologische verantwoording |
|--------------------|---|

| | | |
|-------------|---|-----------|
| 3.1. | <i>Opzet empirisch onderzoek</i> | 31 |
| 3.1.1. | Onderzoekstrategie | 31 |
| 3.1.2. | Onderzoeksmethode en -techniek | 31 |
| 3.1.3. | De vignetten | 32 |
| 3.1.4. | Betrouwbaarheid en validiteit | 32 |

| | |
|--------------------|------------------------|
| Hoofdstuk 4 | Contextbepaling |
|--------------------|------------------------|

| | | |
|-------------|--|-----------|
| 4.1. | <i>Wettelijk kader (achtergrond)</i> | 33 |
| 4.1.1. | Algemene Bijstandswet en de Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers (1965-1995/1997) | 33 |
| 4.1.2. | Herinrichting van de ABW: de nieuwe Algemene bijstandswet (nAbw, 1996-2003) | 34 |
| 4.1.2.1. | Wet Boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (Wet BMTI, 1997-2003) | 35 |
| 4.1.3. | Wet werk en bijstand (Wwb, 2004-2014) | 36 |
| 4.1.4. | Participatiewet (Pw, 2015) | 39 |
| 4.2. | <i>Organisatie in reorganisatie: het nieuwe dienstverleningsconcept</i> | 43 |
| 4.3. | <i>Handhaving: het Haagse proces van preventie tot het opleggen van een sanctie</i> | 47 |
| 4.3.1. | Preventie: informeren van de bijstandsgerechtigde | 47 |
| 4.3.2. | Controle: observeren, waarnemen van gedrag, confronteren en aanmelden | 48 |
| 4.3.3. | Beoordelen: de rol van het CMT | 48 |

| | |
|--------------------|-------------------------------|
| Hoofdstuk 5 | Bevindingen en analyse |
|--------------------|-------------------------------|

| | | |
|-------------|--|-----------|
| 5.1. | <i>Handelingsruimte bij het uitvoeren van het sanctiebeleid</i> | 50 |
| 5.1.1. | Toegestane ruimte | 50 |
| 5.1.2. | Genomen ruimte | 51 |

| | |
|--|----|
| 5.1.2.1. Functie specifieke taken | |
| 5.1.2.2. Omgaan met werkdruk: de keuze tussen nu en later | 53 |
| 5.1.2.3. Normen en waarden | 54 |
| 5.1.3. Samenvatting analyse handelingsruimte | 54 |
| 5.2. Rolopvatting | 55 |
| 5.2.1. Legalistische rolopvatting | 56 |
| 5.2.2. Professionele rolopvatting | 57 |
| 5.2.3. Samenvatting analyse rolopvatting | 58 |
| 5.3. Blik op de uitvoering van het sanctiebeleid door de leidinggevendenden | 59 |
| 5.4. Persoonskenmerken | 60 |
| 5.5. De vignetten | 61 |
| 5.5.1. Vignet ten behoeve van de consulenten Brede intake | 61 |
| 5.5.2. Vignet ten behoeve van de consulenten Direct aan het werk | 62 |
| 5.5.3. Vignet ten behoeve van de consulenten CMT | 63 |
| 5.5.4. Vignet ten behoeve van de consulenten Participatie | 63 |
| 5.5.5. Vignet ten behoeve van de consulenten WSP (werkbegeleiders) | 64 |
| 5.6. Reflectie op het empirisch onderzoek | 64 |

| |
|--|
| Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen |
|--|

| | |
|---|----|
| 6.1. In hoeverre zijn consulenten betrokken bij de verschillende onderdelen van het sanctieproces (preventie, constateren, feitenonderzoek en opleggen van de sanctie)? | 66 |
| 6.2. In hoeverre wordt preventie door consulenten ervaren als onderdeel van de werkzaamheden en hoe vullen zij deze taak in? | 66 |
| 6.3. In hoeverre is er ten behoeve van het uitvoeren van het sanctiebeleid sprake van aan de consulent beschikbaar gestelde handelingsruimte, en wordt deze ruimte ook door hen herkend? | 67 |
| 6.4. Hoe wordt door de consulenten deze ruimte ingevuld? | 67 |
| 6.5. Welke factoren spelen daarbij een rol? | 68 |
| 6.6. Beantwoorden van de centrale vraag | 68 |
| 6.7. Aanbevelingen | 71 |

| | |
|------------------------|----|
| Literatuurlijst | 74 |
|------------------------|----|

Bijlagen:

| | |
|-------------------------------------|----|
| 1. Organigram SZW | 77 |
| 2. Overzicht geïnterviewden | 78 |
| 3. Persoonskenmerken geïnterviewden | 79 |
| 4. Vragenlijsten interviews | 81 |

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie, geschreven ter afsluiting van de Master Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Toen ik in september 2012 voor het eerst en vol verwachting naar de universiteit reisde, vroeg ik me af of deze opleiding me ging brengen waar ik naar op zoek was. Als beleidsmedewerker bij gemeente Den Haag deed ik mijn werk naar behoren, maar er ontbrak iets. Een bodemplaat, een fundering om te begrijpen waar ik mee bezig was. De politiek-bestuurlijke omgeving waarin ik werk had vele gezichten en ik ontbeerde de noodzakelijke verbindende inzichten. Ik kan niet anders zeggen dan dat de opleiding absoluut aan de verwachtingen heeft voldaan.

Het was een pittige tijd: met een drukke baan en een gezin met twee opgroeiende kinderen is het aardig schipperen met de tijd. Mijn sociale leven liep terug naar minimaal, sporten en vrijwilligerswerk naar nul.

Dank ben ik vooral verschuldigd aan mijn man en kinderen, voor jullie geduld in de afgelopen jaren. Extra dank aan mijn echtgenoot, voor het zijn van mijn steun en toeverlaat in stressvolle tijden en het zonder mopperen overnemen van mijn taken als ik er geen tijd voor had. Mijn gezin en de rest van de familie hebben absoluut aandacht tekort gehad, dat ga ik nu dubbel en dwars goed maken met ze.

Dank ben ik ook verschuldigd aan mijn studiegenoten die samen met mij deze studiereis maakten. Met name wil ik noemen Marieke Wijsman en Paul Jonker, mijn collega-studenten in de scriptiebegeleidingsgroep. Zij hebben het ontstaan van deze scriptie van het begin af aan meegemaakt, mijn geworstel gezien. Ze hebben me aangemoedigd, van advies voorzien en commentaar geleverd. Extra dank voor Paul, vanaf de eerste week in 2012 mijn auto-maatje met wie ik op de terugweg naar Rijswijk de college-avond nog eens doornam. We hebben heel wat gereflecteerd, gemopperd, elkaar moed ingesproken en vooral heel veel gelachen. We hebben het gehaald!

Speciaal woord van dank aan Peter Hupe, mijn scriptiebegeleider die me heeft voorzien van adviezen en mij heeft uitgedaagd om mijn gedachten te scherpen en tot bepaalde inzichten te komen teneinde dit geheel tot een goed einde te brengen. Dank ook aan Menno Fenger voor zijn rol als tweede lezer, voor zijn inspanningen en aanwijzingen.

Dank aan mijn werkgever en mijn collega's van afdeling beleid met wie ik regelmatig kon sparren over het thema en het uit te voeren onderzoek. De belangstelling die zij toonden en de bemoedigende woorden om vooral door te zetten naar een afronding. En vooral de collega's die zich bereid hebben getoond om zich door mij te laten interviewen en zich daarbij eerlijk en open hebben opgesteld. Zonder hen had ik geen empirisch onderzoek kunnen doen.

Deze reis is van onschatbare waarde gebleken en veel belangrijker dan het bereiken van het eindpunt alleen.

Véronique Hersbach-Schwiebbe, september 2015

1.1. Inleiding

Het kader van het onderwerp

De Wwb en haar opvolger de Participatiewet hanteren een individuele benadering van bijstandsgerechtigden: het recht op uitkering wordt op individueel, tot maximaal gezinsniveau vastgesteld. De wijze waarop bijstandsgerechtigden aan de wettelijke arbeidsinschakelende-, re-integrerende- en participerende verplichtingen moeten voldoen, wordt op individuele basis beoordeeld. In geval van gehuwden of samenwonenden worden de verplichtingen voor iedere partner apart vastgesteld en is afhankelijk van wat er van de bijstandsgerechtigde verwacht kan worden.

De enige verplichting die niet individueel wordt bepaald maar voor iedereen gelijk is en waaraan iedereen volledig moet voldoen, is de plicht om onverwijld inlichtingen te verstrekken die van invloed (kunnen) zijn op het recht op uitkering.

Op het moment dat een bijstandsgerechtigde zich niet aan de arbeidsinschakelende, re-integrerende of participerende verplichtingen houdt die aan het ontvangen van een bijstandsuitkering zijn verbonden, moet worden onderzocht of er sprake is van een verwijtbaar handelen van bijstandsgerechtigde. Kan het hem of haar worden verweten dat de verplichtingen niet zijn nagekomen? Als dat het geval is, dan zou in principe een sanctie moeten worden toegepast.

De wetgever heeft de opdracht tot het opleggen van een sanctie wettelijk bepaald, maar de verdere invulling ervan aan de gemeenten overgelaten. Dit wordt gezien als de *discretionaire bevoegdheid* van de gemeenten: binnen de grenzen van de wet is ruimte gelaten voor de gemeenten zodat zij hier hun eigen beleid in kunnen ontwikkelen. De beleidskeuzes hebben voornamelijk betrekking op de hoogte en de duur van de sanctie die zal worden toegepast bij het niet voldoen aan de verplichtingen. Deze beleidskeuzes worden vastgelegd in een door de gemeenteraad vast te stellen verordening, zodat de informatie openbaar is en duidelijkheid wordt gegeven hoe er in welke gevallen gehandeld zal worden. Willekeur wordt hiermee zoveel als mogelijk voorkomen: op grond van de verordening worden gelijke gevallen gelijk behandeld, ongelijke gevallen ongelijk.

Om te bepalen of (en zo ja: welke) een sanctie moet worden toegepast, is het inzicht en het beoordelingsvermogen van de consulent van groot belang. Het toepassen van een sanctie is in geen geval een automatisch gegeven, maar berust altijd op een individuele beoordeling. Na het constateren van een bepaald gedrag, verband houdend met het niet voldoen aan de verplichtingen die verbonden zijn aan de uitkering, wordt een onderzoek gestart waarin gekeken wordt naar de mate van verwijtbaarheid en persoonlijke omstandigheden van de bijstandsgerechtigde. Naar aanleiding van de bevindingen wordt er een sanctie toegepast.

In dit proces is ruimte voor eigen invulling door de consulent: de consulent kan op verschillende momenten besluiten bepaald gedrag wel of niet te herkennen als 'ongewenst' om vervolgens dit wel of niet te laten volgen door het onderzoek naar verwijtbaarheid en persoonlijke omstandigheden. Met als laatste stap het besluiten of, (en zo ja) hoe hoog en hoe lang er een sanctie moet worden toegepast.

In dit proces spelen de consultants een belangrijke rol, waarbij zij gebruik maken van de ruimte binnen de gestelde beleidskaders ten aanzien van het sanctiebeleid. Door Van der Aa is in 2010-2011 promotieonderzoek gedaan naar de uitvoering van het activeringswerk bij verschillende gemeenten, onder andere bij SZW Den Haag. Hij geeft in zijn proefschrift enkele uitspraken weer van consultants waaruit blijkt dat er grote verschillen zijn in de manier waarop zij de hen gegeven ruimte invullen. Ook ten aanzien van het voorstel al dan niet een sanctie op te leggen. Verschillende consultants met verschillende zienswijzen, normen en waarden, empatisch vermogen, professionaliteit en autonomie, leveren uiteindelijk verschillende uitkomsten op.

De veranderende organisatie

Zoals zoveel gemeenten stond ook Den Haag voor de uitdaging om meer te doen met minder middelen. Vanuit dit gegeven is er in de voorliggende jaren intensief gewerkt aan het ontwerpen van een nieuw dienstverleningsconcept waarmee de organisatie verder kan en tegelijk kan voldoen aan de bezuinigingstaakstelling die door het Rijk werd opgelegd. In januari 2013 is het nieuwe dienstverleningsconcept geïmplementeerd en is er gestart met een nieuwe organisatiestructuur waarbij veel ambtenaren van plaats (werkplek) en functie (inhoud) moesten veranderen.

In deze reorganisatie wordt de oude organisatie volledig omgevormd tot een organisatie waarbij, nog meer dan voorheen, de focus op werk en het streven naar uitstroom uit de bijstand vanaf het moment van instroom voorop staat. In feite is hier sprake van een paradigmawisseling: in plaats van te zorgen dat iemand zo snel mogelijk een uitkering kreeg, werd de focus gericht op het zo snel mogelijk realiseren van uitstroom, bij voorkeur naar werk. Er is een dienstverleningsconcept geformuleerd met een zeker maatschappelijk doel voor ogen. Zo is het de bedoeling om de Haagse burger de regie over het eigen leven te (laten) (her)nemen. Daar waar nodig wordt hulp geboden. In de benadering van de burger staan het aanspreken van de eigen mogelijkheden en zelfsturing centraal. Er wordt de bijstandsgerechtigde kansen geboden, waarvan verwacht wordt dat deze worden aangegrepen. Maatwerk is en blijft hierin een belangrijk gegeven. Gelijktijdig is er minder geld beschikbaar, daarom is het van belang om zo efficiënt mogelijk te werken (RIS 250546, Den Haag, 3 juli 2012).

Om tot een efficiëncyslag te kunnen komen is besloten te reorganiseren. Dit heeft zijn impact (gehad) op de medewerkers. De meesten van hen waren betrokken bij de reorganisatie of kregen te maken met wijzigingen in taken en werkzaamheden. Veel medewerkers moesten van werkplek veranderen en er verdwenen functies. Behalve de personele gevolgen zijn er gevolgen voor de medewerkers ten aanzien van verandering van kennis, kunde, werkwijze, opvatting, houding en gedrag (RIS 250546, Den Haag, 3 juli 2012).

Waar in Den Haag de bijstandsconsulent voorheen een bepaald klantenbestand van zekere omvang had en alle voorkomende werkzaamheden verrichtte, zijn de verschillende werkzaamheden nu uit elkaar gehaald. Sinds de reorganisatie is er sprake van ketendienstverlening waarbij de bijstandsgerechtigde opeenvolgende stappen doorloopt. Na het toekennen van de uitkering, waarbij de toets op rechtmatigheid plaatsvindt, volgt het onderzoek hoe de dienstverlening voor de bijstandsgerechtigde er uit moet zien. Afhankelijk van de mogelijkheden van de bijstandsgerechtigde (afstand tot de arbeidsmarkt) wordt men doorgestuurd naar een volgende, bij de bijstandsgerechtigde passende stap, in de keten. Het uiteindelijke doel is uitstroom uit de bijstand

(doelmatigheid). Met iedere stap in de keten heeft de bijstandsgerechtigde een nieuwe consulent. Klantcontact is administratief losgekoppeld van uitkeringbeheer.

Ook het uitvoeren van het sanctiebeleid hoorde bij de wijzigingen van taken en werkzaamheden. Sinds januari 2013 wordt het constateren van bepaald gedrag dat verband houdt met het onvoldoende of niet voldoen aan de verplichtingen die verbonden zijn aan de bijstandsuitkering door de consulenten van het Werkplein en van de re-integratieafdeling WSP (Werkgeversservicepunt) gemeld aan de consulenten van het Centraal Maatregel Team (CMT). Een CMT-consulent nodigt vervolgens de bijstandsgerechtigde uit voor een zienswijze gesprek (hoor- en wederhoor) en komt aansluitend tot een oordeel ten aanzien van het al dan niet opleggen van een sanctie. Daarna gaat er een melding naar de 'backoffice' waar de systeemtechnische verwerking van de sanctie plaatsvindt.

In plaats van één consulent, zijn er nu minstens twee consulenten die hun handelingsruimte nemen. In principe maken alle consulenten gebruik van dezelfde beleidskaders en werkinstructies, neergelegd in handboeken en stroomschema's. Maar iedereen neemt ook zichzelf mee in het uiteindelijke voorstel om al dan niet tot een sanctie te komen.

Is er voldoende waarborg dat gelijke zaken gelijk worden behandeld, en ongelijke zaken ongelijk?

Afbakening van het onderzoek

Mijn onderzoek richt zich op het vinden van een antwoord op het volgende bestuurskundige probleem:

Het werk en de geboden handelingsruimte van de consulent wordt ingekaderd door wet- en regelgeving. In de dagelijkse werkzaamheden wordt de consulent op diverse manieren ondersteund. Er zijn verschillende instrumenten beschikbaar, zoals een werkinstructie waarin het sanctiebeleid uiteen is gezet en beschreven werkprocessen. Daarnaast worden medewerkers getraind in de methode en techniek van motiverende gespreksvoering, zijn er verschillende ondersteunende leermodules ontwikkeld welke zijn samengebracht in het opleidings- en ontwikkelingsprogramma 'Vakmanschap' en bestaan er altijd mogelijkheden voor intercollegiale gesprekken en aansturing door de teamhoofden.

Handelingsruimte komt binnen de organisatie op meerdere plekken voor: de Wwb kent evenals haar opvolger de Participatiewet op verschillende onderdelen een individualiseringsprincipe. Zo is bij bijzondere bijstand een individuele beoordeling op zijn plaats. Maar ook bij het vaststellen van de mate waarin de verplichtingen van de Wwb/Participatiewet van toepassing zijn, wordt gekeken naar de individuele mogelijkheden. Het bepalen van welke re-integratietrajecten en -instrumenten voor welke bijstandsgerechtigde worden ingezet vergt een individuele beoordeling, evenals het onderzoek om te bepalen of iemand nu een zogenaamde 'niet-willer' is of juist een 'niet-kunner'. Om het geheel niet te breed te laten uitwaaiëren, beperkt het onderzoek zich tot het toepassen van het sanctiebeleid, waarbij wordt uitgegaan van de procesonderdelen: preventie, constateren van ongewenst gedrag, onderzoek van feiten en omstandigheden en de beoordeling in hoeverre er sprake is van het toepassen van een sanctie.

In een uitvoeringsorganisatie als SZW wordt veel jargon gebruikt. Ik probeer hier in de tekst zoveel mogelijk rekening mee te houden en indien nodig jargon te laten volgen door een verklarende omschrijving van de terminologie.

1.2. Doelstelling en vraagstelling

Het bovenstaande leidt tot het formuleren van de doelstelling van het onderzoek. De uitkomsten van het empirisch onderzoek moeten leiden tot beantwoording van de centrale vraag.

1.2.1. Doelstelling van het onderzoek

Binnen dienst SZW van gemeente Den Haag zijn op verschillende afdelingen consultants betrokken bij de uitvoering van het sanctiebeleid. Het is voor de consultants die werkzaam zijn op het Werkplein en bij het Werkgevers-servicepunt (hierna: WSP) een onderdeel van de functie om ongewenst gedrag te herkennen en hiervan melding te maken bij het centraal maatregel team (hierna: CMT).

De consultants van het CMT nodigen de bijstandsgerechtigde uit voor een zienswijze gesprek, in de dagelijkse praktijk een hoor- en wederhoor gesprek genoemd, waarin de bijstandsgerechtigde de gelegenheid heeft om uitleg te geven rondom het vertoonde gedrag. Rekening houdend met de omstandigheden waarin de bijstandsgerechtigde zich bevindt, beoordeelt de consultant van het CMT, met het voorgeschreven beleidskader in de hand, in hoeverre er een sanctie moet worden toegepast.

Beide 'soorten' consultants kunnen zich in hun handelen een bepaalde ruimte toe-eigenen. De Werkplein- of WSP-consultant die het feitelijke gedrag constateert kan, ondanks dat de werkinstructie anders voorschrijft, ervoor kiezen om iemand eerst nog eens aan te spreken op het ongewenste gedrag en nog een keer de regels uit te leggen, of vindt het niet zo erg als iemand (bij herhaling) te laat verschijnt op afspraken of bij een re-integratie programma, zonder dat er een goede reden voor is. Ook de CMT-consultant kan besluiten, naar aanleiding van het verhaal van de bijstandsgerechtigde, om een sanctie lager vast te stellen of achterwege te laten, terwijl de regels anders voorschrijven.

In hoeverre maken de verschillende consultants gebruik van de handelingsruimte die ze hebben en op welke manier(en) doen ze dit? Wat zijn de factoren die hen ertoe bewegen wel of geen invulling te geven aan de beschikbaar gestelde handelingsruimte? Leidt het verschil in gebruik van de handelingsruimte uiteindelijk tot rechtsongelijkheid voor de bijstandsgerechtigden. En zo ja, hoe dit dan te voorkomen.

Het doel van het onderzoek is enerzijds het verkrijgen van inzicht in de manier waarop door de consultants de toegestane handelingsruimte wordt gebruikt en anderzijds hoe het sanctiebeleid wordt ingevuld op het werkterrein van de bijstand. Dit inzicht wordt verworven door empirisch onderzoek te doen naar de invulling van deze handelingsruimte door de consultants die vanuit hun functie betrokken zijn bij de uitvoering van het sanctiebeleid.

Het is mijn bedoeling om het geheel te analyseren en naar aanleiding van de bevindingen van het onderzoek aanbevelingen te doen aan de gemeentelijke dienst SZW.

1.2.2. Centrale onderzoeksvraag

Op welke manier maken de consultants van dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten die vanuit hun functie betrokken zijn bij het uitvoeren van het sanctiebeleid, gebruik van de beschikbare handelingsruimte? Welke factoren zijn hierbij van invloed?

1.2.3. Deelvragen

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen te stellen:

- In hoeverre zijn consultants betrokken bij de verschillende onderdelen van het sanctieproces (preventie, constateren, feitenonderzoek en opleggen van de sanctie)

De organisatie is na de reorganisatie ingericht naar een nieuw dienstverleningsconcept. Dit heeft geleid tot een herschikking van afdelingen, functies en personeel. In welke functies kunnen we spreken van een consultant die betrokken is of kan zijn bij het sanctieproces?

- In hoeverre wordt preventie door consultants ervaren als onderdeel van de werkzaamheden, en hoe vullen zij deze taak in?

Kennen de bijstandsgerechtigden de regels waarvan verwacht wordt dat zij zich aan houden. Kennen zij ook de consequenties van het niet naleven van deze regels? Het informeren van de bijstandsgerechtigde is de start van alle dienstverlening. Wordt het belang van informeren als vorm van preventie ook zo ervaren door de verschillende consultants? Informeren de consultants hun klanten, gevraagd of ongevraagd?

- In hoeverre is er ten behoeve van het uitvoeren van het sanctiebeleid sprake van handelingsruimte voor de consultants en wordt deze ruimte ook door hen herkend?

Via het beleidskader wordt de discretionaire bevoegdheid die de wetgever aan de gemeenten heeft toegekend, doorgegeven als handelingsruimte voor de consultant. Zo kan er een gedegen individuele afweging worden gemaakt ten aanzien van het opleggen van een sanctie. Ervaren de consultants deze handelingsruimte of ervaren zij alleen voorgeschreven regels waaraan men zich moet houden?

- Hoe wordt door de consultants deze ruimte ingevuld?

Als de consultants de ruimte herkennen, maken zij er dan gebruik van? Op welke wijze doen zij dat?

- Welke factoren spelen daarbij een rol?

Welke factoren zijn van invloed op het innemen van de toegekende handelingsruimte? Leidt de door de verschillende consultants geïnterpreteerde aanwezige handelingsruimte tot verschillen in de uitvoering: worden gelijke gevallen gelijk behandeld?

1.3. Maatschappelijke en bestuurskundige relevantie

Maatschappelijke relevantie

De bijstand is een collectieve voorziening en vormt het vangnet van de sociale zekerheid. De solidariteit vanuit de samenleving met mensen die bijstandsafhankelijk zijn is tanende. Door berichtgeving rondom fraude en misbruik van het sociale zekerheidsstelsel worden bijstandsgerechtigden steeds vaker als profiteurs gezien. De (normatieve) kabinetsboodschap zoals deze in het huidige regeerakkoord staat beschreven is duidelijk: "Wie kan werken, hoort niet van een uitkering afhankelijk te zijn" (Bruggen slaan, Regeerakkoord VDD – PvdA, 2012, p. 4).

Het uitgangspunt is dat bijstand een (tijdelijke) inkomensvoorziening is. Van de ontvanger wordt een zekere inspanning verwacht. Tevens wordt van de ontvanger verwacht dat hij al het mogelijke doet om een beroep op de bijstand te voorkomen, of de periode waarin men bijstandsafhankelijk is zo kort mogelijk te laten duren. Als de bijstandsgerechtigde de inspanningsverplichting niet of onvoldoende nakomt, kan een sanctie worden toegepast.

Uit eerder onderzoek (Bunt, S., Engelen, M. en Samson, L., 1999) blijkt dat “gemeenten het belangrijk vinden dat er bij het opleggen van een sanctie rekening wordt gehouden met de situatie van de bijstandsgerechtigde. Het meewegen van individuele omstandigheden en verwijtbaarheid wordt per definitie als subjectief gezien, waardoor de kans bestaat dat verschillende consulenten dezelfde omstandigheden anders beoordelen” (Bunt, S., Engelen, M. en Samson, L., 1999).

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek richt zich op het verkrijgen van inzicht in de manier waarop consulenten vanuit hun positie als ‘street level bureaucrat’ gebruik maken van en invulling geven aan de in de wet en regelgeving toegekende handelingsruimte bij het toepassen van het sanctiebeleid en of zij daarbij naar de letter of naar de geest van de wet handelen.

Bestuurskundige relevantie

“Beleidsvrijheid van ambtenaren is een bestuurskundig probleem” schrijft A.B. Ringeling (*Beleidsvrijheid van ambtenaren, het spijtoptantenprobleem als illustratie van de activiteiten van ambtenaren bij de uitvoering van beleid*, 1978, p. 208). Het probleem wat hij het destijds schetste heeft aan actualiteit niets ingeboet. Het hebben van een zeker mate van handelingsruimte is voor consulenten bij SZW onmisbaar en onvermijdelijk. De (wettelijke) regels moeten worden toegepast, waarbij gelijktijdig rekening gehouden wordt met de individuele situatie van de betreffende bijstandsgerechtigde. Dit zorgt ervoor dat handelingsruimte ook een bestuurlijke uitdaging is: er bestaat een spanningsveld tussen rechtszekerheid en rechtsgelijkheid aan de ene kant, en individualisering aan de andere kant. Is het spanningsveld in balans te houden of is er sprake van een disbalans.

Bijstandsgerechtigden moeten ervan uit kunnen gaan dat alle consulenten de regels op eenzelfde wijze toepassen. Is het hebben van handelingsruimte om rekening te kunnen houden met die individuele omstandigheden daarmee een gevaar voor gelijke behandeling van de bijstandsgerechtigden? Wanneer consulenten uitsluitend volgens vaste regels zouden handelen komt de individualisering in het gedrang. In dat soort situaties hebben bijstandsgerechtigden reden om zich tekort gedaan te voelen, omdat aan het bijzondere van hun situatie onvoldoende aandacht lijkt te zijn gegeven (Ringeling, 1978, p. 208).

Bij het uitvoeren van de werkzaamheden die verband houden met het uitvoeren van de bijstandswet staat een deel van de medewerkers in interactie met de bijstandsgerechtigden. Lipsky noemt hen de 'street-level bureaucrats'. De term 'street-level bureaucrat' valt uiteen in twee begrippen: *street-level* impliceert dat er rechtstreeks contact is met individuele burgers, *bureaucrat* geeft aan dat deze mensen hun werkzaamheden uitvoeren in de publieke sector (Hupe & Buffat, 2014, p. 550).

Anderen (Bekkers, 2007:239, Soetendorp – de Savornin Lohman, 1990, Maynard-Moody & Musheno, 2000) noemen hen de frontlinie-werkers. De frontlinie-werkers vormen het scharnierpunt tussen wet- en regelgeving en de burgers waarop deze wetten en regels van toepassing zijn.

Voor de groep medewerkers die in direct contact staan met de burger zijn bij SZW Den Haag meerdere functiebenamingen in gebruik. Zo zijn er bijvoorbeeld consultants Werkplein met verschillende specialisaties (Brede intake, Direct aan het werk en Participatie, CMT en Motivering) en er zijn werkbegeleiders en werkadviseurs bij het Werkgevers Servicepunt. Om verwarring te voorkomen zullen zij in deze scriptie, gezien het gemeenschappelijke kenmerk van het in direct contact staan met de burger, allen met de term 'consulent' worden geduid. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar hun plaats in de organisatie.

2.1. De 'street-level bureaucrat'

2.1.1. De uitvoerder van de publieke taak in contact met de burger

Waar het gaat om de uitvoering van wet- en regelgeving in de publieke sector wordt in de literatuur gesproken over de *street-level bureaucrat*. Lipsky definieert in zijn boek (*'Street-level bureaucracy, Dilemmas of the individual in public services'*, 2010, p. 3) de street-level bureaucrat als volgt:

Public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work are called street-level bureaucrats.

Lipsky beschrijft dat de street-level bureaucrats, de publieke professionals, in het dagelijkse contact met burgers de taak hebben om te bepalen welke burger voor welke voorziening in aanmerking komt. De professional beschikt vanuit zijn functie over kennis van wet- en regelgeving van beleidskaders en protocollen. Samen met het feit dat de professional de burger individueel beoordeelt, leidt dit ertoe dat kennis naar eigen inzicht wordt toegepast, op basis waarvan een afweging wordt gemaakt ten aanzien van het al dan niet toekennen of bereikbaar maken van bepaalde voorzieningen.

De 'street-level bureaucrats' zien in het directe contact met de burger de impact die hun beslissing heeft op het leven van die burger. Hun beslissing kan zowel in positieve als negatieve zin impact hebben. Daarnaast moeten zij omgaan met de reactie van de burger op de beslissing die zij nemen (Lipsky, 2010, p. 9).

Moderne bureaucratieën ontleen een bepaalde legitimiteit aan het vaststellen van regels die voor iedereen een eerlijke en rechtvaardige behandeling voorschrijven. Vanuit de visie van de 'street-level bureaucrat' zou het echter niet mogelijk zijn om iedereen op dezelfde manier te behandelen. Dit zou geen recht doen aan de individuele omstandigheden waarin de burger zich bevindt.

Behalve een beoordelingskader ten behoeve van een eerlijke en rechtvaardige behandeling, spelen ook de eigen normen en waarden van de 'street-level bureaucrats' een rol. 'Street-level bureaucrats' hebben een zekere vorm van 'discretion' of discretionaire ruimte, omdat de samenleving niet wil dat de dienstverlening van de overheid een geautomatiseerde afhandeling is. Ook kan het te rigide toepassen van de standaardregels ten koste gaan van een goede individuele afweging (Lipsky, 2010, p. 22-23).

2.1.2. De frontliniewerker

Maynard-Moody en Musheno (2000, p. 329-358) beschrijven de 'frontliniewerker' vanuit twee perspectieven met betrekking tot de manier waarop zij hun handelingsruimte invullen.

De moderne overheid is afhankelijk van de acties en besluiten van een groot aantal en soorten frontliniewerkers die in hun functie enige handelingsruimte hebben en verder geen formele autoriteit hebben. Deze frontliniewerkers werken op het grensvlak tussen de burger en de overheid waarbij zij vergaand vormgeven aan de gedefinieerde acties, alsook de normen waarop zij zich beroepen (Maynard-Moody & Musheno, 2000, p. 332).

De frontliniewerker met klantcontact bevindt zich hiërarchisch gezien in de lagere regionen van de organisatie. Zij zijn het verst verwijderd van de formele macht en staan het dichtst bij de burger. Ondanks het vrijwel ontbreken van formele macht, beschikken de frontliniewerkers wel over aanzienlijke handelingsruimte. Niet alleen ten aanzien van het uitvoeren van regels en wetten of hoe de processen moeten worden gevolgd, maar ook bepalen zij de kwaliteit en kwantiteit van de dienstverlening (Maynard-Moody & Musheno, 2000, p. 333).

Volgens Maynard-Moody & Musheno wordt de frontliniewerker doorgaans vanuit het perspectief van de "state-agent" beschreven. Echter de frontliniewerker beschrijft zichzelf meer vanuit het perspectief als "citizen-agent". Onderstaand worden beide perspectieven nader toegelicht.

2.1.2.1. State-agent

State-agents zijn de overheidsdienaren of frontliniewerkers die de plannen en het beleid van de overheid moeten uitvoeren. De state-agent-duiding herkent de onvermijdelijkheid van handelingsruimte en het beschrijft frontliniewerker als zeer gemotiveerd door eigen belang. In feite handelen de state-agents als politieke besluitvormers bij het uitvoeren van het publieke beleid (Maynard-Moody & Musheno, 2000, p. 343).

Het democratische proces van het maken van wetten en beleid is gescheiden van het bureaucratische proces van het uitvoeren van vastgestelde wetten en beleid. Daarnaast bestaat er nog het controle-instrument: de leidinggevende die moet controleren in hoeverre door de frontliniewerker de regels en het beleid worden uitgevoerd zoals dit is bedoeld.

De scheiding tussen het maken van beleid en het uitvoeren ervan is echter vaak diffuus. De frontliniewerker met klantcontact moeten het beleid uitvoeren, maar hebben daarin handelingsruimte (Maynard-Moody & Musheno, 2000, p. 337).

Handelingsruimte is onvermijdelijk voor het uitvoerende werk van de frontliniewerker. Zij maken in iedere individuele casus gebruik van deze ruimte. Regels en procedures zijn soms conflicterend en

niet voor ieder individu passend. Dit heeft tot gevolg dat iedere situatie een eigen beoordeling behoeft (Maynard-Moody & Musheno, 2000, p. 338).

Frontliniewerkers zijn gericht op eigenbelang: zij gebruiken hun handelingsruimte om het werk makkelijker, veiliger en meer de moeite waard te maken. Desondanks zijn frontliniewerkers wel gemotiveerd om mensen te helpen. Zij beginnen doorgaans als idealist en vele ervaringen later blijken zij nog steeds te hechten aan een bepaalde betekenisvolle waarde van hun werk.

Door de individuele beoordelingen van klantsituaties wordt het invullen van de handelingsruimte gelijkgesteld aan het maken van beleid. In bepaalde situaties kan immers anders dan volgens de geldende regels worden besloten. Vanuit dit perspectief zijn frontliniewerkers belangrijke beleidsmakers: zij actualiseren het (lokale) beleid. Vaak gaat het om individuele afwijkingen van de regels. Echter missen de besluiten van de frontliniewerkers de consistentie en consequentie om het werkelijk beleid te noemen. Soms kan een consequente interpretatie van een bepaalde situatie echter wel tot een formele beleidswijziging leiden.

Door sommige theoretici (bijvoorbeeld A.J. Polsky) wordt handelingsruimte gezien als een gevaar wat moet worden begrensd en gecontroleerd. Deze ruimte waarin beleid wordt gemaakt door frontliniewerkers moet volgens deze zienswijze worden geëlimineerd.

Een realistischere reactie op het vermoeden dat de handelingsruimte van frontliniewerkers niet strookt met de democratische uitgangspunten, is door manieren te vinden om het gebruik van de ruimte te controleren. Dit zou dan moeten gebeuren door de leidinggevenden via het verhogen van de omvang en effectiviteit van supervisie en door in toenemende mate regels en procedures te stellen. Zo worden consultants, volgens deze zienswijze, onder toepassing van de bureaucratie gebracht (Maynard-Moody & Musheno, 2000, p. 341-342). Bovenstaande is vooral gedurende een crisissituatie het geval.

Andere bronnen van controle of invloed op de besluiten van de frontliniewerkers:

- Frontliniewerkers hebben een aanzienlijke controle over hun eigen gedrag: voor een groot deel beperken hun eigen waarden en normen, genoten opleiding en professionaliteit hun acties en besluiten. Betere selectie, betere opleidingen en een toenemende professionaliteit doen meer voor het kanaliseren van de handelingsruimte dan meer regels en een strakkere controle door de leidinggevende.
- Collega's oefenen een sterke invloed uit op elkaars gedrag ('peer-groups').
- De burgers met wie de frontliniewerkers in contact zijn oefenen een aanzienlijke invloed uit op de besluiten en acties van de frontliniewerkers. Voor veel frontliniewerkers is de burger veel meer het referentiepunt, dan de wet, het beleid of de leidinggevende (Maynard-Moody & Musheno, 2000, p. 342).

Zonder de handelingsruimte van de frontliniewerkers om regels, procedures en wetten te interpreteren op de individuele situaties, zou de uitvoeringsinstantie ten ondergaan aan haar eigen rigiditeit. Frontliniewerkers zouden, zonder handelingsruimte, worden gereduceerd tot 'hersenzonende technocratische uitvoerders' (Harmon en Mayer in Maynard-Moody & Musheno, 2000, p. 343).

2.1.2.2. Citizen Agent

Frontliniewerkers zelf omschrijven zich meer als citizen-agent. Hun besluiten en beoordelingen bestaan in de context van regels, procedures en organisaties, maar zijn casusspecifiek en ingegeven door normatieve, meer dan wettelijke, ordening. In plaats van regels en procedures te gebruiken voor afwegingen en beoordelingen van individuele gevallen, maken zij eerst een beoordeling en kijken dan in hoeverre de regels en procedures hierbij kunnen helpen, in positief of negatief opzicht (Maynard-Moody & Musheno, 2000, p. 347).

De handelingen van de frontlijnmedewerkers worden minder gestuurd door regels, procedures en training, maar meer door wat men zelf gelooft, door eigen inzichten, normen en waarden en ideeën over wat eerlijk is (Walker in Maynard-Moody & Musheno, 2000, p. 333).

Eigen oordelen en normen zijn ongrijpbaar en meer bestand tegen verandering dan regels en procedures: ze zijn niet altijd vast omschreven en vaak inconsistent. Ze veranderen wel, maar slechts zelden door een geplande interventie vanuit (iemand met) de formele autoriteit. De aanwezige set van normen en waarden kan de formele autoriteit en de democratische betrouwbaarheid ondermijnen (Maynard-Moody & Musheno, 2000, p. 333).

Citizen-agents zien hun acties en besluiten niet als uitvoerend onderdeel van de overheid. Zij zien zichzelf niet als beleidsmakers, beslisser of ambtenaar. Zij erkennen dat zij werknemers zijn van de overheid (daar worden ze door betaald) maar zij werken voor de burger (Maynard-Moody & Musheno, 2000, p. 347).

Een fundamenteel dilemma, misschien de karakteristieke definitie van het frontlijnwerk, is dat de behoefte van de burger zich in het spanningsveld bevindt tussen eisen die gesteld worden aan het uitvoeren van de regels, en grenzen van de regels (Maynard-Moody & Musheno, 2000, p. 349).

Citizen-agents baseren hun actie niet op de mogelijkheden die de regels bieden, maar op de behoefte van de burger en wat hij/zij nodig heeft. Zij vullen hun handelingsruimte niet met het volgen, bijbuigen of negeren van de regels, maar met het pragmatisch improviseren naar dat wat de burger nodig heeft (Maynard-Moody & Musheno, 2000, p. 349-350).

2.2. 'Discretion'

In zijn definitie van de street-level bureaucrat geeft Lipsky aan dat mensen, die vanuit hun functie in de publieke sector rechtstreeks contact hebben met de burger en in de uitvoering van hun taken, een zekere mate van '*discretion*' hebben. Met *discretion* of discretionaire ruimte bedoeld Lipsky dat de publieke professional een bepaalde handelingsruimte heeft waarbinnen men de vastgestelde regels zelf kan interpreteren en toepassen, zodat er bijvoorbeeld rekening kan worden gehouden met de omstandigheden van de burger. De professional bepaalt zodoende, bewust of onbewust, in zekere zin het uitvoerende beleid. Dat hoeft niet perse overeen te komen met het beleid zoals dat door de beleidsmakers is opgeschreven.

2.2.1. Beleidsvrijheid

Ringeling (1978, p. 18) onderzoekt ten behoeve van zijn proefschrift de uitvoering van beleid en introduceert de term 'beleidsvrijheid' als vertaling van '*discretion*'. Beleidsvrijheid verwijst naar een

keuzemogelijkheid van individuele ambtenaren bij de uitvoering van hun werkzaamheden. Het beleid is vastgesteld maar blijkbaar is er sprake van een zekere mate van vrijheid ten aanzien van de uitvoering ervan. Ringeling onderscheidt (1978, p. 23-26) een aantal oorzaken van beleidsvrijheid:

- *Behoeften van de bestuursorganisatie*: een administratieve uitvoeringsorganisatie (zoals bijvoorbeeld de gemeentelijke dienst SZW) heeft behoefte aan eigen beleidsvrijheid zodat de gegeven taak op behoorlijke wijze kan worden uitgevoerd. Deze beleidsvrijheid is noodzakelijk om te kunnen individualiseren. Het is onmogelijk om beleid op te stellen op zo'n manier dat het van toepassing is op elke concrete situatie en specifieke behoefte van iedere individuele burger.
- *Problemen van de wetgever*: de wetgever kan twijfels hebben over het te voeren beleid met als gevolg dat de wetgever de keuze overlaat aan het lokale bestuur.
- *Compromissen tussen politici en ambtenaren*: politieke beslissingen kunnen het gevolg zijn van compromissen tussen politici onderling en tussen politici en ambtenaren die het beleid hebben voorbereid en later bij de uitvoering zijn betrokken.
- *Het optreden van ambtenaren*: soms handelen ambtenaren anders dan de richtlijnen voorschrijven. Dit kan verschillende redenen hebben: het komt voor dat de richtlijnen niet begrepen worden, of dat ze niet uitvoerbaar zijn.

Het onderzoek van Ringeling wijst uit dat naast bovengenoemde oorzaken van beleidsvrijheid, nog andere aspecten een rol spelen. Ringeling beschrijft het gegeven dat organisatorische omstandigheden evenzeer van invloed zijn. Uitvoerende ambtenaren beschikken over mogelijkheden om invloed uit te oefenen op beleidsimplementatie. Ringeling onderscheidt vier variabelen (1978, p. 200-207) die van invloed zijn op de mate waarin ambtenaren hun beleidsvrijheid gebruiken:

- *De programmering van beleid*: beleidsregels en werkinstructies vormen de programmering van beleid. Deze kunnen echter niet heel strikt worden voorgeschreven of uitgevoerd. Ambtenaren ontlenen beleidsvrijheid aan deze beperkingen van de beleidsprogrammering.
- *Het informatieniveau van de uitvoerende ambtenaren*: specialisten moeten met behulp van hun kennis oplossingen vinden voor specifieke problemen. Een beleidsregel of instructie wordt in principe niet verder dan algemeen omschreven.
- *De hiërarchische controle*: hiërarchische controle blijkt geen volmaakt middel te zijn om inzicht te krijgen in de handelingen van de uitvoerend ambtenaar. Dit wordt verklaard door de omvang van de organisatie, de mate van specialisatie en de middelen die voor de uitoefening van de controlerende taak ter beschikking staan. Ook tijdgebrek en het moeizame vergaren van informatie over wat de uitvoerend ambtenaar doet, bemoeilijkt de effectiviteit van de hiërarchische controle.
- *De democratische controle*: democratische controle is niet voor de hele organisatie van hetzelfde gewicht. Het uitvoerende deel van de organisatie heeft in dit veld vooral te maken met de burgers en hun reactie op het handelen van de uitvoerend ambtenaar (1978, p. 197-198).

Beleidsvrijheid is voor het functioneren van uitvoerende ambtenaar onvermijdelijk maar is tegelijkertijd een dilemma. Vanuit zijn functie moeten hij de regels toepassen. Echter wel zodanig dat het uiteindelijke besluit wat de burger ontvangt zo goed mogelijk bij de individuele situatie past.

Tussen dit enerzijds toepassen van de regels en anderzijds het rekening houden met de individuele omstandigheden zit een tegenstrijdigheid waarbinnen de uitvoerende ambtenaar moet handelen.

Beleidsvrijheid van ambtenaren kan daarnaast een positieve bijdrage leveren aan het oplossen van problemen waaraan tijdens het formuleren van beleid niet was gedacht. Verder is beleidsvrijheid van belang om ambtenaren de erkenning te geven die zij verdienen. Ambtenaren zijn vanwege het directe contact met de burger beter in staat om meer inzicht in de behoeften van de burger te verkrijgen en daar via het handelen beter op in te spelen. Wanneer de ambtenaren over beleidsvrijheid beschikken kan het beleid meer op maat worden toegepast. Tegelijk past de waarschuwing dat het beschikken over beleidsvrijheid niet mag betekenen dat de ambtenaren maar hun gang kunnen gaan. Het moet niet zo zijn dat burgers afhankelijk zijn van de sympathieën en antipathieën van de ambtenaar (1978, p. 208-211).

2.2.2. Discretionaire ruimte en besluitvorming

Soetendorp - de Savornin Lohman beschrijft in haar boek "Doe wel en zie om" (1990) het begrip 'discretion' aan de hand van Handler. Laatstgenoemde schreef in zijn boek "The conditions of discretion – autonomy, community, bureaucracy" (1986) het volgende:

"By discretionary, I mean that the substantive relationship is not or ought not to be governed by the rules".

Hiermee duidt Handler 'discretion' aan als handelingsruimte, die niet door regels moet worden ingevuld (Soetendorp, J. 1990, p. 130).

Soetendorp - de Savornin Lohman noemt Lipsky's 'street-level bureaucrat' een 'frontlinie-werker'. Zij worden enerzijds gezien als verlengstuk van de overheid, waarbij zij gericht zijn op (sociale) controle. Anderzijds zijn zij de pleitbezorgers voor de behoefte van de burger. Het begrip handelingsruimte is hierbij essentieel: de frontlinie-werkers hebben te maken met een veelheid aan regels. Zoveel dat zij soms door de bomen het bos niet meer zien en daarom maar gaan handelen 'naar bevind van zaken'. Het kunnen beschikken over handelingsruimte geeft de werker het gevoel een eigen inbreng te hebben. Vanuit de top van de organisatie wordt echter geprobeerd om het gebruik van handelingsruimte tegen te gaan. Dit onder het motto dat afwijking van de regels (...) leidt tot willekeur en rechtsongelijkheid. De top beperkt de handelingsruimte door het stellen van regels en procedure afspraken, maar naarmate deze regels toenemen groeit de behoefte bij de frontlinie-werkers om zaken op de eigen manier af te doen (1990, p. 131-132).

Soetendorp - de Savornin Lohman geeft aan dat organisaties die werken op het grensgebied van recht en hulpverlening per definitie beschikken over handelingsruimte. Elke functionaris beschikt over een eigen ruimte en maakt binnen die ruimte gebruik van zijn expertise om zijn handelen, nu eens helpend en dan weer straffend, uit te voeren (1990, p. 136). Aanwezige en in gebruik genomen handelingsruimte veronderstelt dan ook een bepaalde besluitvorming welke in handen is van de frontlinie werker.

Uit promotieonderzoek naar de uitvoering van de Bijstandswet, dat in de jaren '80 door dr. Knecht is uitgevoerd bij enkele sociale diensten, blijkt dat besluitvorming beïnvloed werd door in de praktijk ontwikkelde criteria. Frontlinie werkers zoeken naar een redelijke beslissing, vaak in samenwerking

door met collega's de verschillende mogelijkheden te bespreken (1986: *Regels en redelijkheid in de bijstandsverlening – participerende observatie bij een sociale dienst*, in Soetendorp, 1990, p. 137).

Soetendorp - de Savornin Lohman onderscheidt drie basisoriëntaties voor de besluitvorming van de frontlinie werkers:

- *Het professionele of hulpverlenersmodel*: doel is de hulpverlening aan de klant waarbij klantgerichtheid voorop staat. Er is in principe een vertrouwensrelatie met de klant die tevens de belangrijkste informatiebron is. De beschikbare informatie en expertise worden aangewend om de klant te helpen.
- *Het juridische of rechtvaardigheidsmodel*: Het gaat hier primair om regeltoepassing. Hierbij is de veronderstelling dat gelijke behandeling in gelijke gevallen tot een rechtvaardige uitkomst leidt. De uitkomst moet ook redelijk en billijk zijn gegeven de persoonlijke situatie van de klant.
- *Het bureaucratische model*: Objectieve criteria en procedures domineren teneinde zorgvuldige toepassing van de regels te waarborgen. Met behulp van jurisprudentie worden nieuwe, meer verfijnde normen opgesteld om categorieën van gevallen te beoordelen. De professional zal zich in zijn uiteindelijke beslissing zoveel mogelijk distantiëren van persoonlijke en emotionele aspecten. Dit lukt het beste door op een neutrale en generaliserende manier, aan de hand van objectieve data, de casus in te schatten en de bijbehorende beslissing af te lezen.

Een professional moet de ruimte hebben om te kunnen beoordelen welke toepassing van de regels het beste past bij de klant (1990, p. 140-141).

2.2.3. Overige inzichten ten aanzien van handelingsruimte en handelingsvrijheid

In de sociale sector is handelingsvrijheid een noodzakelijk onderdeel van de interactie tussen consulent en burger (Brodin, E.Z., 2008, 31, p. 317). In de interactie met de burger moet de consulent vaak met beperkte informatie en in korte tijd een beslissing nemen. Bovendien kan de regelgeving tegenstrijdig zijn met de persoonlijke situatie van de burger. Om met deze spanning om te gaan, ontwikkelt de consulent binnen de beschikbare handelingsruimte zogenaamde 'coping mechanismen' (Lipsky, 2010 en Tummers, L. & Bekkers, V.J.J.M., 2014).

Volgens Palumbo (1984, in Tummers en Bekkers, 2014) verhoogt de aanwezigheid van een zekere handelingsruimte voor de consulent ook de mate van zingeving aan beleid. Gelijktijdig kan worden aangevoerd dat het bieden van een zekere mate van handelingsvrijheid aan consulenten tevens van positieve invloed is op de bereidheid om het beleid uit te voeren (Meyers & Vorsanger, 2003, Sandfort, 2000, in Tummers en Bekkers, 2014). Er lijkt dan ook een (positieve) relatie aanwezig te zijn tussen de aanwezigheid van handelingsruimte, de mate waarin consulenten zingeving aan beleid ervaren en de bereidheid om beleid uit te voeren (Hill & Hupe, 2009, Lipsky, 2010).

Tummers en Bekkers (2014) definiëren, na theoretisch onderzoek, handelingsvrijheid als de waargenomen vrijheid van consulenten in het maken van keuzes met betrekking tot de aard, de hoeveelheid en kwaliteit van sancties en beloningen bij het uitvoeren van beleid.

2.3. Professionaliteit en autonomie

2.3.1. De professionele dienstverlener

Van der Aa beschrijft in zijn proefschrift de handelingsruimte van medewerkers met een publieke taak, evenals Maynard-Moody en Musheno, vanuit twee consulent-perspectieven: de bureaucratische beleidsuitvoerder en de professionele dienstverlener.

In het perspectief van de bureaucratische beleidsuitvoerder worden de werkzaamheden uitgevoerd in een bureaucratische, regelgestuurde omgeving. Bij de professionele dienstverlener gaat het om de consulent die het werk niet zozeer op basis van beleidsregels maar op basis van eigen expertise invulling geeft, waarbij de nadruk meer ligt op diagnose, coaching, motivering en activering van werklozen (Van der Aa, 2012, p. 20 & 33).

Met het 'professionalisme perspectief' wordt een invalshoek op dienstverlening bedoeld, waarbij wordt gekeken naar de rol van structurering, de uitvoering van de dagelijkse werkzaamheden en de omgang met vrijheid daarbinnen. "Er ligt meer nadruk op de rol en de status van erkende professionele kennis en normen in de uitvoering van het werk en de ruimte die dienstverleners vanuit beleid en organisatie krijgen om volgens deze normen te kunnen werken" (Van der Aa, 2012, p. 26).

Van der Aa geeft aan dat handelingsruimte in het professionalisme perspectief wordt omschreven als professionele autonomie, bovendien wordt de ruimte door de consulent daadwerkelijk geclaimd als zijnde noodzakelijk "omdat het werk voor een groot deel bestaat uit het interpreteren en wegen van verschillende soorten informatie over zowel de individuele casus als over de kenmerken van de behandeling" (Van der Aa, 2012, p. 46).

2.3.1.1. Dienstverlening

Van der Aa maakt gebruik van de inzichten van Hasenfeld om de vergelijking tussen street-level-bureaucracy en het professionalisme perspectief binnen het dienstverleningsproces nader uit te werken.

Hasenfeld definieert publieke dienstverlening in algemene zin als werk dat bestaat uit (geïnstitutionaliseerde en/of sociale) interacties tussen de dienstverlener en het subject van dienstverlening. De dienstverlening staat in het algemeen in het teken van verandering van de sociale positie van de dienstverleningssubjecten. Hasenfeld onderscheidt drie vormen van dienstverlening:

- *'People processing'*: de dienstverlening richt zich op het veranderen en formaliseren van een bepaalde sociale status.
- *'People sustaining'*: de dienstverlening richt zich op het voorkomen of vertragen van verslechtering van de situatie van de burger.
- *'People changing'*: de dienstverlening richt zich op verandering van psychische, fysieke of sociale kenmerken van burgers vanuit de aanname dat verandering mogelijk is.

(Hasenfeld in Van der Aa, 2012, p. 34-35)

Dienstverlening vanuit het bureaucratisch perspectief

Dienstverleners (of: consultants) worden vanuit het bureaucratisch perspectief beschouwd als uitvoerders van bepaalde regels en voorschriften en zijn daarmee uitvoerders van beleid in een politiek-bestuurlijke context. De aard van het werk is erin gelegen om informatie te verzamelen en verwerken en onder het toepassen van wet- en regelgeving te komen tot een bepaalde beslissing. Consultants hebben volgens Lipsky een relatief grote invloed op de vertaling van het beleid in besluiten die gevolgen hebben voor de burgers. Deze invloed ontstaat zowel door de context waarin zij werken, als door het sociale karakter van de dienstverlening. Deze twee invloedsferen leiden tot onontkoombare discretionaire ruimte. Lipsky geeft tevens aan dat consultants niet uitsluitend bezig zijn met het neutraal uitvoeren van beleid, maar ook met het 'copen' van de werkomstandigheden: het onder controle houden van de werklast en het mede op basis van eigen voorkeuren afwegen van organisatiebelangen, werkbelangen en burgerbelangen die niet zondermeer overeen hoeven komen. Consultants neigen er volgens Lipsky naar om burgers deels op basis van eigen morele oordelen te classificeren in 'deserving' en 'non-deserving'. Voor consultants is medewerking van de burger van groot belang. Zonder medewerking kunnen zij hun werk niet efficiënt uitvoeren. Als burgers als non-coöperatief worden beschouwd en daarmee het werk van de consultant belemmeren, kan dit gevolgen hebben voor de wijze waarop zij geclassificeerd worden (deserving/non-deserving). Burgers kunnen door hun eigen inzet en opstelling hun classificatie beïnvloeden:

- De manier waarop zij zich presenteren in het contact met de consultant en de manier waarop zij reageren op diens beslissingen. Dit speelt met name een rol als de beoordeling van gedrag een belangrijk onderdeel vormt van de besluitvorming.
- Burgers kunnen strategisch omgaan met de mate waarin zij zich al dan niet (tijdig) voldoen aan de procedurele eisen van de bureaucratie. Dit bijvoorbeeld door bepaalde informatie niet te verstrekken, of de nadruk te leggen op een bepaalde omstandigheden.
- Burgers kunnen de procedures frustreren door bijvoorbeeld veel te laat of niet op afspraken te komen, of geheel onbereikbaar te zijn voor de consultant.

(Van der Aa, 2012, p. 33-39)

Dienstverlening vanuit het professionalisme perspectief

Bij dienstverlening vanuit het professionalisme perspectief ligt de nadruk niet zozeer op het dienstverlenen als uitvoering van wet- en regelgeving, maar meer op de uitoefening van een vak. Van der Aa onderscheidt in de wetenschappelijke literatuur twee ideaaltypen van professionalisme. Enerzijds bestaat het perspectief van de professional als hoogopgeleide persoon die kennisintensief werk uitoefent, werkend vanuit eigen professionele normen en beroepsethiek. Anderzijds is er het perspectief dat professionalisme beziet als ideologie, zich meer richtend op het strategisch inzetten van professionals teneinde controle over de uitvoering van het werk te krijgen en te behouden.

Van der Aa gaat voor zijn promotieonderzoek uit van een professionalisme perspectief wat bestaat uit een vermenging van deze beide perspectieven. De dienstverlenende professional:

- houdt zich vooral bezig met als complex gedefinieerde maatschappelijke problemen.
- heeft vaker te maken met geïndividualiseerde oplossingen dan met gestandaardiseerde oplossingen.

- wordt veronderstelt over hooggeschoolde kennis en vaardigheden te beschikken.
- beschikt over onderschreven normen, methoden en ethisch handelen.

Hieruit blijkt dat het vooral gaat om dienstverlening die zich richt op min of meer specialistische behandeling van complexe problemen waarvoor standaardoplossingen niet effectief worden geacht. In het bureaucratisch perspectief worden de consultants echter vooral gezien als beleidsuitvoerders (en beleidsmakers), terwijl in het professionalisme perspectief de consultant meer wordt gezien als behandelaar of probleemoplosser die volgens professionele normen en standaarden het werk uitvoert. Ook vanuit het professionalisme perspectief is de consultant afhankelijk van de informatie en medewerking van de burger (Van der Aa, 2012, p. 39-43).

2.3.1.2. Beslisruimte

Zowel binnen het bureaucratisch perspectief als binnen het professionalisme perspectief beschikt de consultant over een zekere mate van vrijheid om zelf in meer of mindere mate invulling te geven aan de dienstverlening. Deze ruimte wordt door Van der Aa uiteindelijk omschreven als “de vrijheid van handelen van consultants bij de uitvoering van het werk in relatie tot standaarden en normen die dat handelen mee structureren. Die standaarden kunnen afkomstig zijn van een beleid, maar ook van een “professie” (Van der Aa, 2012, p. 44). Onderstaand wordt het concept beslisruimte uiteengezet naar het bureaucratisch en het professionalisme perspectief.

Beslisruimte vanuit een bureaucratisch perspectief

Een andere term voor beslisruimte in het bureaucratisch perspectief is ook wel ‘discretionaire ruimte’ of beleidsruimte naar de definitie van Ringeling. Er zijn een aantal oorzaken voor het ontstaan van beleidsruimte te herkennen, welke in paragraaf 2.2.1. uiteen zijn gezet. Beleidsruimte kan door de wetgever opzettelijk worden gecreëerd omdat niet alle omstandigheden en situaties waarop regelgeving van toepassing is vooraf kunnen worden voorzien. Het benutten van beleidsruimte leidt tot informele uitvoeringsstrategieën die de beleidsuitkomsten kunnen beïnvloeden. De volgende strategieën kunnen in het algemeen in de literatuur worden herkend:

- Het niet of onvolledig werken volgens de uitvoeringsvoorschriften.
- Het maken van onderscheid en keuzes waar dit niet zo bedoeld is.
- Het selectief toegang bieden tot voorzieningen en diensten voor bepaalde (kansrijke) burgers om de uitvoering zo soepel mogelijk te maken.
- Het op eigen criteria stereotyperen van burgers.

Aan het hanteren van informele strategieën kleven wel risico’s. Enerzijds is beleidsruimte een voorwaarde voor consultants om voorschriften aan te kunnen passen aan de individuele situatie, anderzijds geeft de aanwezigheid van deze verschillende strategieën aan dat consultants hun beleidsruimte niet altijd met het juiste doel gebruiken. Beleidsvrijheid wordt zodoende als onontkoombaar maar tegelijk als mogelijk problematisch beschouwd (Van der Aa, 2012, p. 44-46).

Beslisruimte vanuit het professionalisme perspectief

In het professionalisme perspectief wordt beslisruimte aangeduid als professionele autonomie. Daarmee wordt de beleidsruimte niet benaderd als potentieel probleem, maar als door professionals geclaimde voorwaarde om het werk naar professionele standaarden uit te kunnen voeren.

Professionals hebben deze autonomie nodig, omdat het werk maar ten dele routinematig is. Zij hebben ruimte nodig om de door de burger verstrekte informatie te interpreteren en te wegen naar de individuele situatie. Vanuit dit proces komt men tot de mogelijk toe te passen behandeling of oplossing van die situatie. Het is daarmee een complex, cognitief proces dat autonomie van denken en handelen vereist. Dit niet-routinematige en cognitieve proces wordt ook wel *inference* genoemd of, de gevolgtrekking uit beschikbare informatie (Abott in Van der Aa, 2012, p. 46).

In het professionalisme perspectief gaat het daarom ook niet zozeer om de al dan niet geoorloofde gehanteerde uitvoeringsstrategieën, maar om de vraag in hoeverre de consulent in staat wordt gesteld om autonoom beslissingen te nemen teneinde tot een oplossing van een probleem te komen (Van der Aa, 2012, p. 46-47).

| Aspect van dienstverlening | Bureaucratisch perspectief | Professionalisme perspectief |
|--|---|--|
| <u>Primair dienstverleningsproces:</u> Typering van de aard van het werk | <ul style="list-style-type: none"> - Beleidsuitvoering en regeltoepassing in interactie met burgers - <i>People-processing</i> | <ul style="list-style-type: none"> - Behandeling van burgers op basis van professionele standaarden en expert-kennis - <i>People-changing</i> |
| <u>Beslisruimte van consulenten:</u> Typering van de omgang van consulenten met beleidsruimte in het dagelijks werk | <ul style="list-style-type: none"> - Informele strategieën - Strategische controle over dagelijks werk en burger - Potentieel problematisch te verantwoorden | <ul style="list-style-type: none"> - Professionele inference en intuïtie op basis van expertise en praktijkervaring - Noodzakelijk als gevolg van professionele claim op autonomie |

Tabel 1: Twee ideaaltypen van publieke dienstverlening (overgenomen uit: Van der Aa, 2012, p. 56)

2.3.2. Vakmanschap

Hupe geeft in zijn artikel “De autonomie van de vakman (m/v)” (2009) een beschrijving van wie onder de noemer ‘professional’ in de (semi)publieke dienst kan worden verstaan. Als eerste wordt de vraag gesteld wat een professional tot een professional maakt. Vanuit de literatuur worden een aantal kenmerken genoemd die bij een professional horen: specifieke kennis die met gezag wordt toegepast. Hierbij horen ethische waarden met de mogelijkheid voor het opleggen van sancties. Deze kenmerken bestaan aan de ene kant uit eigenschappen die verbonden zijn aan een bepaald beroep, aan de andere kant worden de kenmerken bepaald door de manier waarop dat beroep in de samenleving wordt benaderd. De samenleving accepteert de gezaghebbende uitoefening van het betreffende beroep. Daarmee is maatschappelijk gezien ook een zekere machtsuitoefening aan de orde (2009, p. 131).

De kenmerken van professionals en de manier waarop de samenleving van hen een zekere autonomie accepteert (*institutionalisering*), hebben gevolgen voor de manier waarop afzonderlijke professionals werkend binnen een bepaald verband (*organisatie en werkomstandigheden*) hun beroep uitoefenen (*individuele kenmerken*). Hupe noemt daartoe dimensies van professionele verscheidenheid, zie hiervoor onderstaande tabel.

| Schaal | Categorie | Dimensies |
|---------------------|--|---|
| Professie | <i>Institutionalisering</i> | Aard van het beroep Inhoud van het beroep Maatschappelijke erkenning Zelfregulering |
| Organisatie | <i>Organisatie en werkomstandigheden</i> | Bestuurslaag Beleidsvorming/-uitvoering Organisatiestructuur Functie ICT in primaire proces Leidinggevende/ondergeschikte positie |
| Professional | <i>Individuele kenmerken</i> | Duur en aard van de opleiding Werkervaring Sekse Leeftijd karaktereigenschappen |

Tabel 2: Dimensies van verscheidenheid (overgenomen uit : Hupe, 2009, p. 132)

Tot de traditionele professionals behoren bijvoorbeeld beroepen als artsen, advocaten, notarissen en architecten. Ook ambtenaren beschouwen zich als professional: ze hebben een vak geleerd en zijn door opleiding en ervaring competent en in staat om dat vak steeds beter uit te oefenen. Er is geen verschil in motivatie, inzet en betoond vakmanschap tussen de klassieke professionals en de professionals in publieke dienst (Hupe, 2009, p. 133). Met de term 'professional in publieke dienst' verwijst Hupe naar een aantal kenmerken, zij oefenen een specifiek beroep uit waarvoor zij een bepaalde opleiding hebben genoten. Daarnaast voelen zij zich verantwoordelijk voor hun werk en zij zijn in dienst van de overheid.

De professional: autonomie en verantwoording

Hupe (2009, p. 140) beschrijft autonomie als eigenschap van een actor. Het heeft niet zozeer betrekking op datgene wat is toegestaan, maar op de feitelijke handelingsruimte van een organisatie of persoon. Doorgaans wordt autonomie in verband gebracht met professionals, terwijl het begrip 'discretion' meer wordt verbonden met regels welke door de ambtenaar moeten worden toegepast.

'Discretion' wordt in het Bestuursrecht vertaald als 'discretionaire bevoegdheid'. In de bestuurskunde is deze term door Ringeling vertaald als 'beleidsvrijheid (hiervoor beschreven in paragraaf 2.2.1.). De essentie van 'discretion' lijkt te zijn dat het gaat om de toegestane handelingsruimte in de relatie tussen regelsteller en regeltoepasser. 'Discretion' verwijst naar regels afkomstig uit één specifieke bron. Regels kunnen afkomstig zijn vanuit de wetgever, vanuit de organisatie maar ook vanuit het individu zelf.

Hupe geeft aan dat de feitelijke handelingsruimte van een actor zich niet vanuit een bepaalde regelbron laat determineren. Handelingsruimte krijgt daarentegen vorm door en in het handelen van de actor. Volgens Hupe wordt de manier waarop de handelingsruimte wordt vormgegeven deels bepaald door de werkomstandigheden van de professional (zoals bijvoorbeeld werk- en regeldruk), maar zijn ook persoonsgebonden kenmerken (denk aan anciënniteit en ervaring binnen de functie, leeftijd) van invloed. Zelfs in een situatie waarin alle andere factoren gelijk blijven, maken professionals binnen dezelfde functie soms andere afwegingen dan hun collega's (2009, p. 142-143).

Zoals Hupe en Hill in hun artikel *Streetlevel bureaucracy and public accountability* (2007) beschrijven, werken consultants in een micronetwerk met zowel horizontale als verticale relaties. Zij hebben contact met interne en externe collega's, met de burger en met het management. Zij hebben vanwege al die relaties te maken met zowel horizontale als verticale verantwoording.

Geredeneerd vanuit het perspectief van de vakman, de professional, is het de aanname dat de publieke professional zijn werk goed wil uitoefenen. Deze professional heeft echter gelijktijdig te maken met verwachtingen vanuit de organisatie, vanuit de burger en vanuit de maatschappij. Al deze partijen willen hun beperkingen stellen aan de handelingsruimte van de professional. Hupe en Hill beschrijven in hun artikel (2007) een aantal typen van verantwoording voor de publieke professional waaruit de horizontale en verticale verantwoording blijkt:

- *De professionele verantwoording*, zijnde de verantwoording naar collega's (directe collega's, direct leidinggevende).
- *De politiek-bestuurlijke verantwoording*, zijnde de verantwoording naar de politiek verantwoordelijke (wethouder, ministerie).
- *De participatieve verantwoording*, zijnde de verantwoording naar de maatschappij (de burger, samenwerkingsorganisaties).

2.4. Theoretische bril

Het doel van mijn onderzoek is om te analyseren hoe de consultants van SZW in de dagelijkse praktijk omgaan met handelingsruimte bij het toepassen van het sanctiebeleid en welke factoren hierbij van invloed zijn.

In de voorgaande paragrafen zijn de inzichten die betrekking hebben op de 'street-level bureaucrats', discretionaire ruimte en professionaliteit en autonomie weergegeven. Op basis van deze inzichten wordt in onderstaande paragraaf een aantal centrale begrippen besproken. Deze begrippen vormen de theoretische bril waarmee ik naar het empirische deel van het onderzoek kijk.

Uit de formulering van de centrale vraag wordt duidelijk dat ik vooral geïnteresseerd ben in het handelen van de verschillende consultants bij SZW: hoe gaan zij om met de discretionaire bevoegdheid? Ik verwacht dat de rolopvatting van de consultants van invloed is op de beslissingen die zij nemen ten aanzien van de uitvoering van het sanctiebeleid. Daarnaast verwacht ik dat bepaalde persoonskenmerken mede van invloed zijn op de rolopvatting, en daarmee op het handelen van de consultants.

In de volgende paragrafen worden de centrale begrippen nader uitgewerkt en geoperationaliseerd.

2.4.1. Discretionaire bevoegdheid: handelingsruimte bij het uitvoeren van het sanctiebeleid

Bij het uitvoeren van het sanctiebeleid wordt het vastgestelde beleid door de consultant omgezet in concrete activiteiten, in handelingen die tot uitvoering van het beleid en tot het bereiken van de beoogde doelstellingen leiden. Handelingsruimte is voor de consultants een elementair onderdeel om hen het werken mogelijk te maken en is vooral bedoeld om recht te kunnen doen aan de unieke situatie van het individu.

Handelingsruimte, bestaande uit de binnen het uit te voeren beleid aan de consulent *toegestane* ruimte om te individualiseren, als ook uit de *genomen* ruimte waarbij de consulent naar eigen inzicht het beleid uitvoert, is één van de centrale begrippen van de theoretische bril.

2.4.1.1. Toegestane ruimte

De toegestane ruimte wordt ingekaderd door wet- en regelgeving, uitgeschreven beleidsinstructies en de beschreven werkprocessen. Ten aanzien van de gegeven ruimte wordt gesteld dat deze ruimte voor iedere consulent van het Werkplein en van WSP gelijk is.

Binnen de wetgeving ten aanzien van het sanctiebeleid is opgenomen dat er geïndividualiseerd kan worden in het geval er sprake is van bijzondere omstandigheden en dringende redenen. In de beleidsinstructie zijn deze bijzondere omstandigheden en dringende redenen nader omschreven. Zo heeft de consulent enkele handvatten aangereikt gekregen om de situatie van de bijstandsgerechtigde en de daarmee gepaard gaande omstandigheden te beoordelen en op grond daarvan af te wijken van de standaardsanctie welke opgelegd zou kunnen worden wanneer er geen sprake is van bijzondere omstandigheden dan wel dringende redenen.

2.4.1.2. Genomen ruimte

Als een consulent van het Werkplein of van WSP besluit om een bijstandsgerechtigde niet voor te dragen voor het opleggen van een sanctie, terwijl het gedrag van die persoon daar wel aanleiding toe geeft, dan is er sprake van het zich toe-eigenen van handelingsruimte. Dit is ook het geval als door een CMT-consulent wordt besloten een lagere of geen sanctie op te leggen terwijl er geen sprake is van bijzondere omstandigheden dan wel dringende redenen.

Het feitelijk omgaan met handelingsruimte laat zich nauwelijks in werkprocessen en instructies vastleggen. Zoals hiervoor reeds opgemerkt is, wordt het invullen van handelingsruimte mede bepaald door omstandigheden als werk- en regeldruk, als door persoonsgebonden kenmerken zoals anciënniteit en ervaring in de functie. Naast deze factoren kan het eigen morele kompas (de normen en waarden) van de consulent invloed uitoefenen op de invulling van de handelingsruimte.

Handelingsruimte is in zijn geheel te zien als de 'speelruimte' die door consulenten wordt benut bij het uitvoeren van het sanctiebeleid

2.4.2. Rolopvatting van de professional

Uit de theorie is gebleken dat de consulent zelf een belangrijke rol speelt in het uitvoeren van het beleid. Maynard-Moody & Musheno onderscheiden onder de consulenten de citizen-agent en de state-agent. Vergelijkbaar onderscheidt Van der Aa de bureaucratische dienstverlener en de professionele dienstverlener. Ten aanzien van de professional spreekt Hupe over de autonomie van de vakman. De verwachting is dat deze ideaaltypische consulenten ook bij SZW onderscheiden kunnen worden.

Het perspectief van waaruit de consulent zijn professionaliteit beziet en invult kan zichtbaar worden gemaakt door de onderstaande indeling:

- Het legalistisch perspectief, waarbij de consulent wet- en regelgeving leidend laat zijn bij het uitvoeren van het sanctiebeleid.

- Het professionele / doelmatige perspectief, waarbij binnen de kaders van wet- en regelgeving gezocht wordt naar de balans tussen dat wat is voorgeschreven en dat wat in het hier en nu acceptabel handelen is.

Indicatoren om deze beide perspectieven te meten zijn:

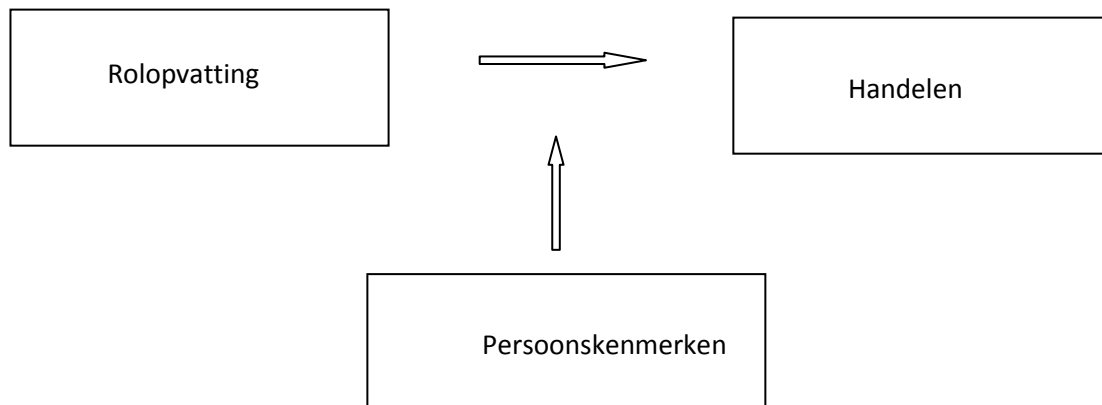
- Legalistisch perspectief: het strikt volgen van wet- en regelgeving en procesbeschrijvingen;
- Professioneel / doelmatig perspectief: een op basis van ervaring in de functie en professionele beroepshouding ontwikkelde visie op de uitvoering van het sanctiebeleid.

2.4.3. Persoonskenmerken van consulenten

Uit de bestudeerde literatuur blijkt dat de consulent zelf eveneens een belangrijke rol speelt in de manier waarop het werk wordt uitgevoerd. Consulenten die werken met dezelfde wet- en regelgeving en vanuit dezelfde functie dezelfde taken uitvoeren, kunnen bij eenzelfde bijstandsgerechtigde toch tot een ander besluit komen. Persoonskenmerken kunnen van invloed zijn op de manier waarop consulenten met de handelingsruimte omgaan. Enkele persoonskenmerken zijn binnen de gekozen onderzoeksopzet lastig meetbaar. Zo kan het uitvragen van karaktereigenschappen in een groepsinterview bedreigend overkomen. Andere persoonskenmerken zijn objectief te meten.

Mijn verwachting is dat met betrekking tot de persoonskenmerken met name het aantal jaren ervaring in de huidige- en de voorliggende functie(s) een grote rol speelt bij het invullen van de handelingsruimte bij toepassen van het maatregelbeleid.

Schematisch ziet de theoretische bril er als volgt uit:



2.5 Operationaliseren van de indicatoren

In deze paragraaf wordt per centraal begrip in een schema uitgewerkt welke indicatoren van toepassing zijn en op welke wijze dit in het interview gemeten is. Daarnaast wordt via de vignetten onderzocht in hoeverre de indicatoren in het concrete handelen te herkennen zijn.

Handelen

| Begrip: | Indicatoren: | Metten door: |
|------------------|--|--|
| Handelingsruimte | Toegestane ruimte | Kennis van wet en regelgeving: <ul style="list-style-type: none"> . handboek . procesbeschrijving . e-learning in Vakmanschap |
| | Genomen ruimte <i>Functiespecifieke taken</i> | <ul style="list-style-type: none"> . preventie: informeren en motiveren . actie: signaleren en confronteren . repressie: melden bij CMT |
| | <i>Omgaan met werkdruk</i> <i>Normen en waarden</i> | <ul style="list-style-type: none"> . keuze tussen nu doen of later terugkrijgen . empathie en sympathie . vertrouwen in expertise collega |

Rolopvatting: kijk op uitvoering

| Begrip: | Indicator: | Metten door: |
|---|----------------------------------|--|
| Legalistische rolopvatting | <i>Wet- en regelgeving</i> | . het volgen van wet- en regelgeving |
| | <i>Werkafspraken</i> | . het volgen van de procesbeschrijving |
| Professionele / doelmatige rolopvatting | <i>Professionele houding</i> | <ul style="list-style-type: none"> . het sanctiebeleid erkennen als gedragsveranderend instrument . bespreken van beleid en casuïstiek |
| | <i>Eigen visie op uitvoering</i> | . balans tussen rekening houden met situatie en omstandigheden en toepassen van wet- en regelgeving |

Persoonskenmerken

| Begrip: | Indicator: | Meten door: |
|---------------------------|---------------------------------------|--|
| Sekse | | Man Vrouw |
| Leeftijd | In leeftijdsgroepen ingedeeld | 9 leeftijdsgroepen van 20 tot 65 jaar, cohorten van 5 jaar |
| Opleidingsniveau | Hoogst genoten en afgeronde opleiding | MBO, HBO, WO |
| Ervaringsjaren | Organisatie Functie | Hoe lang bij SZW Hoe lang in deze functie |
| Voorafgaande werkervaring | Laatste werkkring voor SZW | Functie Hoe lang |

3.1 Opzet empirisch onderzoek

3.1.1. Onderzoeksstrategie

Het onderzoek dat is uitgevoerd betreft een gevalstudie en kent een exploratief karakter.

Het feit dat het onderzoek alleen Den Haag wordt uitgevoerd maakt de uit de resultaten af te leiden conclusies en aanbevelingen in zekere zin specifiek, hetgeen beperkingen opwerpt voor de externe validiteit van het onderzoek en voor de toepasbaarheid van de aanbevelingen.

3.1.2. Onderzoeksmethode en -techniek

Het empirisch onderzoek is uitgevoerd door middel van een aantal interviews, die zowel individueel (manager Werkplein en teamhoofden) als in groepsverband (consulenten) zijn afgenomen. Het onderzoek is uitgevoerd onder vertegenwoordigers van de uitvoerende teams:

- Werkplein (Teams: Brede intake, Direct aan het werk, Participatie).
- Werkgevers Servicepunt (Teams: Instroom, Uitstroom).
- Centraal maatregel team.

De consulenten van deze teams van het Werkplein en WSP zijn in contact met bijstandsgerechtigden. Zij constateren feitelijk sanctiewaardig gedrag en melden dit aan het CMT. Het CMT roept bijstandsgerechtigde op voor een hoor- en wederhoor gesprek en maakt de individuele afweging ten aanzien van het al dan niet opleggen van een sanctie.

Ten behoeve van de procesonderdelen 'preventie' en 'actie' heb ik een manager, hoofden en consulenten van het Werkgevers Servicepunt en van het Werkplein geïnterviewd. De managers sturen via hun hoofden de verschillende teams aan: de consulenten zien de bijstandsgerechtigden soms meermalen per week en constateren dientengevolge in hoeverre zij zich houden aan de aan de uitkering verbonden verplichtingen. Ten behoeve van het procesonderdeel 'repressie' heb ik de teamleider en consulenten van het CMT geïnterviewd.

De groepsinterviews zijn gehouden volgens de methode van het semigestructureerde interview. Uitgaande van een aantal vastgestelde onderwerpen ben ik in gesprek gegaan teneinde een antwoord te vinden op de hoofd- en deelvragen. Binnen de vraag was er beperkt ruimte beschikbaar om verder uit te wijden over het onderwerp.

Bij de groepsinterviews is daarnaast gebruik gemaakt van de vignetmethode. De deelnemers aan het interview werden verzocht over een voorgelegde casus een aantal vaste vragen te beantwoorden. De vignetmethode kan worden gebruikt om een kunstmatige representatie te geven van de sociale werkelijkheid.

In totaal zijn er zeven individuele en zes groepsinterviews gehouden.

De groepsinterviews zijn gehouden met tenminste twee en maximaal vier personen en duurden niet langer dan anderhalf uur.

De Werkpleinmanager en de hoofden (drie hoofden van Werkpleinen, twee van WSP en één van CMT) zijn voor een individueel interview benaderd. Ook deze interviews waren semigestructureerd en duurden een half uur tot maximaal drie kwartier.

3.1.3. De vignetten

Voor dit onderzoek heb ik twee verschillende vignetten ontwikkeld, ontleend aan de dagelijkse praktijk. Beide vignetten bevatten aan de werkelijkheid ontleende situaties om een zo realistisch mogelijk beeld te kunnen verkrijgen met betrekking tot de handelwijze van de consultants. De twee vignetten ontwikkelen zich naar de volgende stap in de keten. Eén vignet is gestart bij de consultants van de Brede intake, en is aangevuld met informatie voor de consultants van Direct aan het werk. Vervolgens is dit vignet aangevuld met informatie voor de consultants van het CMT. Het tweede vignet is gestart bij de consultants van Participatie en is vervolgens met aanvullende informatie doorgestuurd naar de consultants van WSP. De geïnterviewden is gevraagd wat zij zouden doen in de voorgespiegelde situatie. Doordat de geïnterviewde consultants, die verschillende taken uitvoeren binnen het dienstverleningsproces, hetzelfde vignet voorgelegd krijgen, is het mogelijk om de gepercipieerde handelingsvrijheid per functie te analyseren.

De vignetten zijn voorzien van twee open vragen welke door iedere consultant individueel ingevuld werden. Het gaat om de vragen: 'wat zou jij doen in dit geval' en 'waaruit bestaan de eventuele vervolgstappen'. Ik heb gekozen voor open vragen in plaats van meerkeuzevragen om de kans op een sociaal wenselijk antwoord zoveel mogelijk uit te sluiten.

(Benda en Fenger, 2014, p. 17-19)

3.1.4. Betrouwbaarheid en validiteit

Omdat in mijn scriptie specifiek een Haagse situatie ('single case') is onderzocht, is vooral de interne validiteit van belang. De verzamelde informatie moet leiden tot een goed, sluitend inzicht in hoe in Den Haag de handelingsruimte bij het uitvoeren van het sanctie beleid wordt ingevuld.

Om de betrouwbaarheid en validiteit zo groot mogelijk te maken, zijn de interviews gehouden met zowel teammanagers als consultants uit de dagelijkse praktijk. Per 'soort' consultants zijn tenminste twee personen van verschillend geslacht geïnterviewd zodat er sprake is van een brede selectie van personen en functies. Dit draagt bij aan een omvangrijke dataverzameling, binnen de verschillende afdelingen van de organisatie. Dit alles vergroot de representativiteit van de uitkomsten en draagt bij aan triangulatie (Van Thiel, S., 2010).

4.1. Wettelijk kader

De Algemene Bijstandswet is in 1965 in werking getreden. Sindsdien heeft de wet verschillende wijzigingen ondergaan. In de volgende paragrafen wordt de ontwikkeling van het sanctiebeleid in de bijstand geschetst: van de Algemene Bijstandswet (1965) naar de Participatiewet (2015).

4.1.1. Algemene Bijstandswet en de Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers (1965 – 1995/97)

Met de Algemene Bijstandswet (hierna: ABW) van 1965 nam de overheid de “rechtsplicht op zich om aan iedere Nederlander” (of daarmee gelijkgestelden) “financiële bijstand te verlenen die in zodanige omstandigheden verkeerde of dreigde te geraken, dat hij niet over de middelen beschikt om in de kosten van het bestaan te voorzien” (Kamerstuk 22 545, p. 7). Met de invoering van de ABW werd afscheid genomen van de Armenwet en de charitatieve armenzorg. De ABW van 1965 had als doelstelling de garantie van een minimuminkomen aan burgers die niet door werk in hun levensonderhoud konden voorzien en niet in aanmerking kwamen voor andere sociale uitkeringen. Bijstand werd een recht in plaats van een gunst (Vos, J. in *Honderd jaar sociale zekerheid*, 2003, p. 251-252). Dit recht werd gebaseerd op de beginselen van menselijke solidariteit, vrijheid en waardigheid. Bijstandsgerechtigden werden gezien als mensen die met respect moesten worden behandeld en dus niet in een afhankelijke positie gebracht. Iedereen die in financiële nood verkeerde had recht op de ‘noodzakelijke kosten van bestaan’ ongeacht of er wel dan niet sprake was van ‘schuld’ (Vos, J., 2003, p. 252-253).

De ABW had het karakter van een kaderwet waarbij veel werd overgelaten aan de centrale en decentrale overheden: er was sprake van grote beleidsvrijheid zodat nadere regelgeving lokaal en regionaal optimaal kon worden ingevuld. Het gevolg was dat er grote verschillen ontstonden in de uitvoering van de ABW en er vanuit de Rijksoverheid nauwelijks tot geen sturing en controle mogelijk was. De hoogte van de bijstandsuitkering was bijvoorbeeld niet centraal vastgesteld zodat er landelijk gezien grote verschillen waren in de hoogte van de bijstandsuitkering, soms zelfs tot boven het, min of meer gelijktijdig tot stand gekomen, wettelijk minimumloon (Kamerstukken 22 545 p. 8 en Vos, J., 2003, p. 252, p. 256). Hiermee doorkruiste de gemeenten het aan het Rijk voorbehouden inkomenspolitiek, bovendien ondermijnde dit de positie van de bijstand welke nog altijd wordt gezien als laatste voorziening en daarmee complementair ten opzichte van de overige voorzieningen binnen de sociale zekerheid. De gesignaleerde misstanden rondom ongelijkheden en de onmogelijkheden tot sturing en controle vormden een belangrijk argument om (een eerste) structurele hervorming van de bijstandswet voor te bereiden. Deze wijziging werd in 1972 doorgevoerd (Kamerstukken 22 545 p. 8 en Vos, J., 2003, p. 256).

Ten aanzien van de aan de bijstand te verbinden voorwaarden met betrekking tot de arbeidsinschakeling, is gelijktijdig met de ABW de afzonderlijke Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers (RWW) in werking getreden (Kamerstuk 22 545, p. 8). Deze regeling was bedoeld voor iedereen die als werknemer kon werken (Vos, J., 2003, p. 256). Als voorliggende voorzieningen op de RWW bestonden destijds de WW en de WWV (Wet Werkloosheidsvoorziening) waar mensen na ontslag uit werk eerst een beroep op konden doen (www.mijnrecht.net).

Het arbeidsethos kreeg een plaats in de dienstverlening, aangezien de ABW, de RWW en de WWV erop waren gericht de uitkeringsgerechtigde zo snel mogelijk in staat te stellen zelfstandig in het eigen bestaan te voorzien. Deze inspanningen dienden voorrang te hebben op het in laatste instantie bieden van financiële ondersteuning door de gemeenschap. Aan het recht op ontvangen van bijstand werden dan ook voorwaarden verbonden die strekten tot arbeidsinschakeling tenzij er redenen waren van medische, sociale of andere aard die zich daartegen verzetten (Kamerstukken 22 545 p.11 en Vos, J., 2003, p. 253). In de praktijk was het een ingesleten gewoonte om aan mensen met een ABW-uitkering geen of nauwelijks arbeidsinschakelende verplichtingen op te leggen, wel aan mensen met een WWV of RWW-uitkering (Kamerstukken 22 545, p. 25). Hierdoor hadden grote groepen bijstandsgerechtigden geen concrete arbeidsverplichtingen.

Ook gedurende het tijdvak van de RWW was het mogelijk om sancties op te leggen aan bijstandsgerechtigden die zich niet hadden gehouden aan de sollicitatieplicht en de plicht om passende arbeid te aanvaarden. Veel aandacht had het activeren van mensen niet, de nadruk lag veel meer op het voorzien in de inkomensbehoefte van uitkeringsgerechtigden (Van der Aa, P. 2012, p. 112-113).

4.1.2. Herinrichting van de ABW: de nieuwe Algemene bijstandswet (nAbw) (1996-2003)

De bijstand kende een aanzienlijk bestand van mensen die langdurig afhankelijk waren van de uitkering terwijl de activerende verplichtingen van de wet nauwelijks gehandhaafd werden. De economische omstandigheden eind jaren '80 en begin jaren '90 waren slecht, wat bij de overheid tot het standpunt leidde dat er meer instrumenten moesten worden gecreëerd om uitstroom uit de bijstand te bevorderen. De hervorming van de ABW was onderdeel van de nieuwe visie, daarnaast werden diverse regelingen ontwikkeld, bedoeld om de bijstandsgerechtigden weer op de arbeidsmarkt te brengen.

Met de herinrichting van de ABW naar de nAbw werd beoogd een wettelijk kader te scheppen voor een effectievere bijstandsverlening, waarbij een grotere nadruk kwam te liggen op het zelf voorzien in de kosten van levensonderhoud. De focus lag zodoende niet meer zozeer bij de betaalfunctie, maar bij de toeleiding tot de arbeidsmarkt (Vos, J, 2003, p. 262).

In de nAbw werden de RWW en de ABW samengevoegd. De arbeidsplicht uit de RWW werd in de nAbw algemeen toegepast voor meer uitkeringsgerechtigden. Om het naleven van de arbeidsplicht te stimuleren, werd in de nAbw ook een handhavingskader ingebouwd. De verplichtingen werden duidelijker omschreven en uit de Memorie van Toelichting blijkt de gedachte van de wetgever: "Er kunnen zich, naar aard en zwaarte verschillende, gedragingen voordoen die aanleiding geven om de bijstand lager vast te stellen (d.w.z. gedeeltelijk te weigeren) of deze geheel te weigeren. Onder het weigeren wordt tevens verstaan het beëindigen van de bijstand die reeds wordt verleend". In de wet zelf wordt aangegeven welke gedragingen kunnen leiden tot een verlaging van de uitkering, evenals het feit dat er beleidsvrijheid bestaat ten aanzien van hoogte en duur van de sanctie: "burgemeester en wethouders stellen per geval de omvang en de duur van de maatregel vast, rekening houdend met de ernst van het feit, de omstandigheden van de belanghebbende – waaronder de gezinssituatie en de relevante omstandigheden die tot het laakbare feit hebben geleid -, alsmede met de mate van verwijtbaarheid. Gaat het om zeer ernstige gedragingen of om herhaald foutief gedrag dan kan (...) de bijstand worden geweigerd" (Kamerstuk 22 545, p. 121-122).

Het toepassen van sancties diende meerdere doelen:

- Als gedragsveranderingsinstrument: het toepassen van een sanctie zou een prikkel zijn om het gedrag te verbeteren en hen via deze gedragsverandering beter geschikt te maken voor toeleiding tot de arbeidsmarkt.
- Als kostenbesparingsinstrument: om de oplopende kosten van de bijstand in de hand te houden konden gemeenten minder geld declareren bij het Rijk, en moesten ze zelf meer bijdragen vanuit de algemene middelen. Het opleggen van sancties betekende zodoende minder uitgaven voor de gemeente, en daarmee een controle middel voor de gemeentelijke accountant bij het goedkeuren van de jaarrekening. In geval van financieel tekort waarbij de gemeente een beroep moet doen op een aanvullende uitkering van het Rijk, is het van belang dat aangetoond kan worden dat de uitvoeringsregels optimaal zijn toegepast.
- Als fraudebestrijdingsinstrument: er moest meer vorm gegeven worden aan de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van sociale zekerheidsgelden. Door commissie Van der Zwan was in 1993 onderzoek gedaan naar de toepassing van de ABW. De commissie had zich ten doel gesteld om de problematiek rond het gebruik van de ABW te analyseren, waaronder fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik. De onderzoekers beschreven in het eindrapport over valsheid in geschrifte, georganiseerde oplichting, berekenende aanpassingen in persoonlijke omstandigheden, het ontlopen van betaalde arbeid, ambtelijke onzorgvuldigheid en een te rekkelijke wetsuitleg. Naar schattingen van de onderzoekers zou er in 24% van het aantal verstrekkingen sprake zijn van fraude (Vos, J, 2003, p. 257-258).

4.1.2.1. Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (Wet BMTI) (1997-2003)

In de nAbw wordt al aangegeven dat er sprake zal zijn van aanvullende wetgeving voor het toepassen van sancties (art. 14, zesde lid, Kamerstuk 22 545, p. 122). Dit onder andere om te voorkomen dat het op gemeentelijk niveau te ontwikkelen sanctiebeleid landelijk gezien teveel uit elkaar gaat lopen. Deze aankondiging kreeg vorm in de Wet BMTI welke in werking trad per 1 juli 1997. Deze wet was voorschrijvend voor het opleggen van boetes en maatregelen (sancties) binnen alle sociale zekerheidswetten welke door gemeenten, UWV en Sociale Verzekeringsbank werden uitgevoerd.

Volgens de wetgever kwam uit verschillende onderzoeken naar voren dat de mogelijkheid om sancties op te leggen niet optimaal werden benut. Voor een adequaat handhavingsbeleid is het vanuit oogpunt van de wetgever noodzakelijk dat dit wel het geval is. Daarom wordt het opleggen van sancties door de verschillende uitvoeringsorganen verplichtend per wet voorgeschreven (Kamerstukken 23 909, p. 9).

In de Wet BMTI werd een scheiding gemaakt tussen maatregelen (sancties) en boetes. Maatregelen (sancties) worden opgelegd als uitkeringsgerechtigden zich niet houden aan de voorwaarden die gericht zijn op het vermijden van uitkeringsafhankelijkheid en het laten zien van een actieve opstelling richting de arbeidsmarkt (doelmatigheid). Boetes worden opgelegd als uitkeringsgerechtigden zich niet houden aan de inlichtingenverplichting waardoor mogelijk tot een te hoog bedrag aan uitkering wordt verstrekt (rechtmatigheid) (Kamerstuk 23 909, p. 1).

Daarnaast kan de sanctie alleen tot uitvoer worden gebracht als er sprake is van een uitkering welke nog niet tot een einde is gekomen. Een boete kan worden opgelegd ongeacht of er nog uitkering wordt verleend (Kamerstuk 23 909, p. 8).

Volgens de Wet BMTI moest in ieder geval rekening gehouden worden met het evenredigheidsbeginsel uit de Awb (Algemene wet bestuursrecht). Voor toepassing van de Wet BMTI binnen de nAbw hield dat in dat de beoordeling op individueel niveau moest plaatsvinden, en dat bij de vaststelling van de boete rekening gehouden moest worden met de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden waarin de uitkeringsgerechtigde zich bevond (Kamerstukken 23 909, p. 56).

4.1.3. Wet werk en bijstand (Wwb) (2004-2014)

Binnen tien jaar na de invoering van de nAbw leek de sociale zekerheid opnieuw aan herziening toe te zijn. Het lukte binnen de nAbw, ondanks een relatief gunstige arbeidsmarkt, onvoldoende om meer mensen te activeren. Bijstand was nog altijd dat vangnet van de sociale zekerheid: te passief, te weinig activerend. Terwijl toch de gedachte was dat men slechts tijdelijk gebruik zou maken van de bijstandsregeling. Het vangnet moest een springplank worden.

De Wet werk en Bijstand (Wwb) werd ingevoerd met als kerngedachte dat iedereen in Nederland geacht werd zelfstandig in het bestaan te kunnen voorzien door middel van arbeid. Als dit niet mogelijk is en er geen andere voorzieningen beschikbaar zijn, dan is het de taak van de overheid om te helpen met zoeken naar werk en, zo lang met werk nog geen zelfstandig bestaan mogelijk is, met inkomensondersteuning. De Wwb is het sluitstuk van een activerend stelsel van sociale zekerheid (Kamerstuk 28870, Memorie van Toelichting, Wwb, p.1).

De burger die dat nodig had moest door de gemeente worden ondersteund door middel van het inzetten van voorzieningen gericht op uitstroom uit de bijstand. Om dit doel te realiseren hadden de gemeenten een zo groot mogelijke (gedecentraliseerde) beleidsruimte en beleidsverantwoordelijkheid. Gemeenten konden alle denkbare instrumenten ontwikkelen en inzetten om ervoor te zorgen dat de bijstandsgerechtigde uitstroomt, of dat de afstand tot de arbeidsmarkt zo klein mogelijk werd gemaakt. Het leveren van individueel maatwerk was het sleutelwoord om succesvolle uitstroom te realiseren.

Gemeenten hadden bovendien belang bij een zo hoog mogelijke uitstroom omdat zij financieel verantwoordelijk werden voor de uitvoering van de wet. Gemeenten ontvingen geld van het Rijk wat geormerkt werd in een werkendeel ten behoeve van het realiseren van uitstroom en een inkomendeel ten behoeve van het uitbetalen van uitkeringen. Geld wat overbleef op het werkendeel vloeyde terug naar het Rijk. Geld wat overbleef op het inkomendeel mochten de gemeenten houden. Op deze manier werden de gemeenten uitgedaagd om een zo hoog mogelijke uitstroom uit de bijstand te realiseren (Kamerstuk 28870, MvT, p. 2-3).

De Wwb moest door het uitvoeren van de kerngedachte 'werk boven inkomen' leiden tot bestandsreductie. Aan de voorkant van de bijstandsverlening gold het beperken van de instroom en voor het 'zittend bestand' telde het bevorderen van de uitstroom.

Arbeidsinschakeling

Om de kerngedachte 'werk boven inkomen' krachtig vorm te geven, werd het principe van 'passende arbeid' uit de eerdere bijstandswetten vervangen door het principe van 'algemeen geaccepteerde arbeid'. De term 'algemeen geaccepteerde arbeid' omvatte al het werk wat als maatschappelijk aanvaardbaar kon worden beschouwd. Werk wat niet algemeen geaccepteerd was werd hiermee

uitgesloten. Ook hoefde men geen werk te aanvaarden wat gewetensbezwaren zou opleveren en daarmee tegen de persoonlijke integriteit van de bijstandsgerechtigde in ging.

De weg naar werk moest zo kort mogelijk zijn, elke vorm van werk moest worden geaccepteerd. Er konden door de bijstandsgerechtigde geen eisen (meer) worden gesteld aan te accepteren werk op grond van opleidingsniveau, eerder genoten inkomen of werkervaring. Ook tijdelijk werk, reistijd of een verhuizing mochten niet als belemmerende factoren worden opgeworpen (Kamerstuk 28870, MvT, p. 35). De bijstandsgerechtigde had eenvoudigweg de plicht om al het werk wat hem werd aangeboden of wat hij zelf kon vinden, te accepteren.

Rechten en plichten

Tegenover het recht op bijstand staat in de Wwb in principe voor iedereen de verplichting om naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en te aanvaarden. Op basis van individuele omstandigheden zoals gezondheid en belastbaarheid kon, ten aanzien van de mate waarin men moest voldoen aan de verplichtingen tot individueel maatwerk, worden gekomen. Als het accepteren van werk nog een stap te ver was, bestond de plicht om door de gemeente aangeboden voorzieningen te accepteren (Kamerstuk 28870, MvT, p. 5-6, 40). Dit om ervoor te zorgen dat men op enig moment alsnog succesvol kon uitstromen naar de arbeidsmarkt.

Naleving van de plichten

Met de komst van de Wwb kwam de Wet BMTI te vervallen en werd het systeem van de bestuurlijke boetes afgeschaft. Voor het handhaven van de naleving van alle aan de bijstand verbonden verplichtingen kon zodoende één regime worden toegepast. Voortaan werd in alle gevallen van het niet of onvoldoende naleven van de verplichtingen een sanctie toegepast (Kamerstuk 28870, MvT, p. 25).

Het beleid ten aanzien van het verlagen van de bijstand, vanwege het niet of onvoldoende naleven van de verplichtingen, werd met de invoering van de Wwb gedecentraliseerd. De wet schrijft voor dat in geval van het niet naleven van de verplichtingen er afstemming van de uitkering moet plaatsvinden. De nadere invulling van het afstemmingsbeleid werd een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Dit zou bijdragen aan de doelstelling van de Wwb om op gemeentelijk niveau zoveel mogelijk maatwerk te verrichten. De gemeenten waren verplicht om een verordening op te stellen waarin het geformuleerde gemeentelijke beleid werd vastgesteld, om zodoende een zekere rechtsbescherming voor de bijstandsgerechtigde te waarborgen (Kamerstuk 28870, MvT, p. 30).

Gemeenten kregen door deze wetswijziging aanzienlijke beleidsvrijheid. Behalve het op de lokale omstandigheden te ontwikkelen arbeidsmarkt instrumentarium konden de gemeenten nu ook zelf de hoogte en de duur van de sancties bepalen. Zo kon er een samenhangend beleid worden ontwikkeld op het gebied van re-integratie en uitstroombestemming.

Afstemming

“De rechten en plichten die verbonden zijn aan de uitkering vormen de keerzijden van dezelfde medaille: worden de plichten niet nagekomen, dan kan ook het recht niet (volledig) geldend worden gemaakt” (Kamerstukken 28870, MvT, p. 48).

Als de bijstandsgerechtigde zich (verwijtbaar) niet of onvoldoende houdt aan de verplichtingen die voor hem zijn verbonden aan het recht op bijstand, is er sprake van onvoldoende besef van verantwoordelijkheid. In voorkomende gevallen is het aan de gemeente om de bijstand verlagen. Bij het verlagen van de bijstand kan rekening gehouden worden met de persoonlijke omstandigheden en de individueel vastgestelde verplichtingen. De wetgever is op één punt heel duidelijk: "Van een verlaging van de bijstand wordt afgezien als iedere vorm van verwijtbaarheid ontbreekt" (Art. 18 lid 2 Wwb, Kamerstukken 28870, MvT, p.48).

Het Haagse sanctiebeleid binnen de Wwb

Gemeente Den Haag heeft conform de wettelijke verplichting het sanctiebeleid vastgelegd in een verordening waaruit blijkt, dat het verwijtbaar te achten gedrag zich opsplitst in twee categorieën. Het verschil wordt gemaakt door het *onvoldoende* en het *niet* voldoen aan de verplichtingen met betrekking tot arbeidsinschakeling, re-integratie en participatie.

Was er sprake van het onvoldoende voldoen aan de verplichtingen dan werd de uitkering voor de duur van een maand verlaagd met 30% van de toepasselijke bijstandsnorm. Was er sprake van het niet voldoen aan de verplichtingen dan werd de uitkering voor de duur van een maand verlaagd met 100%.

In geval van recidive, waarbij de recidivetermijn was bepaald op 12 maanden na het vorige feitelijk verwijtbare gedrag, werd een sanctie hoger (100%) of over een langere periode (2 of 3 maanden) toegepast.

Daarnaast was het mogelijk om, bij een eerste gedraging uit de 'onvoldoende' categorie, een waarschuwing te geven in plaats van een sanctie van 30%. Een waarschuwing telde mee in de recidivebepaling.

Het opleggen van een sanctie vraagt om zorgvuldigheid en om maatwerk. Het is een individuele beoordeling en geen administratief en gestandaardiseerd proces. Om de consulenten te helpen bij het beoordelen van de situatie en het vaststellen of (en zo ja in welke mate) een sanctie van toepassing is, is er een werkinstructie beschikbaar. Onderdeel hiervan is een stappenplan waarin bewuste aandacht wordt gevraagd voor het onderzoeken van de individuele omstandigheden van de bijstandsgerechtigde.

Alle sancties worden via een beschikking aan de bijstandsgerechtigde kenbaar gemaakt, zodat de bijstandsgerechtigde bezwaar kan maken.

Behalve voor het niet of onvoldoende voldoen aan de gestelde verplichtingen, konden er ook sancties worden opgelegd als iemand voorafgaand aan de uitkering ongenoegzaam besef van verantwoordelijkheid had getoond. Hierbij kan worden gedacht aan het verwijtbaar verliezen van een baan of het te snel opmaken van vermogen waardoor men eerder dan nodig was afhankelijk is geworden van de bijstandsregeling. Ook het vertonen van agressief gedrag, discriminatie, intimidatie en (dreigen met) fysiek geweld kon leiden tot een sanctie op de uitkering (RV 128 / RIS 254100_121211 / *Voorstel van het college inzake vaststelling van de Re-integratieverordening Wet werk en bijstand 2013 en de Verordening Maatregelen, fraude en verrekenen bestuurlijke boete 2013 onder intrekking van een aantal verordeningen*, 20 december 2012). In geval van agressief gedrag kan naast het toepassen van een sanctie besloten worden om een gebouwenverbod op te leggen. Een

gebouwenverbod beperkt de mogelijkheden van de dienstverlening aanzienlijk, zodat dit middel geen standaard reactie is.

Schematisch overzicht van Haagse sancties in de Wwb:

| Verplichtingen | Gevolgen voor de uitkering | | |
|--|---|--|--|
| Onvoldoende nakomen van de (wettelijke) verplichtingen met betrekking tot arbeid, re-integratie en participatie: | 1 ^e keer: Waarschuwing of 30% minder uitkering voor de duur van 1 maand | 2 ^e keer: 1 maand geen uitkering | 3 ^e keer: 2 maanden geen uitkering |
| Niet nakomen van de (wettelijke) verplichtingen met betrekking tot arbeid, re-integratie en participatie: | 1 ^e keer: 1 maand geen uitkering | 2 ^e keer: 2 maanden geen uitkering | 3 ^e keer: 3 maanden geen uitkering |
| Ongenoegzaam besef van verantwoordelijkheid | Recidive-bepaling wordt niet toegepast, sanctie bestaat uit 1 maand geen uitkering | | |
| Ongewenst gedrag (agressie, discriminatie et cetera) | Recidive-bepaling wordt niet toegepast, sanctie bestaat uit 1 maand geen uitkering. Daarnaast kan ook een tijdelijk gebouwenverbod worden afgegeven | | |

Tabel 3: Overgenomen uit Werkinstructie maatregelbeleid Wwb, Den Haag, ongenummerde pagina's.

4.1.4. Participatiewet (Pw) (2015 e.v.)

Na 10 jaar Wwb is de bijstandswet opnieuw aan herziening toe, ondermeer om het activerende karakter van de bijstand nóg meer te benadrukken. De verandering van vangnet naar springplank moest een extra impuls krijgen. Het feit dat het economisch tij tegenzit sinds het begin van de crisis in 2009, doet aan de regeringsambitie om meer mensen uit de bijstand te krijgen niets af. Mensen moeten nog meer dan ten tijde van de Wwb het geval was, de verantwoordelijkheid (en daarmee de regie) over het eigen leven (her)nemen. In het regeerakkoord "Bruggen Slaan" wordt de herziening van het sociale stelsel via de sociale paragraaf als volgt aangegeven:

"Wie kan werken, hoort niet van een uitkering afhankelijk te zijn. Wie buiten eigen schuld toch niet aan het werk komt, heeft de zekerheid van een uitkering op tenminste het bestaansminimum. Dat willen wij zo houden. Daarom bestrijden we actief misbruik en fraude en worden alle regelingen zo ingericht, dat ze houdbaar en toegankelijk blijven nu de vergrijzing toeneemt en de beroepsbevolking daalt" (Bruggen slaan, regeerakkoord VVD en PvdA, 2012, p. 5).

Niet alleen de bijstand wordt herzien, ook andere sociale voorzieningen worden meegenomen in de hervorming van het sociale stelsel.

Uitgangspunt van de wetgever

Volgens de Memorie van Toelichting (Kamerstuk 33801, p. 62) is het uitgangspunt van de wetgever met betrekking tot de bijstand: "voor wie een uitkering heeft en kan werken, is werk geen keuze maar een verplichting. Het recht op uitkering kan niet zonder die verplichting, de verplichting kan niet zonder naleving door de bijstandsgerechtigde en de naleving kan niet zonder handhaving door de uitvoering." Dit uitgangspunt resulteert in dit wetsvoorstel in een geüniformeerd (dit wil zeggen:

voor iedere bijstandsgerechtigde van toepassing) verplichtingenstelsel waarbij uitzonderingen zo min mogelijk voorkomen en verwachtingen helder zijn. Daar waar men zich niet aan bepaalde vast omschreven verplichtingen houdt, wordt door de wetgever een sanctiekader voorgeschreven.

Uitgangspunt van gemeente Den Haag

Het uitgangspunt van SZW Den Haag is dat het toepassen van een sanctie een stevige ingreep is, waarvan de ernst en de gevolgen bij bijstandsgerechtigden goed duidelijk moet zijn. Een sanctie is bedoeld als gedrag veranderend instrument, niet als bestraffing (Werkinstructie Maatregelbeleid Den Haag, 2014, p. 1).

Het wettelijk kader

Sinds 1 januari 2015 gelden de geüniformeerde verplichtingen, deze betreffen de arbeidsplicht, de re-integratieplicht, de participatieplicht en de plicht tot het doen van een tegenprestatie. Deze verplichtingen gelden in principe voor iedere bijstandsgerechtigde. Houdt een bijstandsgerechtigde zich niet aan een concrete uitwerking van (één van) deze verplichtingen, dan voorziet de wet ook in een standaard toe te passen sanctie, waarbij de hoogte en duur zijn voorgeschreven. De wet biedt echter mogelijkheden om hier, op grond van individuele omstandigheden en dringende redenen, van af te wijken.

Het gemeentelijk kader

Naast de wettelijke sancties blijven de gemeentelijke sancties bestaan voor een beperkt aantal vormen van verwijtbaar gedrag. Zo blijft het gemeentelijk maatregelbeleid van toepassing bij het *onvoldoende* nakomen van de aan de Wwb verbonden verplichtingen, alsook bij het niet of onvoldoende nakomen van de verplichting tot het verrichten van een tegenprestatie (Werkinstructie Maatregelbeleid Den Haag, 2014, p. 1).

Ruimte voor individuele beoordeling

De wet schrijft een robuust sanctiebeleid voor waarbij zelfs de hoogte en duur van de sanctie wordt bepaald. Tegelijk verplicht de wetgever het college om het besluit ten aanzien van het opleggen van een sanctie (en tot welke hoogte en duur) te baseren op de individuele situatie van de bijstandsgerechtigde. In alle gevallen is het college verplicht om onderzoek te doen naar eventueel aanwezige en bijzondere omstandigheden die leiden tot dringende redenen om de hoogte en/of duur van de op te leggen sanctie af te stemmen op de individuele bijstandsgerechtigde. Dit is de door de wetgever beschikbaar gestelde ruimte aan de gemeenten, om naar eigen inzicht een op de individuele omstandigheden afgestemd sanctiebeleid te ontwikkelen.

Het Haagse sanctiebeleid binnen de Participatiewet

Met de invoering van de Participatiewet moest ook de Haagse verordening worden aangepast. Er was sprake van een gemeentelijk sanctiekader en een wettelijk sanctiekader. Bij het invullen van de toegestane individualiseringsruimte in het wettelijk kader (het afstemmen van de maatregel op de mogelijkheden en omstandigheden van het individu) is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij het al bestaande gemeentelijk kader.

Invulling van beleidsruimte in het wettelijk kader

Het wettelijk kader kent een standaard sanctie van 100% voor de duur van een maand (bij een eerste verwijtbare gedraging). Is er binnen twaalf maanden opnieuw sprake van een vorm van verwijtbaar gedrag, dan volgt een sanctie van 100% gedurende twee maanden. Bij een tweede en eventuele volgende recidive volgt een sanctie van 100% gedurende drie maanden.

De sanctie van 100% kan op grond van bijzondere omstandigheden, die tot dringende redeneren kunnen leiden, worden aangepast naar 30% of zelfs 0%. Bijzondere omstandigheden die tot dringende redeneren kunnen leiden zijn gelegen in het maatschappelijk belang (marginalisering, vergroten schuldenproblematiek, huisuitzettingen), waarbij toepassen van een zware maatregel te zeer leidt tot maatschappelijke onrust, dan wel onevenredig hoge kosten (zoals noodopvang bij huisuitzettingen van een gezin). Ook kunnen de bijzondere omstandigheden gelegen zijn in relatie tot de individuele omstandigheden en de aanwezigheid van kinderen in het gezin (RIS 277364, 2014, p. 15).

Ook in het sanctiebeleid zit een activerend element: door het laten zien van gedragsverandering kan de bijstandsgerechtigde achteraf nog invloed uitoefenen op de toegepaste sanctie. Voor het invullen van deze mogelijkheid tot herziening (ook wel de inkeerregeling genoemd) is discretionaire bevoegdheid aan de gemeenten gelaten. Den Haag heeft deze bevoegdheid aangegrepen om hier nadere regels voor te stellen. De bijstandsgerechtigde kan een verzoek doen tot herziening van de toegepaste sanctie, nadat uit houding en gedrag duidelijk is gebleken dat alle verplichtingen weer volledig worden nagekomen. Het college besluit of de herziening wordt toegekend. De bijstandsgerechtigde moet de tijd en de gelegenheid krijgen om daadwerkelijk gedragsverandering te laten zien, het college moet deze verandering kunnen constateren. Er mag vanuit worden gegaan dat er voorafgaand aan het opleggen van de sanctie optimaal is ingezet op preventie. Als het desondanks toch tot het sanctie komt, is het redelijk dat deze voor tenminste de duur van één maand geëffectueerd blijft alvorens een herzieningsverzoek in te willigen. Een herzieningsverzoek is mogelijk voor iedere toegepaste sanctie van de standaardhoogte van 100% waarbij de toepassingsperiode langer is dan één maand. De wet sluit de mogelijkheid van het herzieningsverzoek door bijstandsgerechtigde uit voor sancties die lager zijn dan de standaardhoogte van 100% (RIS 277364, 2014, p. 15).

Overzicht van maatregelen en ruimte in het wettelijk kader (de geüniformeerde verplichtingen)

| Ontbreken van verwijtbaarheid: geen maatregel toepassen (18, lid 9) | | | | | |
|--|------|-----------|---|-----------|-----------|
| Standaard maatregel (18, lid 4 t/m 8) | | | Geïndividualiseerde maatregel (18, lid 10) | | |
| 1 ^e keer | 100% | 1 maand | 1 ^e keer | 0% of 30% | 1 maand |
| 2 ^e keer | 100% | 2 maanden | 2 ^e keer | 30% | 2 maanden |
| 3 ^e keer | 100% | 3 maanden | 3 ^e keer | 30% | 3 maanden |
| 4 ^e keer (e.v.) | 100% | 3 maanden | 4 ^e keer (e.v.) | 30% | 3 maanden |
| (18, lid 11) Herziening is mogelijk voor een standaardmaatregel vanaf de 2 ^e gedraging, waarbij de maatregel tenminste gedurende 1 maand blijft staan. | | | Individualiseren kan behalve toepassen van een verlaagd percentage van 30% óók inhouden het verkorten van de periode waarin de maatregel wordt toegepast. Hierdoor kan optimaal rekening gehouden worden met individuele omstandigheden. Herziening bij een geïndividualiseerde maatregel is niet mogelijk. | | |

Tabel 4: Uit Werkinstructie maatregelbeleid Participatiewet, Den Haag, p. 9

Invulling van de beleidsruimte in het gemeentelijk kader

Voor een aantal verplichtingen blijft er binnen de Participatiewet volledige beleidsvrijheid bestaan voor gemeenten om de hoogte en duur van de sanctie te bepalen. Deze sancties zijn vastgelegd in een verordening (RIS 277364, 2014). Den Haag heeft gemeentelijk beleid geformuleerd ten aanzien van de niet-geüniformeerde verplichtingen:

- Het niet naar vermogen verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid.
- Het niet meewerken aan een plan van aanpak (artikel 44a, Pw: jongeren <27 jaar).
- Het niet nakomen van de tegenprestatie (artikel 9, lid 1 onder c, Pw).
- Ernstige misdragingen (artikel 9, lid 6 Pw: agressie, discriminatie et cetera).
- Onvoldoende of niet nakomen van nader gestelde verplichtingen (artikel 55 Pw).
- Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid (artikel 18, lid 2 Pw).

Ten aanzien van deze verplichtingen is het sanctiebeleid, zoals dit ten tijde van de Wwb werd uitgevoerd, grotendeels overgenomen in de Participatiewet. Den Haag maakt in het gemeentelijke sanctiebeleid gebruik van de mogelijkheid om te differentiëren naar hoogte en duur van de op te leggen sanctie.

Zo wordt er bij het onvoldoende nakomen van bovenstaande verplichtingen een sanctie van 30% opgelegd. Als de bijstandsgerechtigde in het geheel niet aan de gestelde verplichtingen voldoet, wordt er een sanctie van 100% opgelegd.

Is er sprake van recidive binnen 12 maanden na de vorige sanctie en komt de bijstandsgerechtigde op dat moment de verplichtingen *onvoldoende* na, dan wordt het percentage van de sanctie verhoogd naar 100% voor de duur van 1 maand. Is er sprake van recidive en komt de bijstandsgerechtigde de verplichtingen op dat moment *niet* na, dan wordt de duur van de sanctie verlengd naar 100% voor 2 maanden. Een tweede of derde recidive binnen 12 maanden na de voorgaande sanctie levert aansluitend een sanctie van 100% voor respectievelijk 2 of 3 maanden op.

Een uitzondering vormt het onvoldoende of niet voldoen aan de nader gestelde verplichtingen. Nadere verplichtingen hebben vaak betrekking op andere dienstverlening: zich onder medische behandeling laten stellen bijvoorbeeld, maar ook het zoeken naar woonruimte voor daklozen, of het starten met financiële dienstverlening (schuldhulp). In de werkinstructie is opgenomen dat hier een kan-bepaling op rust. Mensen aan wie nadere verplichtingen worden opgelegd behoren niet zelden tot een kwetsbare doelgroep, waarbij een zware maatregel een extra afweging vereist. Hier gaat het eens te meer om het bewerkstelligen van een gewenste gedragsverandering. Mocht het toch nodig zijn om een sanctie op te leggen, dan is hier maximaal 30% van toepassing.

Het is ook binnen het gemeentelijke sanctiebeleid mogelijk om de standaardsanctie op individuele gronden te matigen. Zo kan een sanctie van 30% worden gematigd naar 0%. Er is dan geen direct financieel gevolg. Deze sanctie telt echter wel mee voor het bepalen van de sanctie in geval van recidive. Een sanctie van 100% kan op grond van persoonlijke omstandigheden of dringende redenen worden gematigd naar 30%.

Analoog aan het wettelijke kader, is de mogelijkheid van het herzieningsverzoek (inkeerregeling) sinds 1 januari 2015 ook beschikbaar voor gelijksoortige sancties in het gemeentelijke kader.

Overzicht van maatregelen en individualiseringsruimte in het gemeentelijk kader (de niet geüniformeerde verplichtingen)

| | | | | | |
|---|-----------|-----------|--|-------------|-----------|
| Ontbreken van verwijtbaarheid: geen maatregel toepassen | | | | | |
| Als er sprake is van bijzondere omstandigheden of dringende redenen, kan dit aanleiding zijn tot het verlagen van de maatregel of verkorten van de duur van de maatregel | | | | | |
| <i>Onvoldoende meewerken aan:</i> | | | <i>Niet meewerken aan:</i> | | |
| Verkrijgen van werk (art. 9 lid 1 sub a) | | | Verkrijgen van werk (art. 9 lid 1 sub a) | | |
| Verplichting tot leveren tegenprestatie (art. 9 lid 1 sub c) | | | Verplichting tot het leveren tegenprestatie (art. 9 lid 1 sub c) | | |
| Opstellen, uitvoeren e/o evalueren plan van aanpak (art. 44a) | | | Opstellen, uitvoeren e/o evalueren plan van aanpak (art. 44a) | | |
| Nader gestelde verplichtingen (art. 55) | | | Tonen van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid (art. 18 lid 2) | | |
| Niet verschijnen zonder bericht of geldige reden | | | | | |
| <i>Leidt tot:</i> | | | <i>Leidt tot:</i> | | |
| 1 ^e keer | 0% of 30% | 1 maand | 1 ^e keer | 30% of 100% | 1 maand |
| 2 ^e keer | 100% | 1 maanden | 2 ^e keer | 100% | 2 maanden |
| 3 ^e keer | 100% | 2 maanden | 3 ^e keer | 100% | 3 maanden |
| 4 ^e keer (e.v.) | 100% | 3 maanden | 4 ^e keer (e.v.) | 100 % | 3 maanden |
| Individualiseren kan behalve toepassen van een verlaagd percentage óók inhouden het verkorten van de periode waarin de maatregel wordt toegepast. Hierdoor kan optimaal rekening gehouden worden met individuele omstandigheden. Herziening bij een geïndividualiseerde maatregel is niet mogelijk. | | | | | |
| Herziening is mogelijk voor een standaardmaatregel vanaf 2 ^e gedraging, waarbij de maatregel tenminste gedurende 1 maand blijft staan. | | | | | |

Tabel 5: Uit Werkinstructie maatregelbeleid Participatiewet, Den Haag, p. 17

4.2. Organisatie na de reorganisatie: het nieuwe dienstverleningsconcept

De aanleiding voor de reorganisatie van 2013 werd gevormd door verschillende ontwikkelingen in de maatschappij, politiek en wetgeving, bezuinigingen, veranderde arbeidsmarkt en economische situatie in Nederland en de verandering in 'mindset' met betrekking tot de zelfredzaamheid van de burger.

In de huidige organisatie wordt gewerkt vanuit de overtuiging dat iedereen zelf de regie heeft (of zou moeten krijgen) over het eigen leven. Hiermee wordt bedoeld dat mensen zelfredzaam zijn: in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien, hun eigen huishouding kunnen voeren en meedoen aan de maatschappij. Dit wordt bereikt door mensen aan te spreken op hun eigen kracht, te ondersteunen met een passend aanbod en vaardigheden te leren om zo snel mogelijk (weer) op eigen benen te staan. De geboden hulp is niet vrijblijvend. Van mensen wordt verwacht dat zij hun kansen pakken. Daarnaast moet er sprake zijn van effectiviteit. De geboden hulp staat primair in het teken van maatschappelijk rendement (*Plan van aanpak - Werkpleinen, gemeente Den Haag, juni 2012, p. 6*).

Organisatie

Bij het inrichten van de organisatie is uitgegaan van een aantal principes:

- *Contact met de bijstandsgerechtigde:* Vanaf het eerste moment wordt duidelijk gemaakt wat de dienstverlening inhoudt en wat de rechten en plichten zijn van de bijstandsgerechtigde. De 'tone of voice' is respectvol en er moet sprake zijn van een motiverende en positieve houding vanuit de organisatie naar de bijstandsgerechtigde. Er wordt uitgegaan van de eigen verantwoordelijkheid van de bijstandsgerechtigde. Er worden kansen en mogelijkheden geboden en waar nodig wordt de bijstandsgerechtigde geholpen zijn belemmeringen te onderkennen. De dienstverlening is proactief en richt zich op het voorkomen van problemen.
- *Organisatie inrichting:* In de keten van dienstverlening zijn verschillende organisatieonderdelen onlosmakelijk met elkaar verbonden. Alle onderdelen moeten zodanig op elkaar aansluiten dat vertraging, herwerk en uitval wordt voorkomen. De 'frontoffice' heeft als klantingang de trits 'click-call-face' en biedt op deze wijze toegang tot brede dienstverlening in het sociaal domein. De dienstverlening in de 'frontoffice' is voornamelijk informierend en adviserend. In de dienstverlening aan de bijstandsgerechtigde in de 'midoffice' werken enkele organisatieonderdelen met elkaar samen om de kortste route naar werk of een tegenprestatie te realiseren. In de 'backoffice' worden alle administratieve werkzaamheden uitgevoerd.
- *Werkwijze:* het rendement denken is leidend en het kostenbewustzijn is hoog, waarbij de nadruk ligt op het maatschappelijke en financiële rendement van de inspanningen. Door onderscheid te maken tussen verschillende typen bijstandsgerechtigde, wordt aan de voorkant van het dienstverleningsproces de kortste weg naar zelfredzaamheid bepaald en het aanbod en de dienstverlening afgestemd op de klantbehoefte.

(Plan van aanpak – Werkpleinen, 2012, p 6-7)

Dienstverleningsconcept

Al eerder is geschreven dat er sprake is van een paradigmawisseling. In plaats van te zorgen dat iemand zo snel mogelijk een uitkering kreeg, werd de focus gericht op het zo snel mogelijk realiseren van uitstroom, bij voorkeur naar werk. Het dienstverleningsconcept is ontwikkeld op basis van de uitgangspunten:

- *Klantbejegening:* er wordt uitgegaan van de eigen verantwoordelijkheid van de burger, er worden kansen en mogelijkheden geboden en waar nodig wordt bijstandsgerechtigde geholpen zijn belemmeringen te onderkennen. Het is echter de keuze van de burger om gebruik te maken van deze kansen en mogelijkheden en/of de keuze te maken voor een gedragsverandering. Vanaf het begin af aan wordt helderheid verschaft ten aanzien van verwachtingen, mogelijkheden, rechten en plichten. Van de bijstandsgerechtigde wordt verwacht dat hij zich houdt aan de gemaakte afspraken, net zoals we dit als organisatie van onze medewerkers verwachten. Voor de bijstandsgerechtigde is het helder wat de consequenties zijn wanneer hij zich niet aan de afspraken houdt. Sancties worden eenduidig en consequent toegepast.
- *Methodische werkwijze:* door aan de hand van klantprofielen onderscheid te maken tussen verschillende typen bijstandsgerechtigde wordt het aanbod en de dienstverlening afgestemd

op zijn behoeften. Klantprofielen bieden structuur en houvast bij het doorgronden van de bijstandsgerechtigde (kenmerken, houding en behoefte) en het aanbieden van gerichte activiteiten en instrumenten. Deze aanpak houdt rekening met de dynamiek van het leven van de bijstandsgerechtigde.

- *Ketendienstverlening*: er wordt niet meer in afdelingen gedacht, maar in activiteiten die worden ingezet om doelen van en met de bijstandsgerechtigde te realiseren.
- *Rendement denken en investeren*: de afweging van kosten en baten (het rendement denken) is leidend in het dienstverleningsconcept. Bij de bijstandsgerechtigde met een korte of geringe afstand tot de arbeidsmarkt wordt geïnvesteerd om snelle uitstroom uit de uitkering naar regulier werk te bevorderen. Daarnaast wordt in het kader van maatschappelijke participatie ook geïnvesteerd in het maatschappelijk activeren van de uitkeringsgerechtigde die niet (meer) aan het werk kan. Het gaat hierbij om activering: het laten meedoen van mensen aan de samenleving. En mogelijk, op termijn, alsnog uitstromen naar de arbeidsmarkt.

Deze uitgangspunten hebben geleid tot dienstverlening welke voor de bijstandsgerechtigde als volgt is opgebouwd:

- *(Elektronische) aanvraag*: de aanvraag om bijstand wordt een zoveel mogelijk geautomatiseerd proces. Daar waar er geen nadere gegevens nodig zijn, wordt de aanvraag zo snel mogelijk ‘achter de schermen’ afgehandeld. Daar waar er nog informatie nodig is om de aanvraag juist te kunnen beoordelen, wordt dit schriftelijk opgevraagd. Als de geleverde informatie vragen oproept, neemt de consulent die de aanvraag afhandelt telefonisch contact op.
- *Brede intake*: nadat de uitkering is toegekend, volgt de zogeheten Brede intake waarbij er wel persoonlijk contact is met de bijstandsgerechtigde. Het is een methodische analyse waarmee de vervolgdienstverlening, i.c. de kortste weg naar zelfredzaamheid wordt bepaald. De analyse omvat een werkintake, een analyse van het klantprofiel en een inventarisatie van eventuele belemmeringen en mogelijke oplossingen hiervoor. Wat kan de bijstandsgerechtigde zelf doen om aan het werk te gaan en wat is er aanvullend nog nodig.

Na de Brede intake zijn er verschillende programma’s mogelijk. Zo kan de bijstandsgerechtigde naar “Direct aan het werk of terug naar school” als men binnen drie maanden werk zou kunnen vinden of terug naar school zou kunnen (jongeren, voortijdig schoolverlaters), en vervolgens naar de “InWerk-Week” als uitstroom verwacht kan worden tussen drie en achttien maanden. Als de mogelijkheid tot uitstroom verder weg ligt dan gaat de bijstandsgerechtigde naar “Participatie” waar de nadruk ligt op het op de rails krijgen van het dagelijks leven, het vinden van vrijwilligerswerk of het uitvoeren van een tegenprestatie. Aan degenen die nu tijdelijk even met rust worden gelaten omdat er teveel andere zaken zijn die spelen, wordt een adempauze gegeven van enkele weken (*Blauwdruk dienstverleningsconcept*, 2012, p. 3-9, *Dienstverleningsconcept – schema*, 2014).

Medewerkers: investeren in vakmanschap

Vóór de reorganisatie lag het accent op controle achteraf: iedere mutatie werd achteraf gecontroleerd en goed- of afgekeurd. De kwaliteit van het werk werd getoetst door de Kwaliteitscoaches. In de nieuwe organisatie wordt er meer verantwoordelijkheid in de lijn gebracht. Dit betekent dat de lijn (i.c. directie, managers en hoofden van uitvoerende afdelingen en de

verschillende consulenten) zelf verantwoordelijk wordt voor de kwaliteit van het werk. De lijnorganisatie wordt hierin ondersteund door het aanbieden van het programma Vakmanschap en Coaches Vakmanschap.

Vakmanschap is een belangrijke pijler van het nieuwe dienstverleningsconcept. Het gaat uit van vakvaardigheid en professionele ontwikkeling van de medewerkers. Het programma Vakmanschap heeft als doel de vakbekwaamheid van de medewerkers gestructureerd vorm te geven. Per functie wordt vastgesteld welke kennis, vaardigheden en gedrag van belang zijn voor de uitvoering van de werkzaamheden. Dit wordt vastgelegd in een 'curriculum'. Vakmanschap geeft daarmee focus en richting voor medewerkers: wat wordt er van mij verwacht en wanneer doe ik het goed? Het gaat daarbij zowel om kwantitatieve normen (resultaten) als kwalitatieve normen (de manier waarop). Het curriculum bestaat uit zes onderdelen: werkprocessen, systemen, vakinhoudelijke kennis, methodieken, gesprekstechnieken & gespreksstructuren en houding & gedrag.

Vakmanschap omvat zodoende kwaliteit, toegevoegde waarde, resultaat, rendement en continue focus op verbetering. Kwaliteit wordt onder andere bereikt door methodisch, snel en foutloos te werken. Naast een leer- en ontwikkelaanbod onder andere via e-learning, ondersteunen de coaches Vakmanschap de consulenten op ontwikkeling op inhoud (wet- en regelgeving), gedrag en vaardigheden. Deze coaches werken via gerichte interventies aan het continue verbeteren van het vakmanschap van de medewerkers / professionals (*Plan van aanpak - kwaliteitskringen, 2012, p. 3-4 & 8-9*).

Medewerkers met klantcontact

Binnen de gemeentelijke dienst SZW zijn er veel verschillende medewerkers werkzaam die tijdens de uitoefening van hun werkzaamheden contact hebben met burgers, en daarmee aan de definitie 'consulent' voldoen. In mijn onderzoek beperk ik mij tot de consulenten die bij het uitvoeren van hun dagelijkse werkzaamheden in aanraking komen met (een deel van) het sanctiebeleid. In de organisatie gaat het dan over de volgende functies:

- *Consulent Brede intake (Werkplein)*: de Brede intake vindt plaats nadat het recht op uitkering is vastgesteld. Het is in feite een gedegen en methodische analyse van de bijstandsgerechtigde. Er wordt gekeken naar de kansen en de mogelijkheden en de oplossingen voor eventuele belemmeringen. De Bijstandsgerechtigde wordt in deze fase geïnformeerd over zijn rechten en plichten, over de verwachtingen wederzijds, over de consequenties van het niet nakomen van afspraken en verplichtingen. Tevens worden er afspraken gemaakt over het vervolgtraject. Afhankelijk van de afstand tot de arbeidsmarkt (hoe snel kan iemand weer aan het werk zijn) wordt gekozen voor een doorverwijzing naar Direct aan het werk of Participatie.
- *Consulent Direct aan het werk (Werkplein)*: deze consulent heeft veel kennis van de arbeidsmarkt en is flexibel en creatief in het matchen van de bijstandsgerechtigde. De consulent weet de bijstandsgerechtigde op een motiverende manier te focussen op werk. Er wordt op een methodische manier gewerkt en in vervolggesprekken worden niet alleen gemaakte afspraken gecheckt maar wordt er ook gecoacht en gekeken naar de inzet van eventuele flankerende voorzieningen, zoals financiële dienstverlening of het betrekken van het Sociaal casemanagement in geval er sprake is van meervoudige problematiek. De

consulent is verantwoordelijk voor het bevorderen van de uitstroom van de bijstandsgerechtigde.

- *Consulent Participatie (Werkplein)*: deze consulent weet de bijstandsgerechtigde te motiveren en te coachen, aansluitend op zijn specifieke behoefte. De consulent is helder over het aanbod en de bijbehorende afspraken en stelt vast dat deze ook goed worden begrepen. De consulent moet belemmeringen, mogelijkheden en ontwikkelpunten in beeld brengen en bij het formuleren van de tegenprestatie de bijstandsgerechtigde zoveel mogelijk aan zet laten in het kader van het bevorderen van de zelfredzaamheid.
- *Consulent Maatregelen en Motivering (Werkplein)*: deze consulent weet in korte tijd de motieven van de bijstandsgerechtigde te doorgronden. De consulent heeft een hoge impact op de bijstandsgerechtigde onder andere door het effectief inzetten van verschillende gesprekstechnieken. De consulent is stevig in de communicatie en is tegelijk scherp op eventuele, nog niet eerder gesignaleerde meervoudige hulpvragen en volgt deze effectief op. De consulent beslist zelfstandig over het voortzetten van de uitkering.
- *Werkadviseur (WSP)*: deze consulent is verantwoordelijk voor het observeren en diagnosticeren van de bijstandsgerechtigde. De taken zijn voornamelijk gericht op het in kaart brengen van competenties, persoonskenmerken en ontwikkelingsmogelijkheden en het ontwikkelen en uitvoeren van basistrainingen gericht op plaatsing.
- *Werkbegeleider (WSP)*: deze consulent is verantwoordelijk voor de individuele en collectieve begeleiding en instructie van de bijstandsgerechtigde en “training on the job”, inclusief houding- en gedragsaspecten. Daarnaast fungeren de Werkbegeleider als mentor/coach voor de bijstandsgerechtigde in zijn transformatieproces naar werknemer.

De manier waarop de consulenten WSP de bijstandsgerechtigde bejegenen is die van een sollicitant in een werving- en selectieproces. Dit geeft weer dat er volledige focus is op het krijgen van betaald werk en een goede persoonlijke presentatie. In het dagelijks taalgebruik wordt de bijstandsgerechtigde door de consulenten WSP ‘kandidaat’ genoemd. De bijstandsgerechtigde wordt aangesproken op de eigen kracht en verantwoordelijkheid. Van de bijstandsgerechtigde wordt verwacht dat hij zich actief opstelt en verantwoordelijkheid neemt in de kortste weg naar betaald werk.

4.3. Handhaving: het proces van preventie tot het opleggen van een sanctie

Aan het recht op bijstand is een veelheid van verplichtingen verbonden, verband houdend met het verstrekken van inlichtingen, het meewerken aan diverse onderzoeken en het voldoen aan de verplichtingen met betrekking tot arbeid, re-integratie, participatie en tegenprestatie. De twee laatstgenoemde verplichtingen zijn de doelmatigheidsverplichtingen. Deze zijn gericht op het (op termijn) aan het werk gaan. Als de bijstandsgerechtigde aan één van deze doelmatigheidsverplichtingen onvoldoende of niet voldoet, kan er een sanctie volgen. Het opleggen van een sanctie is geen doel op zich, maar een middel om gedragsverandering te bereiken.

Handhaving van rechten en plichten dient een maatschappelijk belang. Om draagvlak voor de sociale zekerheid in de samenleving te behouden is het van belang om naleving van de verplichtingen te stimuleren. Hierbij geldt dat het beter is om te voorkomen dat regels worden overtreden, dan om achteraf ongewenst gedrag te corrigeren.

4.3.1. Preventie: informeren van de bijstandsgerechtigde

Bij de uitvoering van het sanctiebeleid is het informeren van de bijstandsgerechtigde de eerste stap. Als mensen niet weten wat van hen wordt verwacht, kunnen zij er ook niet aan voldoen. Het is aan de gemeente, en daarmee aan de Haagse consultants, om de bijstandsgerechtigde (bij herhaling) hierover te informeren. Niet alleen over de verplichtingen die verbonden zijn aan het recht op bijstand, maar ook over de gevolgen van het niet nakomen van deze verplichtingen. Als de bijstandsgerechtigde weet wat de consequenties zijn, heeft hij de keuze om al dan niet mee te werken. De taak of opdracht om te informeren is onderdeel van het takenpakket van iedere consultant.

De meeste sancties worden opgelegd vanwege het niet verschijnen op oproepen zonder bericht van verhindering of geldige reden waarom men er niet was. Om deze 'no-show' tegen te gaan en zodoende de dienstverlening te optimaliseren, alsook het aantal sancties te verminderen, kan de bijstandsgerechtigde aangeven of hij per sms-bericht herinnerd wil worden aan een afspraak met SZW.

4.3.2. Actie en repressie: observeren, waarnemen van gedrag, confronteren en aanmelden

In de functieomschrijving van alle bij dit onderzoek betrokken consultants staat geschreven, dat zij een taak hebben in het controleren van en aanspreken op gedrag ten behoeve van het uitvoeren van het sanctiebeleid. In de huidige organisatie kan worden uitgegaan van het principe dat iedereen een eigen verantwoordelijkheid draagt. De bijstandsgerechtigde is verantwoordelijk voor het optimaal meewerken zodat het doel van uitstroom door werkaanvaarding in een zo kort mogelijke tijd kan worden gerealiseerd, de consultant is verantwoordelijk voor zijn eigen professionaliteit en vakbekwaamheid.

Bij de uitvoering van hun dagelijkse werkzaamheden hebben de verschillende consultants te maken met houding en gedrag van de bijstandsgerechtigde. Het is aan de consultants om dit gedrag te observeren, feitelijk sanctiewaardig en ongewenst gedrag te constateren, de bijstandsgerechtigde te confronteren met dit gedrag en de mogelijke consequenties ervan te bespreken. Op basis van feitelijk geconstateerd gedrag wordt de bijstandsgerechtigde aangemeld bij het CMT.

4.3.4. Beoordelen: de rol van het CMT

Na het uitvoeren van dossieronderzoek en een controle op recidive roept de CMT-consulent de bijstandsgerechtigde op voor een hoor- en wederhoor gesprek. In dit gesprek staat niet zozeer het getoonde gedrag centraal, maar de omstandigheden waarin de bijstandsgerechtigde zich bevindt, zowel ten tijde van het vertoonde gedrag als ook op het moment van het hoor- en wederhoor gesprek. Op basis van de bevindingen die voortkomen uit dit gesprek beoordeelt de consultant de situatie en legt een sanctie op, dan wel ziet af van het opleggen van een sanctie. Het voorgenomen besluit wordt aan het einde van het gesprek aan de bijstandsgerechtigde medegedeeld. Daarnaast wordt de bijstandsgerechtigde nogmaals geïnformeerd over het sanctiebeleid, maar ook over de bezwaarprocedure en indien van toepassing, het herzieningsverzoek.

Verschijnt de bijstandsgerechtigde niet op het hoor- en wederhoor gesprek, dan kan er alleen rekening worden gehouden met de omstandigheden van de bijstandsgerechtigde voor zover deze

bekend zijn in de verschillende digitale systemen van SZW. Het feit dat men niet verschijnt op het hoor- en wederhoor gesprek heeft op zichzelf geen gevolgen.

Na het schrijven van de rapportage en het voorstel door de CMT-consulent wordt de uiteindelijke sanctie (systeemtechnisch) uitgevoerd door een administratief team. Daar wordt ook de beschikking verzonden.

In onderstaande paragrafen worden de bevindingen uit het empirisch onderzoek weergegeven en geanalyseerd aan de hand van de centrale begrippen uit de theorie. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een reflexieve paragraaf waarin ik mijn verwachtingen vergelijk met de gegevens die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen. Met betrekking tot de leidinggevenden: zij vormen feitelijk geen onderdeel van mijn onderzoek omdat sturing niet als begrip hierin is opgenomen. Ze zijn echter wel van belang om het kader te schetsen waarin de consultants werkzaam zijn.

5.1. Handelingsruimte bij het uitvoeren van het sanctiebeleid

Handelingsruimte is een begrip met een dubbele betekenis. Zo is handelingsruimte te definiëren als de toegestane ruimte, voortkomend uit wet- en regelgeving, welke voor iedere consultant gelijk is. Handelingsruimte is echter ook te zien als ruimte die in de dagelijkse praktijk genomen wordt door de individuele consultant.

5.1.1. Toegestane ruimte

In iedere functieomschrijving van de geïnterviewde consultants is een onderdeel opgenomen over het sanctiebeleid: men wordt geacht om hier uitvoering aan te geven, alsook om gesprekken te voeren in het kader van motivering en confrontatie.

Er wordt vanuit de organisatie bekendheid met de wet- en regelgeving betreffende het sanctiebeleid verondersteld. Door middel van het opleidingsprogramma Vakmanschap hebben consultants de gelegenheid om deze kennis met betrekking tot wet- en regelgeving ook daadwerkelijk te verkrijgen. Hiertoe zijn een aantal handreikingen ontwikkeld en beschikbaar gesteld. Tevens wordt iedere consultant de mogelijkheid aangeboden om een training te volgen in motiverende gespreksvoering. Het op peil krijgen en houden van voldoende kennis om het werk uit te voeren wordt als onderdeel van professionaliteit beschouwd.

In de interviews is gevraagd naar bekendheid met de verschillende handreikingen, het ging hierbij concreet om de onderdelen: de tekst in het handboek waarin de wet en het beleid uiteen worden gezet, de beschrijving van het werkproces waarin staat hoe te handelen als het sanctieproces wordt uitgevoerd en de e-learning module waarin de consultant de theorie krijgt aangereikt waarna enkele vragen beantwoord moeten worden. Alle handreikingen zijn online beschikbaar.

De consultants van het Werkplein (Brede intake, Direct aan het werk en Participatie, elf geïnterviewden) blijken in het algemeen voldoende op de hoogte te zijn van de actuele informatie. Zij hebben allen de e-learning module over de nieuwe wetgeving en het daaraan verbonden Haagse beleid gevolgd. Desondanks is niet iedereen tot in detail op de hoogte van de wettelijk vastgelegde vormen van feitelijk verwijtbaar gedrag op basis waarvan strenge sancties opgelegd moeten worden.

De kennis van actuele wet- en regelgeving bij de consultants van WSP (werkadviseurs en werkbegeleiders, vijf geïnterviewden) is over het geheel genomen onvoldoende: de consultants die werkzaam zijn bij het instroomteam geven aan dat ze wel een e-learning module hebben gedaan, maar kunnen zich niet herinneren of dit de e-learning van het sanctiebeleid was. Eén van de geïnterviewden van het uitstroomteam gaf aan dat de hele wetswijziging aan hem voorbij is gegaan. De andere werkbegeleider is aanzienlijk beter geïnformeerd, maar heeft desondanks niet alle actuele

zaken op een rij. De recente wijzigingen in wet- en regelgeving zijn zodoende grotendeels aan deze groep consulenten voorbij gegaan.

Opgemerkt zij wel dat enkele vormen van ongewenst gedrag zoals deze nu wettelijk zijn vastgelegd, in de organisatie beleidsmatig al vóór januari '15 als ongewenst gedrag waren benoemd, waarvoor een sanctie opgelegd kan worden. Deze vormen van ongewenst gedrag worden door de geïnterviewden daardoor mogelijk niet als 'nieuw' ervaren.

De consulenten van het CMT (vier geïnterviewden) zijn zeer goed op de hoogte van de wet- en regelgeving en kennen de informatie die tot hun beschikking staat. De toegestane ruimte voor de consulenten van het CMT bestaat uit de ruimte die beschikbaar is om te individualiseren. Zo kan goed rekening gehouden worden met de situatie en omstandigheden waarin de bijstandsgerechtigde zich bevindt. De CMT-consulenten herkennen deze ruimte en vinden dit gegeven ook noodzakelijk om hun werk goed te kunnen doen.

5.1.2. Genomen ruimte

Naast de toegestane ruimte die beschikbaar is om binnen de kaders van wet- en regelgeving keuzes te maken, is er ook sprake van ruimte die door de consulent genomen wordt. Hierbij wordt in feite voorbij gegaan aan de toegestane ruimte, dan wel worden de grenzen van de toegestane ruimte opgerekt naar de zienswijze van de consulent. Onderstaand wordt ingegaan op de wijze waarop de verschillende consulenten ruimte nemen in hun handelen.

5.1.2.1. Functiespecifieke taken

In de dagelijkse praktijk is kennis van wet- en regelgeving noodzakelijk om uitvoering te kunnen geven aan de volgende drie functiespecifieke taken van de consulenten:

1. *Preventie*: om de bijstandsgerechtigde te informeren over het sanctiebeleid en hen door het schetsen van de gevolgen voor de uitkering te motiveren het gewenste gedrag te laten zien.

De Werkplein-consulenten zien preventief informeren als onderdeel van hun taak. Zij zien het belang van het verstrekken van informatie over wat er wordt verwacht van de bijstandsgerechtigde. In meer of mindere mate is dit onderwerp van gesprek in het contact met de bijstandsgerechtigde. Naarmate de bijstandsgerechtigde verder komt in de keten van dienstverlening wordt er steeds minder tijd besteed aan het bespreken van het sanctiebeleid. Ook de omvang van de informatieverstrekking neemt af. Bij de Brede intake wordt de bijstandsgerechtigde nog breed geïnformeerd over de verschillende vormen van ongewenst gedrag en de consequenties die daaraan verbonden kunnen worden. Naarmate de bijstandsgerechtigde verder in de keten komt, beperkt het verstrekken van informatie zich tot de gevolgen van het zich niet houden aan gemaakte afspraken.

De werkadviseurs die werkzaam zijn bij de InWerk-Week geven aan dat het preventief informeren over ongewenst gedrag en de gevolgen daarvan voor de uitkering een vast programmaonderdeel vormt. Zij informeren over wat de gevolgen zijn van het niet nakomen van afspraken (met name het te laat komen of het niet verschijnen zonder bericht van verhindering) en wijzen op het feit dat een toekomstige werkgever dit gedrag ook niet zal accepteren. De werkbegeleiders geven aan dat op het moment dat de bijstandsgerechtigde bij hen binnenkomt, het sanctiebeleid al meerdere keren is

besproken. Uit het interview werd niet duidelijk of zij het preventief informeren over het sanctiebeleid als onderdeel van hun taak beschouwen.

De CMT-consulenten zijn gezien hun taak niet in de positie om nog preventief te informeren. Toch nemen zij in het contact met de bijstandsgerechtigde de gelegenheid te baat om opnieuw het sanctiebeleid te bespreken en uit te leggen. Hen confronterend met de gevolgen van het ongewenste gedrag, proberen zij de bijstandsgerechtigde te motiveren tot gedragsverandering om zodoende een volgende sanctie te voorkomen.

2. *Actie*: om ongewenst gedrag te kunnen herkennen en confrontatie gesprekken met bijstandsgerechtigden te kunnen voeren.

De Werkplein-consulenten confronteren bijstandsgerechtigden met het gesignaleerde, ongewenste gedrag. Doorgaans grijpen zij dit moment aan om de regels nog eens goed uit te leggen en de consequenties te schetsen wanneer herhaling van ongewenst gedrag zich voordoet. De bijstandsgerechtigde wordt gewaarschuwd met als doel hem of haar te bewegen om te schakelen naar gewenst gedrag. Enkele geïnterviewden geven de betrokken bijstandsgerechtigde meer dan één kans om tot gedragsverandering te komen.

De WSP-consulenten zijn in de ketendienstverlening de consulenten die de meeste tijd met de bijstandsgerechtigden doorbrengen. Zij zullen mogelijk dan ook het meest frequent in aanraking komen met gedrag waarvan de wetgever heeft gezegd dat het gedrag is waar in ieder geval een sanctie voor moet worden opgelegd. Als degenen die dit gedrag moeten herkennen niet exact weten om welk gedrag het gaat, dan bestaat de kans dat er geen consequenties worden verbonden aan mogelijk ongewenst gedrag. Dat wil overigens niet zeggen dat de WSP-consulenten ongewenst gedrag onopgemerkt en onbesproken laten, integendeel. Ook bij WSP worden de bijstandsgerechtigde aangesproken op het ongewenste gedrag, waarna de consulent probeert te achterhalen waar dit gedrag vandaan komt. Ook wordt het gewenste gedrag benoemd en wordt de bijstandsgerechtigde aangespoord het gedrag te wijzigen.

De geïnterviewde WSP-consulenten gaan veel verder dan hun geïnterviewde Werkplein-collega's in het achterhalen waarom iemand doet zoals hij of zij doet. Hier kunnen meerdere gesprekken aan worden gewijd. Dit wordt zowel door de werkadviseurs als door de werkbegeleiders gedaan.

3. *Repressie*: om te weten wanneer een aanmelding naar het CMT (Centraal Maatregel Team) geëigend is.

De meest genoemde reden om een melding van ongewenst gedrag naar het CMT te doen is het niet verschijnen op een afspraak zonder een bericht van verhindering. Toch leidt niet al deze 'no-show' tot een melding naar het CMT. Vaak wordt er nog telefonisch contact gezocht om de reden van afwezigheid te achterhalen. Dit kan dan tot gevolg hebben dat er een nieuwe afspraak wordt gemaakt en een melding achterwege blijft. Als het contact niet tot stand komt of er wordt geen goede reden genoemd, volgt meestal alsnog een melding.

Daarnaast hebben de consulenten Brede intake en de consulenten Direct aan het werk nog een extra reden voor aanmelding: bij de Brede intake wordt ook een aanmelding naar het CMT gedaan als iemand te kennen geeft niet mee te willen werken aan een vervolgtraject gericht op werkaanvaarding. Bij Direct aan het werk wordt ook een aanmelding naar het CMT gedaan als

iemand een concreet aanbod om aan het werk te komen heeft afgeslagen. Er is hier bovendien een alternatief bedacht voor de bijstandsgerechtigde die herhaaldelijk onvoldoende solliciteert: dan volgt er geen melding naar het CMT, maar wordt de bijstandsgerechtigde versneld doorgestuurd naar WSP. De bijstandsgerechtigde wordt hiermee een sanctie bespaard.

Bij de geïnterviewde Participatie-consulenten is het niet verschijnen op de afspraak zonder bericht van verhindering in feite de enige reden om een melding te doen naar het CMT. Als mensen niet meewerken aan de uitvoering van het Participatieplan wordt niet het CMT ingeschakeld, maar volgt een aanmelding voor de verplichte Tegenprestatie.

Het bij herhaling niet op tijd verschijnen op een afspraak kan als de tijdsoverschrijding meer dan een kwartier bedraagt eveneens tot een melding naar het CMT leiden.

De werkadvisers van WSP geven aan dat zij in feite geen rechtstreekse bemoeienis hebben met het CMT. De dagelijkse presentielijsten worden door Team Interventie en Screening (hierna: TIS) verwerkt en eventueel gevolgd door een melding naar het CMT. Daar waar mogelijk vermijden de geïnterviewde werkadvisers een melding naar TIS of CMT, duidelijk is dat zij erg terughoudend zijn met het melden van ongewenst gedrag.

De geïnterviewde werkbegeleider die aangaf meldingen te doen naar het CMT, doet dit doorgaans pas nadat er meerdere pogingen zijn geweest om iemand tot gedragsverandering te krijgen. Als bij een eerdere ketenpartner recent nog ongewenst gedrag is voorgekomen, volgt sneller een melding naar het CMT.

5.1.2.2. Omgaan met werkdruk: de keuze tussen nu of later

De bijstandsgerechtigde wordt verzocht om op tijd op de afspraak te verschijnen. Er worden op een dag meerdere afspraken achter elkaar gepland en iemand die (meer dan een kwartier) te laat is kan niet meer worden gesproken zonder dat dit ten koste gaat van de tijd die beschikbaar is voor de volgende genodigde. Het te laat komen kan consequenties hebben. De bijstandsgerechtigde die meer dan een kwartier te laat is, zou enerzijds een nieuwe afspraak moeten krijgen en anderzijds zou een melding naar het CMT moeten plaatsvinden.

Door alle Werkplein-consulenten is aangegeven dat zij, indien mogelijk, ervoor kiezen om de bijstandsgerechtigde alsnog te spreken in plaats van een nieuwe afspraak te maken. Dit heeft te maken met de (bedrijfsmatige) reden dat de doorstroming stagneert en zij dan voor één bijstandsgerechtigde twee keer tijd moeten inplannen. Daardoor kan een ander persoon niet worden gesproken. Is er geen tijd meer om het gesprek alsnog te houden, dan wordt de bijstandsgerechtigde aangesproken op het te laat komen. Hij of zij krijgt een mondelinge waarschuwing en een nieuwe afspraak. Pas als de bijstandsgerechtigde opnieuw te laat komt volgt een melding naar het CMT.

Bij de WSP-consulenten worden de kandidaten aangesproken op het te laat komen en gewaarschuwd dat het ongewenst gedrag is wat zal moeten verbeteren. De keuze tussen nu en later speelt niet omdat er geen sprake is van een enkelvoudige afspraak maar van een dagprogramma. Een melding naar het CMT vanwege te laat komen vindt nauwelijks plaats.

5.1.2.3. Normen en waarden

- *empathie slaat door naar sympathie*

Empathie is belangrijk in het intermenselijke contact, het is nodig om in te kunnen voelen wat iets voor iemand betekent en om emoties af te kunnen lezen van het gezicht van je gesprekspartner. Ook bij de uitvoering van het sanctiebeleid is empathie een belangrijke vaardigheid, maar het kan de uitvoerende taak van de consulent in de weg zitten. Dit is bijvoorbeeld het geval als het verhaal van de bijstandsgerechtigde dusdanige gevoelens oproept bij de consulent dat empathie doorslaat naar sympathie. Als er niet meer objectief wordt gekeken naar het ongewenste gedrag van de bijstandsgerechtigde, maar men teveel meegaat in de ellende van het verhaal en de voorstelbaarheid van het ongewenste gedrag. Ook komt het voor dat de consulent ervoor kiest om de goede relatie met de bijstandsgerechtigde voorop te stellen door de bijstandsgerechtigde wel aan te spreken op het ongewenste gedrag en te waarschuwen, maar er geen verdere consequenties aan te verbinden. Tijdens de groepsinterviews werd duidelijk dat het omslagmoment tussen empathie en sympathie door alle typen consulenten werd ervaren, hoewel niet iedere consulent dan ook zwicht en doorslaat naar sympathie. Is dat wel het geval dan neemt een consulent het besluit om, ondanks het gedrag van de bijstandsgerechtigde, daar niet de voorgeschreven werkinstructie aan te verbinden.

- *vertrouwen hebben in de expertise van je collega*

“Consulenten vinden het moeilijk om aan te melden, omdat ze het eerst zelf nog een keer willen uitleggen. Daarmee zeggen ze eigenlijk dat hun collega dat niet zo goed kan. Pas als het geduld van de consulent met de bijstandsgerechtigde op raakt, wordt de aanmelding naar het CMT gedaan en dan verwachten ze ook dat er een sanctie wordt opgelegd. De CMT consulent gaat dan zelf in gesprek met de bijstandsgerechtigde en kan tot de genuanceerde conclusie komen dat een sanctie niet van toepassing is of lager wordt ingezet dan de aanmelder had verwacht. Dan vindt de aanmelder weer dat het CMT niet hard genoeg is” (Geïnterviewde R, manager Werkplein).

Uit de interviews zijn meerdere redenen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de consulenten moeite hebben om tot een melding van ongewenst gedrag naar het CMT over te gaan. Dit kan zich voordoen als er bij de consulent bepaalde achtergrondinformatie bekend is over een bijstandsgerechtigde. Dan kiezen meerdere geïnterviewden er liever voor om geen melding te doen naar het CMT of TIS om te voorkomen dat er een sanctie wordt opgelegd. Men is dan niet overtuigd van het feit dat de consulenten van het CMT net als zij zelf, óók rekening houden met de omstandigheden van die persoon. Verder is men onzeker over wat er verwacht kan worden van het CMT: wordt er nu wel of geen sanctie opgelegd en komt dat wel overeen met wat zij zelf zouden doen. Bij WSP leeft bij enkele geïnterviewden daarnaast het idee dat er bij het CMT wordt gewerkt met targets: van iedere sanctie (hoogte van het percentage) zou een bepaald aantal moeten worden opgelegd. Onbekendheid met de opdracht, vaardigheden en werkzaamheden van de collega's van het CMT lijken hieraan ten grondslag te liggen.

5.1.3 Samenvatting analyse handelingsruimte

De **toegestane ruimte** is beschreven en vastgelegd in wet- en regelgeving, beleid en werkprocessen. De kennis van de consulenten ten aanzien van het sanctiebeleid is niet in alle gevallen voldoende te noemen. De consulenten van het Werkplein zijn beter op de hoogte dan de consulenten van WSP. En

hoewel de consultants van het Werkplein en van WSP een beperkter taak hebben in de uitvoering van het sanctiebeleid dan hun collega's van het CMT, moet de aanwezige kennis wel actueel en voldoende zijn om hun deel van het beleid uit te kunnen voeren. De consultants van het CMT zijn goed op de hoogte van de inhoud van de verschillende informatiedragers. Voor hen is dit noodzaak teneinde hun dagelijkse werkzaamheden uit te kunnen voeren.

De kennis van wet- en regelgeving, beleid en werkproces heeft vervolgens invloed op de **ingenomen ruimte**. De kennis is nodig om de functiespecifieke taken uit te kunnen voeren. De consultants van het Werkplein en van WSP geven aan dat zij deze functiespecifieke taken daadwerkelijk ook zien als onderdelen van hun werk. Ze bepalen hierin zelf de intensiteit waarmee deze taken worden uitgevoerd. De grootste verschillen bevinden zich in het moment van melden van ongewenst gedrag naar het CMT: de meeste consultants van het Werkplein houden zich niet aan het werkproces op dit punt. Zij zullen de persoon in kwestie doorgaans nog een tweede kans willen geven om het goed te doen. Bij herhaling volgt een melding naar het CMT. Bij WSP is de drempel om een melding te doen naar het CMT hoger: de geïnterviewden geven aan dat zij het doen van een melding naar het CMT zoveel mogelijk vermijden of zo lang mogelijk uit te stellen. De wijze waarop de consultants hun handelingsruimte invullen komt op verschillende momenten overeen met hetgeen Maynard-Moody en Musheno beschrijven bij de consultant als 'citizen-agent': het beoordelen van de situatie en aan de hand daarvan bekijken in hoeverre de regelgeving behulpzaam is om het doel te bereiken.

Als een bijstandsgerechtigde te laat is voor de afspraak, zullen de meeste Werkplein-consulenten toch proberen om het gesprek alsnog te voeren. Argument hiervoor is dat zij anders dubbel tijd kwijt zijn voor deze persoon: ze moeten immers nogmaals tijd inplannen voor een gesprek. Maar ook kan het plannen van een nieuw gesprek een ongewenste vertraging in het programma betekenen. De doorstroming van de werkvoorraad is daarmee in het geding, het is zodoende een bedrijfseconomisch belang wat hier voorop staat. De keuze tussen nu en later valt dan ook doorgaans op 'nu'.

Het risico dat empathie omslaat in sympathie ligt voor alle consultants op de loer. Doet deze omslag zich voor, dan blijft, ondanks gesignaleerd verwijtbaar ongewenst gedrag een melding naar het CMT achterwege. Voor een deel spreekt hier een bepaald wantrouwen in de expertise van de collega uit: men neemt aan dat een ander niet zoveel rekening houdt met de omstandigheden van betrokken bijstandsgerechtigde dan hij zelf.

De consultants van het CMT hebben vanuit de toegestane ruimte al de verplicht gestelde mogelijkheid om de omstandigheden van de bijstandsgerechtigde mee te nemen in de beoordeling van de op te leggen sanctie. Deze kan zowel in hoogte als in duur aangepast worden als hiervoor aanleiding bestaat. De (dis)balans tussen empathie en sympathie is hier het grootste risico.

5.2. Rolopvatting

De consultant is een uitvoerder van vastgesteld beleid, door de ingenomen ruimte ontstaat er nieuw beleid. Vanuit welke rolopvatting beziet de consultant zijn professionaliteit? In paragraaf 2.4.2 zijn twee ideaaltypische uitgangspunten genoemd: de legalistische rolopvatting en de professionele rolopvatting. In onderstaande paragraaf wordt beschreven in hoeverre beide typen in de organisatie herkenbaar voorkomen.

5.2.1. Legalistische rolopvatting

- *Rol van wet- en regelgeving ten behoeve van de uitvoering van het sanctiebeleid*

Hoewel de consulenten werkzaam zijn in een uitvoeringsorganisatie waar wet- en regelgeving een grote rol speelt, kan gesteld worden dat het sanctiebeleid als specifiek onderdeel van de wet geen grote bekendheid geniet. Actuele kennis is bij de Werkplein- en WSP-consulenten wisselend aanwezig en voor zover aanwezig, is de naleving ervan niet consequent. Er worden nauwelijks meldingen naar het CMT gedaan met betrekking tot gedrag dat door de wetgever zelf als ongewenst wordt gezien. De vraag dringt zich op in hoeverre dat gedrag zich daadwerkelijk niet of nauwelijks voordoet, dat het gedrag als zodanig niet herkend wordt of dat het zich wel voordoet en herkend wordt, maar dat er niet de juiste actie aan gekoppeld wordt. Voor deze groepen consulenten kan gesteld worden dat de rol van wet- en regelgeving bij de uitvoering van het sanctiebeleid beperkt is.

Bij de CMT-consulenten is actuele kennis van wet- en regelgeving wel aanwezig, zij zijn vanwege hun werkzaamheden specialisten op dit gebied. Voor hen speelt wet- en regelgeving, inclusief het individualiseringsprincipe een rol van betekenis.

- *In welke mate wordt het werkproces gevolgd*

Voor de consulenten van het Werkplein is een werkproces beschreven wat zij dienen te volgen op het moment dat er ongewenst gedrag wordt gesignaleerd. Dit proces is voor iedereen hetzelfde, behalve voor de consulenten van WSP die te maken hebben met TIS als tussenschakel.

Als er sprake is van ongewenst gedrag, moet er een melding worden gedaan naar het CMT, terwijl de bijstandsgerechtigde wordt geïnformeerd dat zijn of haar programma geen opschortende werking kent nu er een melding naar het CMT wordt gedaan. Het CMT neemt de melding in behandeling en voert de rest van de werkzaamheden uit.

Uit de bevindingen van het empirisch onderzoek blijkt dat de meeste consulenten het werkproces niet exact toepassen. Al eerder is beschreven dat, bijvoorbeeld bij het niet verschijnen zonder bericht van verhindering, de consulent doorgaans eerst probeert om nog een keer contact te leggen met de bijstandsgerechtigde alvorens al dan niet tot melding naar het CMT over te gaan. Hieruit blijkt dat het werkproces door de consulent als ondergeschikt wordt gezien ten opzichte van het uitvoeren van de taak op voor de consulent acceptabele wijze. Het volgen van het werkproces wordt door deze handelswijze een tweetrapsraket.

Door het CMT wordt het werkproces wel conform uitgevoerd, het is voor hen dan ook een richtlijn waar ze werkelijk mee uit de voeten kunnen.

Gezien het bovenstaande kan gezegd worden dat zowel sanctiespecifieke wet- en regelgeving als ook het werkproces voor de consulenten van het Werkplein en van WSP een rol van mindere betekenis spelen dan voor de consulenten van CMT. Wet- en regelgeving en het werkproces geven aan de consulenten van het CMT juist de benodigde handen en voeten om het werk uit te kunnen voeren.

5.2.2. Professionele rolopvatting

In het operationalisatieschema (paragraaf 2.5) zijn enkele indicatoren opgenomen waaruit professioneel handelen blijkt. Uit het empirisch onderzoek blijkt ten aanzien van de gekozen indicatoren het volgende:

- *Het sanctiebeleid erkennen als gedrag veranderend instrument*

Het sanctiebeleid erkennen als gedrag veranderend instrument draagt bij aan het willen uitvoeren van het beleid. De Werkplein-consulenten erkennen het sanctiebeleid als gedrag veranderend instrument, ze hebben succesvolle gevallen meegemaakt van het effect van een sanctie. Desondanks vindt een aantal geïnterviewden het sanctiebeleid erg streng. Dat gegeven leidt ertoe dat het niet verschijnen op een afspraak zonder bericht van verhindering niet altijd direct leidt tot een melding van ongewenst gedrag naar het CMT. Als eerste stap in het gedragsveranderingsproces gaan de consulenten dan meestal eerst in gesprek en pas bij uitblijven van gedragsverandering wordt het sanctiebeleid ingezet.

Bij WSP zijn de geïnterviewde werkadvisers verdeeld in het erkennen van het sanctiebeleid als gedrag veranderend instrument: van afwijzen van het sanctiebeleid in het geheel tot het erkennen en herkennen van het gedrag veranderende effect wat een sanctie kan hebben en dat wat ertussen zit. Ook de werkadvisers vinden het sanctiebeleid erg streng:

"...ik vind wel dat iemand wel een tik op zijn vingers kan krijgen, maar om dan 30% in te houden van een uitkering, ja dat is een groot bedrag" (Geïnterviewde J, werkadviser).

De werkbegeleiders erkennen het sanctiebeleid als gedrag veranderd instrument. Het moment waarop het wordt ingezet ligt echter vaak wat verder weg dan bij de consulenten van het Werkplein.

Ook de CMT-consulenten erkennen het sanctiebeleid als gedrag veranderend instrument. Zij zien het effect ook absoluut terug in hun werk. Er worden wel sancties opgelegd vanwege herhaling van ongewenst gedrag, echter het grootste deel van de opgelegde sancties zijn 'eerste keren'.

- *Het bespreken van het sanctiebeleid en het houden van casuïstiekbesprekingen*

Het sanctiebeleid is in de teams van zowel de Werkplein- als de WSP-consulenten nauwelijks tot hooguit incidenteel onderwerp van gesprek. Eventuele wijzigingen in beleid of werkproces worden doorgenomen, maar het is daarnaast geen regelmatig terugkerend onderwerp op de agenda. De werkadvisers geven aan dat als het al ter sprake komt, het in de vorm van casuïstiekbespreking is waarbij het de intentie is om een eenduidiger manier van handelen te laten ontstaan. De indruk is dan ook dat het sanctiebeleid buiten het CMT niet echt belangrijk wordt gevonden.

Bij het CMT is het sanctiebeleid dagelijks onderwerp van gesprek. De collega's bediscussiëren onderling wat te doen met een bepaalde casus. Casuïstiekbesprekingen in teamverband vinden regelmatig plaats. Hierbij brengen de deelnemers een casus in welke vervolgens door alle teamleden wordt geanalyseerd en van een beoordeling wordt voorzien. Dit heeft als doel de kwaliteit en de uniforme werkwijze van het team te verbeteren. Door op deze wijze het eigen werk regelmatig onderwerp van gesprek te laten zijn, wordt de professionaliteit vergroot.

- *De balans zoeken tussen rekening houden met de situatie en het toepassen van wet- en regelgeving*

Uit de interviews is duidelijk geworden dat de geïnterviewde consultants over de hele linie beschikken over empathisch vermogen. Ze zijn begaan met de persoon die tegenover hen zit en zijn er niet op uit om direct het sanctiebeleid in werking te zetten. Liever nemen zij hun motiverende taak ter harte en proberen de bijstandsgerechtigde ertoe te bewegen het juiste te doen: zo snel als mogelijk weer onafhankelijk te worden van de bijstand. De consultants hebben daarbij wat meer informatie over de situatie en omstandigheden waarin de bijstandsgerechtigde zich bevindt. Dit leidt ertoe dat zij ongewenst gedrag wat vaker in eerste instantie door de vingers zien. De bijstandsgerechtigde wordt wel aangesproken op het gedrag, maar de voorgeschreven stap van melden naar het CMT wordt op zo'n moment nog niet gezet. Komt het ongewenste gedrag ondanks aanspreken en waarschuwen nogmaals voor, dan is de consultant wel geneigd om een melding te doen. Hier is nog wel verschil tussen consultants Werkplein en consultants WSP: Werkplein consultants besluiten eerder dan consultants WSP om een melding naar het CMT te doen. De geïnterviewde consultants WSP werkbegeleiders zijn meer op zoek naar de achtergronden van ongewenst gedrag, dan met het rekening houden met de situatie waar de bijstandsgerechtigde zich in bevindt. De balans slaat hiermee voor de ene groep consultants op een ander punt door dan voor de andere groep.

5.2.3. Samenvatting analyse rolopvatting

Bij de consultants van het CMT is het legalistische perspectief herkenbaar aanwezig: zij laten zich leiden door wet- en regelgeving. Dat is iets anders dan het strikt uitvoeren van wet- en regelgeving. De CMT-consultants zien de gegeven ruimte om te individualiseren als ruimte om op professionele wijze om te gaan met de persoon die tegenover hen zit en de omstandigheden waarin hij of zij zich bevindt. De uitvoering van het sanctiebeleid is hun voornaamste taak. Alle werkzaamheden zijn erop gericht om de professionaliteit van de medewerkers en de kwaliteit van het werk op een zo hoog mogelijk niveau te krijgen. Met betrekking tot het professionele perspectief kan dan ook gesteld worden dat de consultants van het CMT hier zeer serieus mee omgaan. Ze zijn voortdurend in gesprek met elkaar over de uitvoering van hun werkzaamheden. Daarnaast houden ze casuïstiekbesprekingen om van elkaar te leren en om in de uitvoering tot een eenduidige werkwijze te komen. Het hanteren van een eenduidige werkwijze komt de bijstandsgerechtigde ten goede. Hierdoor loopt hij of zij minder het risico om door de ene consultant anders behandeld te worden dan door een andere consultant.

Bij de andere consultants, zowel van het Werkplein als van WSP, is het legalistisch perspectief minder prominent aanwezig. De uitvoering van het sanctiebeleid en de sanctiespecifieke wet- en regelgeving vormt dan ook slechts een klein onderdeel van hun taken. Voor hen ligt de focus in het werk veel meer op het bereiken van het uiteindelijke doel: het vinden van een baan zodat de bijstandsafhankelijkheid stopt. (Dit ligt overigens anders bij de bijstandsgerechtigde met een Participatieprogramma.) Met betrekking tot het professionele perspectief kan gesteld worden dat een sanctie door de meeste consultants wordt gezien als een ondersteunend middel om gedragsverandering te bewerkstelligen. Een ander middel om gedragsverandering te bereiken wordt gevormd door het coachen en motiveren van de bijstandsgerechtigde om het gewenste gedrag te laten zien (zie ook Van der Aa, beschreven in paragraaf 2.3.1., *De professionele dienstverlener*). Het

moment waarop het sanctiebeleid daadwerkelijk wordt ingezet is wisselend. Binnen de teams is het sanctiebeleid hooguit incidenteel onderwerp van gesprek. Gegeven het feit dat het uitvoeren van het sanctiebeleid voor hen geen hoofdtaak is, is dat ook niet zo verwonderlijk. Het lijkt echter wel gevolgen te hebben voor de eenduidige uitvoering van het sanctiebeleid als niet gestreefd wordt naar een eenduidige werkwijze rondom het aanmelden van ongewenst gedrag naar het CMT.

5.3. Blik op de uitvoering van het sanctiebeleid door de leidinggevenden

Tijdens het empirisch onderzoek heb ik interviews gehouden met de teamhoofden van de verschillende consultants. Doel van deze interviews is geweest om een beeld te krijgen over hoe deze hoofden tegen het sanctiebeleid aankijken: welke rol speelt dit volgens hen of zou het moeten spelen en hoe zij de uitvoering ervan door de consultants bij voorkeur zouden willen zien.

De gemeentelijke dienst SZW is wettelijk verplicht om sanctiebeleid op te stellen en uit te voeren. Van de bijstandsgerechtigden mag worden verwacht dat zij zich houden aan gemaakte afspraken en verplichtingen die verbonden zijn aan het recht op uitkering. Van consultants mag verwacht worden dat zij de bijstandsgerechtigde aanspreken op het niet nakomen van afspraken. Afhankelijk van de omstandigheden van de betrokken bijstandsgerechtigde heeft het niet nakomen van afspraken een sanctie tot gevolg. Vanuit beleidsmatig oogpunt heeft het sanctiebeleid de rol van gedragsveranderend instrument.

Eenduidige uitvoering van het sanctiebeleid

Het is de bedoeling dat de bijstandsgerechtigde onder dezelfde omstandigheden eenzelfde sanctie opgelegd wordt. Door het onderbrengen van de beoordeling van een op te leggen sanctie bij een klein gespecialiseerd team als het CMT, wordt de willekeur in de uitvoering zoveel mogelijk teruggedrongen. In plaats van uitvoering van het sanctiebeleid door een paar honderd consultants, zijn er nu nog maar acht consultants mee bezig. Dat beperkt de manieren waarop het sanctiebeleid wordt vertaald en toegepast aanzienlijk.

De hoofden van Werkplein en van WSP erkennen het sanctiebeleid als gedragsveranderend instrument en onderschrijven daarmee de doelstelling van het beleid. Maar hoe wordt dat beleid binnen hun teams uitgevoerd en wat vinden zij daarvan?

Om een eenduidige uitvoering van het sanctiebeleid te optimaliseren is het van belang dat ook de aanmelders op eenduidige wijze te werk gaan. Uit de empirie blijkt echter dat dit niet het geval is: binnen het team gaan consultants op verschillende momenten zelfs verschillend om met de aanmeldingen naar het CMT. De hoofden zijn hiervan op de hoogte. Zij geven aan dat het wel hun voorkeur heeft dat het aanmelden bij het CMT eenduidig verloopt omdat zij van mening zijn dat het voor een bijstandsgerechtigde niet uit mag maken welke consultant hij treft, echter zij worstelen nog met wat dan de juiste werkwijze zou moeten zijn. De hoofden verschillen bovendien met elkaar van mening over het moment waarop het sanctiebeleid moet worden ingezet. Dit staat een eenduidige werkwijze binnen de gehele organisatie in de weg.

Rol van de hoofden

De hoofden hebben hier een rol in: behalve bij het CMT is het sanctiebeleid slechts zelden een gespreksonderwerp in het teamoverleg. Soms wordt er naar aanleiding van een beleidswijziging over

gesproken en soms vanwege een casus die is ingebracht door een consultant. Nu zij hebben aangeven het belangrijk te vinden dat er op eenduidige wijze gehandeld wordt door het team, zouden zij het sanctiebeleid wat prominenter op de agenda van het teamoverleg kunnen zetten. Dan kunnen zij de werkwijze met betrekking tot het aanmelden bij het CMT binnen het team bespreken om uiteindelijk tot een eenduidige werkwijze rondom te komen.

De hoofden zullen zich hierbij bewust moeten zijn van de verantwoordelijkheid die de consultants ervaren ten opzichte van de organisatie, waardoor zij bijstandsgerechtigden die te laat zijn vaak alsnog zullen proberen te spreken.

Behalve het verhogen van de professionaliteit door een zelfde werkwijze na te streven hebben de hoofden ook een controlerende taak teneinde de handelingsruimte van de consultants te beïnvloeden. De hiërarchische controle (zie paragraaf 2.2.1. *Beleidsvrijheid*) is gezien de argumenten van Ringeling bij de gemeentelijke dienst SZW mogelijk minder geschikt, van de hoofden mag echter sturing worden verwacht ten aanzien van de uitvoering van het sanctiebeleid.

5.4. Persoonskenmerken

Iedere geïnterviewde is verzocht een aantal vragen te beantwoorden, gericht op individuele persoonskenmerken. Het complete overzicht is opgenomen in de bijlagen (bijlage 3). In het algemeen is te zeggen dat de groep geïnterviewden:

- Uit negen mannen bestaat en uit veertien vrouwen.
- Allen ouder zijn dan 30 jaar. Het grootste deel van de geïnterviewden is tussen de 40 en 60 jaar oud.
- Hoog is opgeleid: het grootste deel heeft tenminste een HBO opleiding afgerond.
- Van deze groep collega's werkt een aanzienlijk deel al lang tot zeer lang bij SZW, dat wil zeggen meer dan vijf jaar tot zelfs meer dan twintig jaar.
- Van deze groep geïnterviewden hebben zeventien personen ervaring als bijstandsconsulent bij gemeente Den Haag.
- Het grootste deel van de geïnterviewden vervult de huidige functie sinds de reorganisatie van 2013.
- Als mensen al werkervaring hadden voorafgaand aan hun dienstverband bij SZW, dan betrof dit in twaalf gevallen geen non-profit organisatie. Acht collega's hebben eerder werkervaring binnen de non-profitsector opgedaan en voor drie collega's is SZW hun eerste werkgever.

In paragraaf 2.4.3. sprak ik de verwachting uit dat met name het aantal jaren ervaring in de huidige- en in de voorliggende functie(s) van invloed zou zijn op het benutten van handelingsruimte bij het toepassen van het sanctiebeleid. Uit de ingevulde vragenlijsten blijkt dat de zestien geïnterviewde consultants minimaal 5 jaar tot maximaal werkervaring bij de gemeentelijke dienst SZW hebben. Twee van hen hebben geen ervaring als bijstandsconsulent, de overige geïnterviewden wel. Uit de interviews blijkt dat de eerder opgedane ervaringen met bijstandsgerechtigden de consultants coulanter maakt ten aanzien van het strikt toepassen van wet- en regelgeving. Eén van de werkadvisers verwoordt het effect van toegenomen ervaring als volgt:

“Vroeger was ik daar veel zwart-witter in denk ik, zo van je komt niet dus hup een maatregel”
(Geïnterviewde J, werkadviser).

Daarnaast ontwikkelt de consulent in de jarenlange ervaring met bijstandsgerechtigden en hun houding en gedrag een bepaalde intuïtie, een ‘Fingerspitzengefühl’ zoals één van de werkbegeleiders opmerkte.

“Na twee, drie gesprekjes weet je: dit is een niet-willer of dit is een niet-kunner”
(Geïnterviewde M, werkbegeleider).

Hiermee wordt de aanname dat ervaring van invloed is op het benutten van handelingsruimte bij de toepassing van het sanctiebeleid bevestigd.

5.5. De vignetten

Voorafgaand aan de groepsinterviews heb ik de geïnterviewden een casus voorgelegd, met het verzoek twee vragen te beantwoorden. De eerste vraag luidde: “Wat doe je bij deze beperkte arbeidsoptelling van de bijstandsgerechtigde?” De tweede vraag was: “Wat zouden in deze casus de eventuele vervolgstappen zijn in het proces?” Bij de consulenten van het CMT zijn er twee andere vragen gesteld: “Is dit een terechte aanmelding?” en “Wat is je reactie in het licht van het sanctiebeleid op de casus van deze bijstandsgerechtigde?”

Het doel van deze vignetten was om te ontdekken wat de professionele reactie was van de consulenten en in hoeverre de indicatoren in het concrete handelen te herkennen zijn.

5.5.1. Vignet ten behoeve van de consulenten Brede intake

De Brede intake is de start van de dienstverlening op het gebied van re-integratie of participatie(doelmatigheid). Naar aanleiding van dit gesprek wordt beoordeeld hoe het vervolgprogramma er voor de bijstandsgerechtigde uit komt te zien.

Jonge vrouw, alleenstaand, 25 jaar, HBO-diploma net op zak, ze heeft nog geen werkervaring opgedaan binnen het werkveld waarin ze is opgeleid. Tijdens haar studie heeft ze verschillende kleine bijbaantjes gehad. Nu werkt ze ook nog 1 dag in de week in een winkel (vakken vullen en verkoop hulp) maar daar wil ze mee ophouden, omdat ze denkt dat het haar belemmert bij het aanvaarden van een echte baan. Ze solliciteert actief, de zoekopdracht Werk heeft ze prima ingevuld. Ze is op zich een veelbelovende klant met een goede kans op de arbeidsmarkt hoewel er naar haar HBO-richting niet veel vraag is.

Tijdens het gesprek bij de Brede intake laat ze duidelijk merken dat ze niet meer van plan is om alles aan te grijpen om aan het werk te komen: dat heeft ze tijdens haar studie al ruimschoots gedaan. Ze heeft geen zin meer in een brede arbeidsoptelling, nu ze haar HBO heeft afgerond wil ze alleen nog in die richting aan het werk.

Van de bijstandsgerechtigde wordt verlangd dat deze zich breed opstelt, al het werk is passend. Deze dame geeft aan dat zij dat niet van plan is.

De consulenten Brede intake zouden mevrouw aanspreken op haar beperkte arbeidsoptelling en het niet nemen van haar verantwoordelijkheid. Gemeld wordt dat het daadwerkelijk opzeggen van haar parttime baan gevolgen heeft. Hiervoor zal dan in ieder geval een sanctie worden toegepast. Aan mevrouw worden de consequenties van het volharden in deze opstelling aan de hand van het sanctiebeleid uitgelegd. De consulenten voeren hun preventieve en confronterende taak uit, geven

deze dame een waarschuwing (eigen visie op uitvoering) en daarmee houdt hun interventie op. Deze bijstandsgerechtigde zouden zij doorsturen naar Direct aan het werk. Als zij daar geen gedragsverandering laat zien, zou er vanuit Direct aan het werk een aanmelding naar het CMT moeten volgen, conform de richtlijnen.

5.5.2. Vignet ten behoeve van de consulenten Direct aan het werk

Het vignet voor de consulenten Direct aan het werk borduurt voort op bovenstaande casus en is aangevuld met onderstaande:

Door de consulent Brede intake is zij aangesproken op haar houding. Benadrukt is dat de kortste weg naar werk leidend is en dat al het werk passend is. Bij een andere opstelling kan zij een melding naar het CMT tegemoet zien, waarna mogelijk een maatregel volgt. Zij geeft aan het begrepen te hebben en dat zij nog wel zal zien. Gezien haar kansen wordt mevrouw doorgeleid naar Direct aan het werk.

In het eerste gesprek, waarin ook de sollicitatieactiviteiten worden besproken, geeft zij opnieuw haar visie op de toekomst weer en volhardt hierin. Zij zegt al gewaarschuwd te zijn door de consulent Brede intake en dat zij het maatregelbeleid heeft begrepen. Zij geeft direct aan dat de afgesproken aantallen sollicitaties niet gaan lukken, omdat er in deze regio niet zoveel vacatures zijn in haar richting. Haar baantje in de winkel zal ze voorlopig wel aanhouden, want ze heeft begrepen dat het opzeggen ervan mogelijk problemen kan opleveren.

Eén van de consulenten vraagt zich af, gezien de houding en opstelling van deze bijstandsgerechtigde, of deze mevrouw het sanctiebeleid en de consequenties werkelijk heeft begrepen. Iedere consulent zou opnieuw in gesprek gaan en nogmaals de regels en de consequenties uitleggen. De bijstandsgerechtigde wordt de gelegenheid geboden om tot inkeer te komen en alsnog haar houding en opstelling te wijzigen tot het gewenste gedrag. Volgt er geen gedragsverandering, dan volgt een aanmelding naar het CMT voor het bezien van een sanctie.

Eén van de consulenten voegt hieraan toe dat, indien er bij een volgend gesprek onvoldoende sollicitaties worden overlegd, deze consulent de afweging maakt of een sanctie een gedragsverandering teweeg zou brengen. Indien dit wordt verwacht, volgt een aanmelding CMT, indien dit niet de verwachting is, wordt de bijstandsgerechtigde aangemeld bij WSP. Vanwege de uitstroomtarget van 70% wordt het niet als haalbaar beschouwd om teveel tijd te besteden aan een ongewisse gedragswijziging.

De derde consulent toont begrip voor de beperkte arbeidsoptelling van deze bijstandsgerechtigde. Zij heeft immers hard gewerkt tijdens haar studie om het doel, het HBO-diploma te halen. Deze dame is een doorzetter. In het gesprek met de bijstandsgerechtigde gaat deze consulent in op de verschillende vervolgopties. Bij Direct aan het werk blijven en zelf de kans en de ruimte hebben om aan het werk te komen met de ondersteuning die geboden kan worden. Spant zij zich hier onvoldoende in en neemt zij niet de kansen die haar geboden worden, dan volgt een aanmelding CMT. De andere optie waarvoor de bijstandsgerechtigde in aanmerking zou kunnen komen is het direct door routeren naar WSP. De keuze wordt aan de bijstandsgerechtigde gelaten.

Uit vorenstaande blijkt dat de consulenten invulling geven aan hun preventieve en confronterende taak. In eerste instantie wordt er opnieuw een waarschuwing gegeven terwijl gezien het gebeurde bij de Brede intake een melding naar het CMT op zijn plaats was geweest. Desondanks kijken de consulenten het nog even aan en beraden zich nog op het al dan niet inzetten van het sanctiebeleid.

5.5.3. Vignet ten behoeve van de consulenten van het CMT

Voor de consulenten van het CMT is eveneens een vervolg op de casus van de Brede intake en Direct aan het werk geschreven:

De consulent Direct aan het werk constateert bij het voortgangsgesprek dat zij inderdaad maar een paar sollicitaties heeft gedaan, bij lange na niet de hoeveelheid die was afgesproken. Omdat zowel hij zelf als de consulent Brede intake mevrouw al hadden gewaarschuwd, volgt een melding naar het CMT.

Alle consulenten geven aan dat het hier om een terechte aanmelding gaat en geven aan van mening te zijn dat de bijstandsgerechtigde zich breed op moet stellen ten aanzien van te verrichten sollicitaties, ondanks haar hoge opleidingsniveau. Er wordt een sanctie toegepast wegens het onvoldoende meewerken. De hoogte van de sanctie is dan nog ter nadere overweging.

5.5.4. Vignet ten behoeve van de consulenten van Participatie

Voor de consulenten van Participatie is een andere casus geschreven:

Cliënt is een man van 37, hij is gehuwd en samen met zijn echtgenote van 34 heeft hij de zorg voor 3 kinderen. Cliënt was voorheen zelfstandige in de bouw. Hij is failliet gegaan door het gebrek aan opdrachten sinds de uitbraak van de crisis. Via Brede intake en Direct aan het werk is hij doorgeleid naar WSP. Er waren op zich wel mogelijkheden voor hem, maar hij kan zijn faillissement niet goed verwerken. Hij heeft altijd gewerkt voor zijn geld en gezorgd voor zijn gezin. Nu heeft hij schulden vanuit zijn eigen bedrijf en zijn (mentale) gezondheid lijdt hieronder. Hij heeft last van driftbuien en depressies. De huisarts is ingeschakeld en er zijn flankerende voorzieningen ingezet om zijn leven op een goede manier terug op de rit te krijgen. Omdat op de middellange termijn nog geen zicht is op uitstroom naar werk, is besloten om hem naar Participatie te sturen. Hij is wel kandidaat om op enig moment weer teruggeleid te worden naar WSP.

Bij Participatie geeft hij aan dat hij genoeg aan zijn hoofd heeft momenteel en dat hij het niet ziet zitten om vrijwilligerswerk te gaan doen. Hij wil echt werk zodat hij zijn schulden kan afbetalen en hij ziet niet hoe het doen van vrijwilligerswerk hem hierbij zou kunnen helpen.

De consulenten van Participatie laten zien over empathisch vermogen te beschikken. Ze tonen begrip voor deze man en merken op dat hij tijd nodig heeft om uit deze situatie te komen. Toch is hun vervolgstap verschillend. De ene consulent gaat vast aan de slag met deze bijstandsgerechtigde: bespreken wat de tegenprestatie inhoudt en een plan opstellen waarin afspraken worden gemaakt gericht op de toekomst en betrekking hebbend op het starten van behandeling door een professionele hulpverlener, een aanvraag indienen voor schuldhulpverlening en het oriënteren op vrijwilligerswerk. Zodra er sprake is van stabilisatie ten aanzien van het inzetten van de diverse vormen van hulpverlening, zou deze consulent de bijstandsgerechtigde toch proberen te motiveren

om met vrijwilligerswerk te beginnen. Mocht door de bijstandsgerechtigde worden aangegeven dat dit niet zou lukken, dan overweegt deze consulent een melding naar Psychodiagnose om de belastbaarheid vast te stellen.

De andere consulent geeft deze bijstandsgerechtigde om te beginnen een adempauze van drie maanden waarin hij de dingen even tot rust kan laten komen. Vervolgens wordt er een afspraak gepland waarin ze samen gaan kijken naar de situatie en naar wat nodig is.

5.5.5. Vignet ten behoeve van de consulenten WSP (werkbegeleiders)

Voor de werkbegeleiders heb ik de casus van Participatie aangevuld met het volgende:

Na drie maanden is hij opnieuw opgeroepen om de mogelijkheden te bekijken. Kandidaat is inmiddels onder behandeling om zijn psychische problemen aan te pakken en heeft zijn eerste gesprek gehad bij Financiële Dienstverlening. Hij ziet de toekomst weer wat rooskleuriger in en geeft aan zich wel weer sterk genoeg te voelen. Hij wil weer aan de slag, is ook zelf aan het solliciteren. Hij blijft bij zijn standpunt: hij wil echt werk. Hij ziet niks in vrijwilligerswerk. Naar aanleiding van dit gesprek wordt hij door Participatie aangemeld voor de InWerk-Week bij WSP. Door de werkadviseur wordt hij nadien binnen jouw voorziening geplaatst.

Kandidaat geeft aan gemotiveerd te zijn om snel weer aan het werk te komen, maar dat komt niet overeen met zijn gedrag. Hij komt regelmatig te laat, is soms onvriendelijk tegen zijn medekandidaten, overigens niet naar jou of naar je collega-werkbegeleider. Zijn aandacht is er niet altijd bij en op een dag loopt hij zonder iets te zeggen naar de deur en verdwijnt.

Op dit vignet heb ik slechts één reactie ontvangen. De werkbegeleider geeft aan te vermoeden dat deze persoon nog niet rijp is om echt met uitstroom (weer aan het werk gaan) bezig te zijn. De werkbegeleider zou deze bijstandsgerechtigde aanspreken op zijn gedrag en hem nogmaals vertellen dat hij zich aan de regels zal moeten houden. Ook wordt de houding richting de medecursisten besproken. Als het niet lukt om dit aan te passen zal deze bijstandsgerechtigde zowel richting sociaal casemanagement als richting werksetting “houding en gedrag” worden doorgezet. Tevens worden de consequenties van het niet meewerken besproken.

Ook hier wordt de taak van preventie en confrontatie uitgevoerd maar volgt er geen nadere melding naar het CMT.

Er is geen vignet voorgelegd aan de werkadviseurs: zij registreren aan het begin van de dag alleen de ongeoorloofde afwezigheid van kandidaten als vorm van ongewenst gedrag.

5.6. Reflectie op het empirisch onderzoek en de verwachtingen vooraf

Ik heb het doen van empirisch onderzoek als erg interessant ervaren. Ik vond het ontzettend leuk om met consulenten te spreken over hun werkzaamheden, wat zij als hun taak zagen in het uitvoeren van het sanctiebeleid en om hun twijfels en overtuigingen te horen. Aan de andere kant vond ik het soms ook lastig om hen niet tegen te spreken als ik het er niet mee eens was, hen niet te confronteren met hun eigen uitspraken en de oordelen die zij over consulenten van andere teams met andere werkzaamheden hadden. Ik heb geprobeerd zo objectief mogelijk te zijn in mijn vraagstelling en belangstelling en gevraagd naar hoe de uitvoering van het sanctiebeleid in de

dagelijkse praktijk ging en niet naar hoe de uitvoering idealiter zou moeten zijn om gewenste antwoorden te voorkomen. Het is misschien lastig om als beleidsmatig verantwoordelijke medewerker een onderzoek te doen naar het eigen beleid (de slager keurt zijn eigen vlees) maar ik ben tot verrassende inzichten gekomen die niet direct met de uitvoering van het sanctiebeleid te maken hebben, maar er toch op van invloed zijn.

Eén van die inzichten is bijvoorbeeld dat het gebrek aan informatie ten aanzien van de werkzaamheden van collega's van andere organisatieonderdelen frustrerend werkt in de uitvoering van het sanctiebeleid: onbekendheid, wantrouwen en onbegrip lijken het goed functioneren van de keten tegen te werken. Door het inrichten van de organisatie als ketendienstverlening is het van belang dat iedere consulent erop moet kunnen vertrouwen, dat degene voor hem heeft gedaan wat hij moest doen en hierover heeft gerapporteerd. De consulent moet de dienstverlening naadloos overnemen en verder gaan op het punt waar men is gebleven. Toch blijken veel consultants liever eerst nog een eigen oordeel te vellen. Daar heb ik mij over verbaasd en ik vraag mij af of hieruit nu een bepaald wantrouwen in het beoordelingsvermogen en daarmee de deskundigheid van je collega blijkt. Of is er sprake van onvoldoende commitment aan de eigen functie en de taken die daarmee samenhangen? Beide elementen worden meegenomen in de aanbevelingen.

Een ander inzicht wat ik opdeed: ik had verwacht dat de consultants veel meer aandacht zouden hebben voor de in de wet genoemde re-integrerende verplichtingen die verbonden zijn aan het recht op bijstand: het voldoende solliciteren, het zich actief opstellen en meewerken aan aangeboden programma's. Maar ook de nieuwe, wettelijke verplichtingen zoals de bereidheid tot reizen, de verhuisplicht en de plicht om arbeidsinschakeling niet te belemmeren door kleding, gebrek aan persoonlijke verzorging of gedrag. Tijdens de interviews bleek de controle op deze verplichtingen helemaal niet zo'n grote rol te spelen in het contact met de bijstandsgerechtigde. En als op deze verplichtingen al ongewenst gedrag wordt vertoond, dan leidt dit zelden tot een melding naar het CMT. Mogelijk houdt iedereen zich keurig aan de verplichtingen zodat er ook geen reden is om hier een melding van te maken. Wat mij, daarmee samenhangend, opviel was dat de meldingen van ongewenst gedrag vooral te maken hebben met verzuim: het niet verschijnen zonder bericht van verhindering of het te laat komen voor een afspraak waardoor deze niet meer kan doorgaan.

In mijn onderzoeksvraag zit geen organisatie-element: de rol van sturing of de invloed van de recente reorganisatie op het innemen van handelingsruimte zijn niet opgenomen in de hoofd- en deelvragen. Uit de interviews blijken deze elementen echter wel van invloed op de manier waarop en de mate waarin de consultants handelingsruimte zien en innemen. In de hoofdeninterviews is het onderdeel sturing en uniformiteit ten aanzien van aanmeldingen wel besproken, nadat uit enkele groepsinterviews gebleken was dat het sanctiebeleid nauwelijks onderwerp van gesprek was in het teamoverleg. De informatie die ik ten aanzien van deze twee elementen uit de interviews kreeg heb ik vertaald in de aanbevelingen voor de organisatie (zie paragraaf 6.7).

In dit hoofdstuk wordt het antwoord gegeven op de centrale vraag. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, zijn er een aantal deelvragen geformuleerd. Onderstaand zullen deze vragen worden beantwoord. Afgesloten wordt met enkele aanbevelingen voor de organisatie.

6.1. In hoeverre zijn consulenten betrokken bij de verschillende onderdelen van het sanctieproces (preventie, constateren, feitenonderzoek en opleggen van de sanctie)?

In welke functies kunnen we spreken van een consulent die betrokken is of kan zijn bij het sanctieproces?

Sinds de reorganisatie van 2013 is het dienstverleningsproces bij dienst SZW in een ketenvorm ingericht. De bijstandsgerechtigde heeft geen vaste contactpersoon, maar wisselt, als hij van plek in de keten wisselt, van contactpersoon. Dit heeft tot gevolg dat iedere consulent in het dienstverleningsproces met klantcontact ook een taak heeft in het sanctieproces. Formeel is dit vastgelegd in de verschillende functieomschrijvingen. Iedere consulent in de keten met klantcontact is ten aanzien van het sanctieproces verantwoordelijk voor preventie, signaleren en confronteren en als laatste stap het doen van een melding naar het CMT indien er sprake is van feitelijk geconstateerd ongewenst gedrag. De consulenten met deze taken betreffen de consulenten Brede intake, Direct aan het werk, Participatie en WSP (werkadviseur en werkbegeleider).

Vervolgens nemen de consulenten van het CMT de melding van ongewenst gedrag aan, doen dossieronderzoek, kijken andere systemen na en nodigen de bijstandsgerechtigde uit voor een hoor- en wederhoor gesprek. Zij beoordelen de situatie in zijn geheel en bepalen de hoogte en duur van de sanctie. Dit wordt vastgelegd in een rapport.

Voor de administratieve afhandeling gaat een melding naar afdeling Support waar de sanctie wordt verwerkt in het uitkeringensysteem en de beschikking wordt verzonden.

6.2. In hoeverre wordt preventie door consulenten ervaren als onderdeel van de werkzaamheden en hoe vullen zij deze taak in?

Het informeren van de bijstandsgerechtigde is de start van alle dienstverlening en is als zodanig voor iedereen van toepassing. Wordt het belang van informeren als vorm van preventie ook zo ervaren door de verschillende consulenten? Informeren de consulenten hun klanten, gevraagd of ongevraagd?

Alle in het onderzoek betrokken consulenten onderschrijven het belang van preventie in de vorm van het informeren van de bijstandsgerechtigde. Echter naarmate men verder in de keten geraakt, wordt de tijd die aan informeren wordt besteed korter. Ook de omvang van de verstrekte informatie neemt af. Het informeren vindt doorgaans plaats in het eerste gesprek tussen consulent en bijstandsgerechtigde, maar ook op het moment dat zich ongewenst gedrag voordoet. Dan worden nogmaals de regels en de consequenties van het niet nakomen uitgelegd. Dit om de bijstandsgerechtigde te motiveren het gewenste gedrag te vertonen.

6.3. In hoeverre is er ten behoeve van het uitvoeren van het sanctiebeleid sprake van aan de consulent beschikbaar gestelde handelingsruimte, en wordt deze ruimte ook door hen herkend?

Ervaren de consulenten de toegestane handelingsruimte of ervaren zij alleen voorgeschreven regels waaraan zij zich moeten houden?

De toegestane en beschikbaar gestelde handelingsruimte in het sanctiebeleid bestaat voornamelijk uit de mogelijkheid om te individualiseren. Dit houdt in optimaal rekening kunnen houden met de individuele situatie en omstandigheden van de bijstandsgerechtigde, zodat de sanctie daadwerkelijk is af te stemmen op de bijstandsgerechtigde in kwestie. Deze handelingsruimte is met name toebedeeld aan de consulenten van het CMT, aangezien zij uiteindelijk de beoordeling doen ten aanzien van het vraagstuk “wel of geen sanctie en zo ja, tot welke hoogte?”. De consulenten van het CMT zien deze handelingsruimte. Zij ervaren niet alleen maar voorgeschreven regels waaraan zij zich moeten houden. De voorgeschreven regels bieden hen een kader voor gelijke behandeling, maar geen keurslijf waarbinnen niet geïndividualiseerd kan worden.

Voor de overige consulenten van het Werkplein en WSP bestaat in feite geen formeel vastgestelde handelingsruimte, van hen wordt meer regelvolgend gedrag verwacht, maar dat is niet hoe de werkelijkheid eruit ziet. Zij zien handelingsruimte die hen niet is gegeven.

6.4. Hoe wordt door de consulenten deze ruimte ingevuld?

Vanuit de Participatiewet is de opdracht gegeven om te allen tijde de individuele omstandigheden van de bijstandsgerechtigde te betrekken in de afweging om al dan niet een sanctie toe te passen. Hiermee wordt het gebruik van de beschikbare ruimte gestimuleerd. Het vastgestelde gemeentelijk beleid voorziet in kaders voor die individualiseringsopdracht. Er worden verschillende sanctiepercentages ter beschikking gesteld, evenals handreikingen om bij bepaalde problemen of situaties over te kunnen stappen naar een lager percentage dan de standaard. Zo kunnen de CMT-consulenten bij het beoordelen en vaststellen van de sanctie optimaal rekening houden met de omstandigheden van de bijstandsgerechtigde.

De Werkplein-consulenten en de WSP-consulenten eigenen zich ruimte toe welke hen in feite niet gegeven is. Dit doen zij door, na gesignaleerd ongewenst gedrag, niet het voorgeschreven gevolg aan te geven, maar in plaats daarvan de bijstandsgerechtigde te waarschuwen en deze een nieuwe kans te geven om ander gedrag te laten zien. Ook het objectief waarneembare te laat komen of het niet verschijnen zonder bericht van verhindering wordt niet standaard gevolgd door een melding naar het CMT. Vaak doet men een poging tot contact en het maken van een nieuwe afspraak.

Op zich is enige coulançe bij een eerste vorm van ongewenst gedrag geen (ernstig) probleem. Echter door het systeem van ketendienstverlening krijgt de bijstandsgerechtigde steeds te maken met een nieuwe consulent. En als iedere consulent een eerste vorm van ongewenst gedrag door de vingers ziet, wordt ongewenst gedrag lang getolereerd. Dat kan bij de bijstandsgerechtigde het idee doen ontstaan dat er wel gezegd wordt dat bepaald gedrag bepaalde consequenties heeft, maar dat dit in de praktijk wel meevalt.

6.5. Welke factoren spelen daarbij een rol?

Welke factoren zijn van invloed op het innemen van de toegekende handelingsruimte? Leidt de door de verschillende consulenten geïnterpreteerde aanwezige handelingsruimte tot verschillen in de uitvoering: worden gelijke gevallen gelijk behandeld?

De Werkplein- en WSP-consulenten eigenen zich handelingsruimte toe welke zij formeel niet hebben. Mogelijk komt dit voort uit het gegeven dat zij vanuit hun ervaring als bijstandsconsulent gewend zijn om ten aanzien van de uitvoering van het sanctiebeleid op een bepaalde manier met de bijstandsgerechtigde om te gaan. Ze hebben die werkwijze (nog) niet los gelaten en vervangen door nieuwe werkwijze, passend in de nieuwe ketenorganisatie en hun nieuwe functie. Bij een bijstandsgerechtigde die te laat is wordt, als het kan, alsnog gesproken in plaats van een nieuwe afspraak te geven en een melding te doen naar het CMT. Doorstroming van de werkvoorraad en het tijdverlies als iemand voor de tweede keer ingepland moet worden liggen hier onder meer aan ten grondslag. Normen en waarden zijn van invloed in de vorm van het gegeven dat de consulenten het sanctiebeleid tamelijk streng vinden. Op zich erkennen zij het sanctiebeleid wel als middel om gedragsverandering te bewerkstelligen, maar een relatief hoge korting voor een klein 'vergrijp' doet hen meer dan eens besluiten om geen melding te doen. Wat hierbij ook een rol speelt is dat zij bang zijn dat de consulent bij het CMT niet zoveel rekening houdt met de omstandigheden van de bijstandsgerechtigde als zij zouden doen. Hier kan sprake zijn van een disbalans tussen empathie en sympathie. Verder is er een verschil tussen het moment dat de consulenten besluiten dat een melding naar het CMT geëigend is: een consulent Werkplein bereikt dat punt eerder dan een consulent WSP.

Deze consulenten nemen handelingsruimte die hen niet is gegeven. Omdat men naar eigen goeddunken handelt en er geen eenduidige werkwijze is afgesproken (het sanctiebeleid is zelden onderwerp van gesprek in het teamoverleg), loopt de bijstandsgerechtigde het risico dat hij door de ene consulent anders wordt behandeld dan door de andere consulent.

Ook de roloppvatting van de consulenten speelt een rol bij het invullen van de toegekende handelingsruimte. Opvallend is dat de consulenten van het CMT voldoen aan zowel het legalistisch perspectief, waarbij de wet- en regelgeving belangrijk zijn, als ook het professionele perspectief waarbij het vergroten van de professionaliteit van veel waarde is. Ik had verwacht dat deze twee perspectieven niet goed verenigbaar zouden zijn, maar dat blijkt niet het geval te zijn. Mogelijk komt dat omdat de wet zelf individualisering voorschrijft. Het individualiseren, het rekening houden met de omstandigheden van de bijstandsgerechtigde is te scharen onder professionaliteit, maar het komt rechtstreeks voort uit het legalistisch perspectief.

6.6 Beantwoorden van de centrale vraag

Nu alle deelvragen zijn beantwoord, kan ook de centrale vraag van een antwoord worden voorzien. De centrale vraag luidde:

Op welke manier maken de consulenten van dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten, die vanuit hun functie betrokken zijn bij het uitvoeren van het sanctiebeleid, gebruik van de beschikbare handelingsruimte? Welke factoren zijn hierbij van invloed?

Bij het uitvoeren van het sanctiebeleid zijn verschillende consultants betrokken, met name consultants van het Werkplein (Brede intake, Direct aan het werk en Participatie), consultants van WSP (werkadviseurs en werkbegeleiders) en de consultants van het CMT (Centraal Maatregel Team).

Het sanctieproces bestaat uit verschillende delen waarvan de uitvoering is belegd bij bovengenoemde consultants. Als eerste is preventie van belang. De bijstandsgerechtigde moet worden geïnformeerd over de verplichtingen die verband houden met het recht op uitkering. In feite zijn dit tevens de vormen van gewenst gedrag. Daarnaast wordt de bijstandsgerechtigde geïnformeerd over de consequenties die optreden op het moment dat hij zich niet aan de verplichtingen houdt. Het kennen van de consequenties heeft, zo wordt aangenomen, een motiverende werking op het vertonen van het gewenste gedrag.

Na het preventieve deel komt het actieve deel: de consultants moeten ongewenst gedrag signaleren en de bijstandsgerechtigde confronteren dat het vertoonde gedrag wordt geclassificeerd als ongewenst gedrag. Daar de consequenties van ongewenst gedrag al bekend zijn, kan worden overgegaan tot het repressieve deel: het toepassen van een sanctie.

Het preventieve en het actieve deel zijn belegd bij de consultants Werkplein en de consultants WSP. Hier is in feite geen handelingsruimte in verwerkt. Toch wordt die handelingsruimte wel genomen. Dit bestaat over het algemeen uit het niet melden van ongewenst gedrag naar het CMT. Door de consultants Werkplein worden de bijstandsgerechtigden, als zij voor de eerste keer ongewenst gedrag vertonen, aangesproken op het gedrag maar een melding naar het CMT blijft uit. Doorgaans krijgt de bijstandsgerechtigde een waarschuwing en een tweede kans. Komt het ongewenste gedrag nogmaals voor, dan volgt in de meeste gevallen wel een melding naar het CMT. Complicerende factor is dat praktisch iedere geïnterviewde consultant in de keten dit doet. Aangezien de keten uit meerdere, achtereenvolgende onderdelen bestaat, is het risico aanwezig dat de bijstandsgerechtigde bij het vertonen van het volgende ongewenste gedrag al weer bij een nieuwe consultant is aangeland die het op zijn of haar beurt ook weer de eerste keer door de vingers ziet. De afspraak is anders: als een bijstandsgerechtigde ongewenst gedrag laat zien volgt een melding naar het CMT. Zij doen de beoordeling, bepalen de mate van verwijtbaarheid en stemmen de sanctie af op de persoonlijke omstandigheden. Hiermee kan gesteld worden dat de consultants van Werkplein en WSP informele uitvoeringsstrategieën hebben ontwikkeld in de vorm van het niet volledig uitvoeren van de voorschriften (zie paragraaf 2.3.1.2. *Beslisruimte vanuit een bureaucratisch perspectief*). Voor een deel van de consultants van WSP is de melding naar het CMT van ongewenst gedrag belegd bij een speciaal team (TIS). Het gaat hier met name om niet verschijnen op het programma zonder bericht van verhindering. Andere vormen van ongewenst gedrag worden niet snel gemeld. Eerst wordt ingezet op het zelf proberen de bijstandsgerechtigde tot gedragsverandering te brengen. Pas als de eigen mogelijkheden uitgeput zijn, wordt een melding gemaakt, tenzij uit het overdrachtrapport blijkt dat er al eerder een en ander is voorgevallen en dat persoon in kwestie bij ongewenst gedrag zeker gemeld moet worden bij het CMT.

De factoren die hier van invloed zijn:

- In de oude organisatie is ervaring als bijstandsconsulent opgedaan. De taakuitvoering van toen, met betrekking tot het sanctiebeleid, is meegenomen naar de nieuwe organisatie, terwijl dit niet meer bij de nieuwe functie hoort.

- Men kiest er bij 'te laat voor de afspraak' vaak voor om bijstandsgerechtigde toch nog te spreken, dit omdat er anders nog een keer tijd ingepland moet worden en de doorstroming stagneert.
- Sanctiebeleid en de uitvoering ervan is zelden onderwerp van gesprek in de teams.
- Men vindt het sanctiebeleid te streng.
- Men vertrouwt niet voldoende op de expertise van de collega van het CMT: houdt mijn collega wel in dezelfde mate rekening met de omstandigheden van de bijstandsgerechtigde als ik doe? Wordt er wel dezelfde sanctie gegeven als ik zou doen?
- Men heeft last van disbalans tussen empathie en sympathie.

De toegestane ruimte in het sanctiebeleid is min of meer voorbehouden aan de consultants van het CMT, zij beoordelen de verwijtbaarheid van het ongewenste gedrag en onderzoeken de omstandigheden waar de bijstandsgerechtigde zich in bevindt. Zij bepalen aan de hand van hun bevindingen de hoogte en duur van de sanctie. Zij zijn de specialisten op het gebied van het sanctiebeleid en werken serieus aan het bereiken van een hoge mate van professionaliteit. Ze zijn zich bewust van het feit dat zij zoveel mogelijk eenduidig handelen moeten nastreven, dit komt de betrouwbaarheid intern en extern ten goede. Zo loopt een bijstandsgerechtigde niet het risico dat bij de ene consultant de sanctie hoger uit zou pakken dan bij een andere consultant. Het vergroten van de professionaliteit manifesteert zich onder meer in de periodieke casuïstiekbesprekingen waarin ze elkaars standpunten ten aanzien van de ingebrachte casus bediscussiëren en tot een gezamenlijke beoordeling proberen te komen. Hierin is de invulling van het in paragraaf 2.3.1.2. genoemde begrip 'inference' te herkennen: een complex, cognitief proces wat autonomie van denken en handelen vereist. Er is geen sprake van routinematige handelingen maar van steeds opnieuw afwegen van het beleid ten opzichte van de individuele situatie.

Het bestuurskundige probleem en de Haagse werkelijkheid

Het eerder beschreven bestuurskundige probleem geeft aan dat er sprake is van een spanningsveld tussen rechtszekerheid en rechtsgelijkheid aan de ene kant, en individualisering aan de andere kant. Bijstandsgerechtigden moeten ervan uit kunnen gaan dat regels voor iedereen in gelijke mate gelden en dat er tegelijkertijd ook rekening gehouden wordt met individuele en bijzondere omstandigheden. Het instellen van een klein en gespecialiseerd team met als doel het sanctiebeleid op uniforme wijze voor alle bijstandsgerechtigden uit te voeren lijkt een goede zet te zijn. Door de toenemende professionaliteit zoals de casuïstiekbesprekingen wordt de handelswijze van deze consultants steeds eenduidiger. Bijstandsgerechtigden die bij het CMT terecht komen lopen zodoende in steeds mindere mate het risico dat zij bij een andere consultant een andere sanctie opgelegd zullen krijgen.

In paragraaf 1.3. bij *Bestuurskundige relevantie* staat geschreven dat de individualisering in het gedrag komt wanneer consultants uitsluitend volgens vaste regels zouden handelen. In de Haagse organisatie zijn de stappen in het sanctiebeleid verdeeld tussen de aanmeldende consultants van het Werkplein en WSP en de beoordelende consultants. Het handelen volgens vaste regels door de aanmeldende consultants zou echter meer waarborg van gelijke behandeling betekenen voor de bijstandsgerechtigde dan nu het geval is. De aanmeldingen door de verschillende consultants van het Werkplein en WSP zijn niet eenduidig. Zolang dit niet het geval is worden bijstandsgerechtigden die hetzelfde gedrag vertonen niet gelijk behandeld.

6.7. Aanbevelingen

Mijn empirisch onderzoek heeft zich gericht op een klein onderdeel van het werkveld van dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten bij gemeente Den Haag: de handelingsruimte bij het uitvoeren van het sanctiebeleid. Het betreft een single case studie, zodat de hieruit voortvloeiende conclusies en aanbevelingen vooral betrekking hebben op dit onderdeel en binnen de onderzochte organisatie. Onderstaand zijn enkele aanbevelingen beschreven.

Commitment

De overgang naar het nieuwe dienstverleningsconcept was voor de consultants een behoorlijke cultuuromslag. Zij moesten oude werkwijzen, welke vaak jarenlang dagelijkse kost waren, loslaten en zich bezighouden met hun nieuwe functiespecifieke taken. Een bijstandsgerechtigde blijft in de ketendienstverlening nog maar relatief kort bij een consultant waarbij er bovendien een bepaald resultaat behaald moet worden. Op het moment dat de bijstandsgerechtigde zich niet aan de afspraken houdt, zou het CMT ingeschakeld moeten worden voor het bezien van een sanctie terwijl de consultant de dienstverlening aan de bijstandsgerechtigde gewoon voortzet. Toch wordt het op dit punt complex voor de consultant en treden andere, de hierboven genoemde factoren, in werking waardoor de aanmelding naar het CMT achterwege blijft.

“Ik denk dat de consultants het moeilijk vinden om aan te melden omdat ze het liever eerst maar eens zelf goed uitleggen. Daarmee zeggen ze eigenlijk dat hun collega dat waarschijnlijk toch niet zo goed kan. En ze gaan pas als ze het zat zijn, gaan ze het doorzetten. Ze gaan het pas doorzetten als ze eigenlijk vinden dat klant een maatregel dan verdiend. Gevolg is dat dan het CMT met alle nuances er naar kijkt en geen maatregel oplegt, dan hebben ze het bij het CMT ook weer gedaan. Dan zijn ze niet hard genoeg. Dus ja, dat komt echt voor hoor!”

(Geïnterviewde R, manager Werkplein).

Om dit punt te verbeteren is het van belang om het commitment van de consultant ten aanzien van de eigen taak te vergroten: het loslaten van de oude werkwijzen ten aanzien van de sanctie gerelateerde taken en het correct uitvoeren van de nieuwe taken.

Informeren

Onbekend maakt onbemind. Daarom probeert het CMT zich bekend maken binnen de organisatie. Zij bieden actief aan om zich in het teamoverleg te presenteren, het sanctiebeleid uit te leggen en te vertellen wat zij doen en hoe zij te werk gaan. Het is van belang om dit ‘missiewerk’ door te zetten zodat alle teams geïnformeerd zijn. Tevens kan worden aangeboden een dag(deel) mee te lopen met het CMT zodat eenieder met eigen ogen kan zien hoe het er in de praktijk aan toegaat. Dit kan de consultants overtuigen van de kennis en deskundigheid van hun collega’s van het CMT, zodat zij vertrouwen op een rechtvaardige toepassing van het sanctiebeleid.

Het is aan te bevelen om een dergelijk informatieoffensief voor de hele organisatie te laten gelden, niet alleen voor het CMT naar de overige teams. Tijdens de interviews kreeg ik meer dan eens te horen dat collega’s in de verschillende teams niet wisten wat er voor of na hen in de keten precies gebeurde. Wijzigingen moeten actiever worden doorgenomen dan alleen via een digitale mededeling. Door onvoldoende kennis van elkaars werkzaamheden worden de bijstandsgerechtigden verkeerd geïnformeerd en verwachten zij, maar ook de collega-consulenten

dingen die niet met de werkelijkheid overeen komen. Het zou voor de hele organisatie goed zijn als de teams van elkaar weten wat ze doen, zodat de verwachtingen ten opzichte van elkaar realistischer zijn .

Sturing

“Wat wil ik? Aan de ene kant zou ik de harde lijn willen, dan heb je duidelijkheid, geen ruis. Maar dan doe je de klant te kort. Ik ben iemand die ... ja... ik kan me wel inleven in de andere kant. We hebben zo’n macht: de klant is hier (wijst aan met hand) en wij zijn daar (wijst een stuk hoger aan met hand) en ik vind dat je toch naar de klant moet luisteren. Zelf persoonlijk ga ik voor individueel. Maar dan zeg ik: dan ga ik van mezelf uit. Iedereen heeft toch een ander smaakje .. dan krijg je weer ruis” (Geïnterviewde N, hoofd Brede intake).

Maar ik probeer erop te sturen dat ze op dezelfde manier met de dingen omgaan. Als je dat niet doet, dat is ook nietehm.... rechtmatig toch? Als de een ... ik bedoel de een doet heel snel een maatregel en de ander niet dus ik wil wel dat ze daar uniformiteit in betrachten. Het mag voor een kandidaat niet uitmaken bij wie hij terecht komt. Dat vind ik, maar goed, ik kan ook niet alle ballen in de lucht houden, maar dat zou wel moeten vind ik ja” (Geïnterviewde Q, Hoofd Uitstroomteam).

Door meerdere hoofden is aangegeven dat zij het belang van een eenduidige werkwijze erkennen. Echter daar lijkt het bij te blijven: het sanctiebeleid is over het geheel genomen nauwelijks onderwerp van gesprek in het teamoverleg.

Om een eenduidige werkwijze binnen de organisatie te ontwikkelen is het aan te bevelen om dit als onderwerp te agenderen. Omdat de managers verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het werk en de behaalde resultaten, zou als eerste het managementteam principeafspraken moeten maken over de te volgen werkwijze, welke vervolgens door de gezamenlijke hoofden verder ingevuld en uitgewerkt worden. Hierbij moet tevens aandacht zijn voor duidelijke afspraken op het gebied van rapporteren en aanmelden naar het CMT. Door dit als een gezamenlijke opdracht door de managers en de hoofden op te laten pakken, wordt er mijn inziens voldoende draagvlak voor sturing en naleving gecreëerd.

Bestandsreductie

Het opleggen van sancties is geen doel op zich. In het kader van de bestandsreductie is het echter wel een waardevol instrument. Een groot deel van de sancties zijn ‘eerste keren’. Ze worden opgelegd bij een eerste vertonen van verwijtbaar, ongewenst gedrag. Recidive komt uiteraard voor, maar vormt een kleiner deel dan de ‘eerste keren’. Vaak is er bij recidive dan ook iets anders aan de hand (het niet willen of niet kunnen). Hieruit volgt dat het opleggen van een sanctie als correctie-instrument zinvol kan zijn en kan leiden tot gedragsverandering. Deze gedragsverandering kan vervolgens weer van positieve invloed zijn ten aanzien van het vinden van (parttime) werk waardoor de bijstandsgerechtigde (deels) onafhankelijk wordt van de bijstand. En daarmee tot bestandsreductie.

De meeste weerstand ten aanzien van het toepassen van het sanctiebeleid is waarneembaar bij WSP. De opdracht van WSP is om de bijstandsgerechtigde te begeleiden in de re-integratie naar de arbeidsmarkt. In combinatie met de eerdere aanbeveling om de collega’s goed te informeren over de

werkwijze van het CMT, kan het laten inzien van het ondersteunende nut van het sanctiebeleid, voor de WSP behulpzaam zijn om over hun aversie tegen het sanctiebeleid heen te stappen.

CMT handhaven

Het CMT neemt binnen de organisatie een bijzondere positie in, doordat het bestaat uit gedetacheerde medewerkers van andere afdelingen. Het CMT voert als gespecialiseerd team het sanctiebeleid uit. Een van de doelen is het uniform uitvoeren van het sanctiebeleid zodat een gelijke behandeling van de bijstandsgerechtigde kan worden gewaarborgd. Het team is zich hiervan bewust en werkt serieus aan het bereiken van dit doel.

Door het team te laten bestaan uit een wisselende samenstelling van consultants van zowel het Werkplein als van WSP ontstaat er een olievlek-constructie. De consultants die na hun detachering weer terug gaan naar de eigen afdeling fungeren als ambassadeur. Door de bij het CMT opgedane kennis mee te nemen, kunnen zij hun collega's informeren over de gang van zaken en de te verwachten uitkomsten. Dit kan bijdragen aan het creëren en onderhouden van het draagvlak voor de uitvoering van het sanctiebeleid op de afdelingen.

Literatuurlijst

- Aa, P.H.J. van der (2012), *Activeringswerk in uitvoering. Bureaucratische en professionele dienstverlening in drie sociale diensten*, (proefschrift) Uitgeverij Ridderprint BV, Ridderkerk
- Bartels, K.P.R. (2013), Public encounters: the history and future of face-to-face contact between public professionals and citizens, *Public Administration*, vol. 91, nr. 2, p. 469-483.
- Benda, L. en Fenger, M. (2014), Het aanspreken van klanten op verplichtingen. Een verkennende studie naar het vermogen van professionals in de sociale zekerheid om klanten aan te spreken op verplichtingen, *Onderzoeksrapportage Opleiding Bestuurskunde*, Erasmus Universiteit.
- Berghman, J., Nagelkerke, A., Boos, K., Doeschot, R. & Vonk, G. (redacteuren), (2003), *Honderd jaar sociale zekerheid in Nederland*, Uitgeverij Eburon, Delft. (Digitale versie)
- Bekkers, V.J.J.M. (2007), *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*, Uitgeverij Lemma, Den Haag
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P. en van Twist, M.J.W. (2012), *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*, Uitgeverij Kluwer, Deventer
- Brodkin, E.Z. (2008) Accountability in Street-Level Organisations, *International Journal of Public Administration*, 31, p. 317-336
- Bunt, S., Engelen, M. en Samson, L., (1999) Activeringsinstrumenten in de bijstandswet. Deelrapport maatregelen, *Research voor beleid i.o.v. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*
- Cullens, A. & Frederiksz, P. (2011), Zelfkennis als begin van alle wijsheid? Een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van gezinsvoogden, (*Masterscriptie Bestuurskunde*) Erasmus Universiteit Rotterdam
- Gemeente Den Haag (2012) *Blauwdruk – dienstverleningsconcept Werkpleinen en Support SZW*
- Gemeente Den Haag (2012), *Plan van aanpak – Mobiliteit (Startbaan, Werkgeversservicepunt)*
- Gemeente Den Haag (2012), *Plan van aanpak – Reorganisatie Kwaliteitskringen*
- Gemeente Den Haag (2012), *Plan van aanpak – Werkpleinen*
- Gemeente Den Haag (2014) *Werkinstructie Maatregelbeleid Den Haag*, voor medewerkers van SZW (digitaal) beschikbaar in Handboek Stimulansz
- Hupe, P.L. & Hill, M. (2007), Street-level bureaucracy and public accountability, *Public Administration*, vol. 85, nr. 2., p. 279-299
- Hupe, P.L. (2009), De autonomie van de vakman m/v. Over regeldruk en handelingsruimte. In: Jansen, T., Van den Brink, G. & Kole, J. (red.), *Beroepstrots, een ongekende kracht*, Uitgeverij Boom, Amsterdam, uitgave 2010, p. 129-149
- Hupe, P.L. en Buffat, A. (2014), A public service gap: capturing contexts in a comparative approach of street-level bureaucracy, *Public management review*, vol. 16, nr. 4, p. 548-569

Kleijn, van der, N. & Gillesen, R. (2011), De benutting van handelingsruimte door wijkagenten, (*Masterscriptie Bestuurskunde*) Erasmus Universiteit Rotterdam.

Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2000), State-Agent or Citizen-Agent: two narratives of discretion, *Journal of Public Administration Research and Theory: J-part. Vol. 10, nr. 2, Tenth Anniversary Issue*, p. 329-358

Thiel, S. van (2010), *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*, Uitgeverij Coutinho, Bussum

Tummers, L., Bekkers, V. & Steijn, B. (2009), Beleidsvervreemding van publieke professionals: theoretisch raamwerk en een casus over verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen, *Boom Lemma Tijdschriften voor Erasmus Universiteit*, 36, 2, p. 104-116

Tummers, L. & Bekkers, V.J.J.M. (2014), Policy implementation, Street-level bureaucracy and the importance of discretion, *Public Management Review*, vol. 16. nr. 4, p. 527-547

Kamerstuk 22 545 *Herinrichting Algemene bijstandswet, Memorie van Toelichting*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992

Kamerstuk 23 909 *Wijziging van de sociale zekerheidswetten in verband met de nadere vaststelling van een stelsel van administratieve sancties, alsook tot wijziging van de daarin vervatte regels tot terugvordering van ten onrechte betaalde uitkeringen en de invordering daarvan (Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid)*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995

Kamerstuk 28 870 *Vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten (Wet werk en bijstand)*, nr. 1. Voorstel van Wet, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003

Kamerstuk 28 870 *Vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten (Wet werk en bijstand)*, nr. 3. Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003

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)*, nr. 2. Voorstel van Wet, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014

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)*, nr. 3 Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014

Lipsky, M. (2010), *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in Public Services*, Russel Sage Foundation, New York

Ringeling, A.B. (1978), *Beleidsvrijheid van ambtenaren. Het spijtoptantenprobleem als illustratie van de activiteiten van ambtenaren bij de uitvoering van beleid*, (proefschrift) Samsom Uitgeverij, Alphen aan den Rijn

RIS 250546 *Brief wethouder Sociale Zaken, Werkgelegenheid en Economie aan Commissie Samenleving*, Den Haag, 3 juli 2012

RIS 254100, Raadsvoorstel 128, *Voorstel van het college inzake vaststelling van de Re-integratieverordening Wet werk en bijstand 2013 en de Verordening maatregelen, fraude en verrekenen bestuurlijke boete 2013 onder intrekking van een aantal verordeningen*, Den Haag, 20 november 2012

RIS 277364, Raadsvoorstel 104, *Voorstel van het college tot vaststelling van de Verordening maatregelen, fraude en verrekenen bestuurlijke boete inkomensvoorzieningen Den Haag 2015*, Den Haag, 28 oktober 2014

Rutte, M. & Samsom, D. (2012) Regeerakkoord “Bruggen slaan”

Soetenhorst – de Savornin Lohman, J. (1990), *Doe wel en zie om, Maatschappelijke hulpverlening in relatie tot het recht*, Swets & Zeitlinger BV, Amsterdam/Lisse

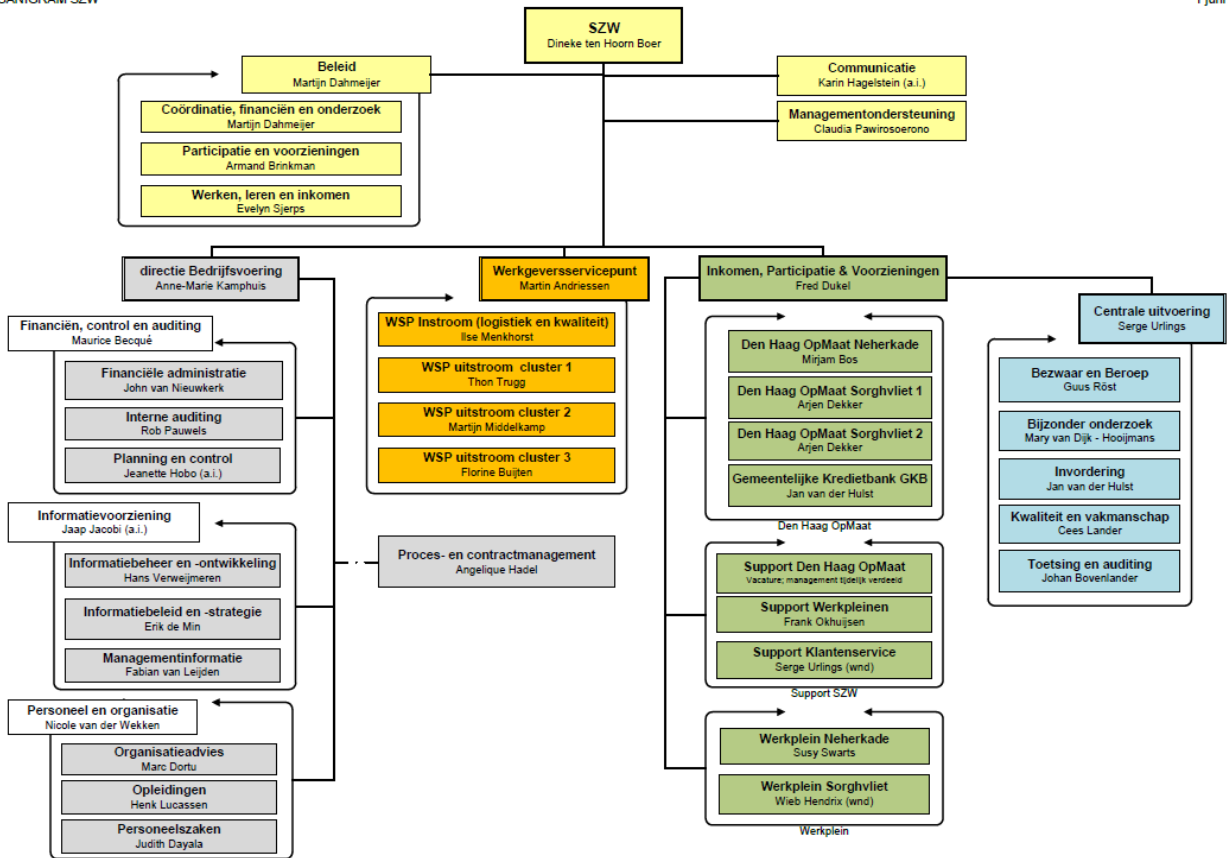
www.canonsociaalwerk.eu *Marga Klompé en de Bijstandswet, van genade naar recht (naar verplichte participatie)* Geraadpleegd d.d. 3 december 2014

www.mijnrecht.net/uitkeringen/wet-werkloosheidsvoorziening Geraadpleegd d.d. 3 december 2014

Bijlage 1: Organigram SZW

ORGANIGRAM SZW

1 juni 2015



Beheer: directieadviseurs tel: 06 30640551

Bijlage 2: Overzicht geïnterviewden:

Groepsinterviews:

- Marieke Ronner: Consulent Brede intake
- Martijn Wink: Consulent Brede intake
- Masja van der Tak: Consulent Direct aan het werk
- Dinah Jamlay: Consulent Direct aan het werk
- Jerry Besanger: Consulent Direct aan het werk
- Yvonne Kokshoorn: Consulent Centraal Maatregel Team
- Claudia van Hasselt: Consulent Centraal Maatregel Team
- Marjan Houweling: Consulent Centraal Maatregel Team
- Martin Lint: Consulent Centraal Maatregel Team
- Santa Aliradja: Consulent Participatie
- Jimmy Nohar: Consulent Participatie
- Esther Brandt: Werkadviseur
- Ellis Hofstede: Werkadviseur
- Jan de Jager: Werkadviseur
- Marilyn Mohamatsaid: Werkbegeleider
- Hans Bloem: Werkbegeleider

Individuele interviews

- Sharon Richardson: Hoofd team Brede intake
- Guy van Vianen: Hoofd team Direct aan het werk
- Anneke Oosterbeek: Hoofd Centraal Maatregel Team
- Job van der Geest: Hoofd team Participatie
- Anne-Marie van de Knaap: Hoofd Instroomteam
- Wim Apon: Hoofd Uitstroomteam
- Susy Swarts: Manager Werkplein

Bijlage 3: Overzicht persoonskenmerken geïnterviewden

| <i>M/V (*)</i> | <i>Leeftijd</i> | <i>Hoogste afgeronde opleiding</i> | <i>In dienst SZW</i> | <i>Functies bij SZW voorafgaand aan huidige functie</i> | <i>Huidige functie / sinds</i> | <i>Functie vóór SZW</i> |
|----------------|-----------------|------------------------------------|----------------------|--|--------------------------------|---|
| V (N) | Tussen 50 en 55 | HBO | 13 jaar | Administratief medewerker, bijstandsconsulent, consulent trajectregie, pilot backoffice, testteam BI, consulent BI | Hoofd team BI / 2013 | Penitentiair medewerker |
| V (B) | Tussen 30 en 35 | HBO | 6 jaar | bijstandsconsulent | Consulent BI / 2013 | Commercieel medewerker |
| M (A) | Tussen 40 en 45 | WO | 8 jaar | bijstandsconsulent, intaker | Consulent BI / 2013 | Administratief medewerker gemeentelijke belastingdienst Rotterdam |
| M (W) | Tussen 55 en 60 | HBO | 5 jaar | Teammanager | Hoofd Dahw / 2010 | Ontwikkelings-samenwerking, marketing adviseur |
| V (T) | Tussen 40 en 45 | HBO | 13 jaar | Bijstandsconsulent, consulent uitstroom | Consulent Dahw / 2008 | Bijstandsconsulent andere gemeente |
| V (U) | Tussen 60 en 65 | HBO | 28 jaar | Administratief medewerker, praktijkdocent zorg, consulent jongeren, | Consulent Dahw / 2013 | Verpleging, ziekenverzorging |
| M (S) | Tussen 45 en 50 | WO | 15 jaar | Bijstandsconsulent, brede intake | Consulent Dahw / 2013 | Eerste werkgever |
| V (H) | Tussen 45 en 50 | MBO | 19 jaar | Administratief medewerker, consulent | Consulent Participatie / 2013 | Eerste werkgever |
| M (X) | Tussen 40 en 45 | WO | 6 jaar | 2 functies, navraag: bijstandsconsulent en teamhoofd | Hoofd Participatie / 2012 | Bijstandsconsulent andere gemeente |
| M (G) | Tussen 35 en 40 | HBO | 8 jaar | Bijstandsconsulent, consulent introductieweek | Consulent Participatie / 2013 | Klantmanager WW bij UWV |
| V (R) | Tussen 55 en 60 | HBO | 15 jaar | Consulent, intaker, teamhoofd | Manager Werkplein / 2007 | Uitgever van studieboeken |
| V (F) | Tussen 45 en 50 | HBO | Niet in dienst (SBK) | Startbaan techniek, startbaan detacheringen, HWB project consulent | Consulent CMT / 2013 | Consulent bij voorzieningenbedrijf |
| V (C) | Tussen 50 en 55 | HBO | 13 jaar | Consulent trajectregie, team jong, BI | Consulent CMT / 2013 | Eneco, verschillende functies (met klantcontact) |
| M (D) | Tussen 55 en 60 | HBO | 16 jaar | Praktijkdocent, werkbegeleider, consulent | Consulent CMT / 2015 | Schröder vd Kolk (werkmeester drukkerij) |
| V (O) | Tussen 55 en 60 | HBO | 12 jaar | Consulent, teammanager/ hoofd | Hoofd CMT / 2008 | Wijkbeheerbedrijf (jobcoach, personeelsmanager) |
| V (E) | Tussen 35 en 40 | HBO | 9 jaar | Bijstandsconsulent, consulent veiligheidshuis, coördinatie bureau nazorg | Consulent CMT / 2014 | ANWB kwaliteitsmedewerker |
| V (P) | Tussen 45 en 50 | WO | 20 jaar | Bijstandsmedewerker, consulent re-integratie, teamcoördinator | Hoofd Instroom / 2013 | Eerste werkgever |

| M/V (*) | Leeftijd | Hoogste afgeronde opleiding | In dienst SZW | Funcities bij SZW voorafgaand aan huidige functie | Huidige functie / sinds | Functie vóór SZW |
|---------------------|-------------------------|--|------------------------------|--|--|---|
| M (Q) | Tussen 55 en 60 | HBO | 1 jaar | Geen andere functie bij SZW | Hoofd Uitstroom / 2014 | ZZP- er in sociaal domein |
| V (L) | Tussen 40 en 45 | MBO | 11 jaar | Bijstandsconsulent, praktijkbegeleider | Werkbegeleider / 2013 | UWV beslisser WAO voor grootwinkelbedrijf |
| M (M) | Tussen 50 en 55 | HBO | 24 jaar | Bijstandsmedewerker, applicatiebeheerder, teamleider appl. beheer, praktijkdocent (verschillende plekken), schuldhulpverlener | Werkbegeleider / 2014 | beveiliging |
| M (I) | Tussen 55 en 60 | HBO | 20 jaar | Cursistenbegeleider, adviseur diagnoseservice | Werk adviseur / 1993 | Opbouwwerker in verschillende Haagse wijken |
| V (J) | Tussen 55 en 60 | HBO | 12 jaar | Stafmedewerker, vakdocent | Werkadviseur / 2013 | Rodor opleidingen, cursistenbegeleider |
| V (K) | Tussen 40 en 45 jaar | MBO | 8 jaar | Praktijkbegeleider | Werkadviseur / 2013 | Office manager facilitair, instructeur Front Office MHS, intercedente |

Bijlage 4:

A) *Interviewvragen consulenten (Brede intake, Direct aan het werk, Participatie, WSP)*

Kennispeil van de geïnterviewden:

- Handboekinstructie
- Procesbeschrijving
- Maatregelkaart
- Vakmanschap

Preventie

- Zie je het informeren over het MRB als onderdeel van je taak als consulent?
- Waarom wel/niet?
- Hoe verstrek je informatie over het MRB?
- Is er een vast moment (bijvoorbeeld via gesprekskaart of checklist)?
- Geef je schriftelijke informatie mee aan de klant?
- Controleer je of mensen het hebben begrepen?
- Laat je klanten nog vragen stellen?
- Verwijs je nog naar andere informatiebronnen?

Signaleren

Het MRB is een instrument dat moet leiden tot gedragsverandering. Aan jou als consulent is het signaleren van ongewenste houding/gedragsaspecten.

- Ben je op de hoogte wat als gewenst gedrag wordt gezien?
- Doe je wel eens een melding naar het CMT?
- Wat zouden voor jou redenen zijn om geen melding te maken naar het CMT?
- Wat zouden voor jou redenen zijn om wel een melding te maken naar het CMT?

Handelingsruimte

- Wat zijn binnen je team de afspraken over het aanmelden bij het CMT?
- Houd je je hieraan?
- Vind je dat lastig?
- Vind je dat je genoeg ruimte hebt om hier zelf een beslissing over te nemen (wel/niet aanmelden)?
- Laat je je eigen normen en waarden meespelen in het wel of niet aanmelden bij het CMT?
- Ben je consequent in je handelen?

Naast de hierboven staande vragen zijn aan de consulenten van het CMT de volgende functiespecifieke vragen gesteld:

Handelingsruimte

- Zijn er binnen het CMT afspraken gemaakt ten aanzien van zoveel mogelijk eenduidig handelen?

- Heb je ruimte om te individualiseren?
- Doe je dat ook?
- Vind je dat je genoeg ruimte hebt om zelf een beslissing te nemen?
- Ben je consequent in je handelen?
- Wat zijn factoren die je beslissing kunnen beïnvloeden?
- Neem je ook ruimte die je eigenlijk niet hebt?

Vakmanschap

- Vind je jezelf een professional?
- Waar blijkt dat uit?

B) *Interviewvragen hoofden Brede intake, Direct aan het werk, Participatie, WSP*

Vragen over het team:

- Hoe is je team samengesteld?
- Is het een geroutineerd team met veel ervaring of is het een 'jong' team?
- Leiden de leden elkaar op?

Cultuur binnen het team:

- Hoe kijkt het team tegen het maatregelbeleid aan?
- Wordt het beleid onderschreven?
- Merk je verschil in commitment tussen teamleden?
- Waardoor komen eventuele verschillen?

Handelingsruimte:

- Stuur je aan op gelijksoortige uitvoering door iedereen?
- Is er ruimte voor consultants om af te wijken van de voorgeschreven richtlijnen?
- Doen zij dit ook?
- Acteert iedereen in min/meer dezelfde mate of is de ene strenger in de leer dan de andere?
- Het maatregelbeleid kent een individuele beoordeling van de situatie in relatie tot het opleggen van een maatregel. Vullen jouw medewerkers voorafgaand aan de aanmelding naar eigen inzicht de te verwachten maatregel in en is dit van invloed op hun besluit om wel of niet aan te melden bij het CMT?

Kennispeil van het hoofd:

- Handboekinstructie
- Procesbeschrijving
- Maatregelkaart
- Vakmanschap

Ruimte in relatie tot resultaten:

- Zijn er resultaatafspraken gemaakt?
- Zo ja: ben je in staat om deze resultaten te halen?

Naast de hierboven staande vragen zijn aan het hoofd van het CMT de volgende functiespecifieke vragen gesteld:

Vragen over het team:

- Hoe lang blijven de teamleden bij het CMT?
- Om de hoeveel tijd wisselt de samenstelling?

Ruimte in relatie tot resultaten:

- Zijn er resultaatafspraken gemaakt (aantallen maatregelen, aantallen in stand gehouden in pre-meditation, aantallen in stand gehouden bij Bezwaar, aantallen in stand gehouden bij de rechtbank in Beroep)?

C) Interviewvragen manager Werkplein

Kennispeil van de manager:

- Handboekinstructie
- Procesbeschrijving
- Maatregelkaart
- Vakmanschap

Rol bij het uitvoeren van het maatregelbeleid:

- Wat is jouw rol in het maatregelbeleid?
- Zie jij ruimte voor aanmelders om af te wijken van de voorgeschreven richtlijnen?
- Is er ruimte voor het CMT om af te wijken van de voorgeschreven richtlijnen?
- Hoe belangrijk is een eenduidige uitvoering van het maatregelbeleid, dit zowel door de aanmelder als door het CMT?

Ruimte in relatie tot resultaten:

- Zijn er resultaatafspraken gemaakt?
- Is er verschil tussen meldingen in Eventus en meldingen CMT?

