

Publieke waarde: een moreel kompas?

Een kwalitatief onderzoek naar hoe contactambtenaren in het sociaal domein, die werken volgens de publieke-waarde-benadering, omgaan met waarde-conflicten tijdens publieke dienstverlening

Bram van Ommen

Juni 2021

MSc Publiek Management
Universiteit Utrecht

Publieke waarde: een moreel kompas?

Een kwalitatief onderzoek naar hoe contactambtenaren in het sociaal domein, die werken volgens de publieke-waarde-benadering, omgaan met waarde-conflicten tijdens publieke dienstverlening

Masterscriptie

Juni 2021

Auteur	Bram van Ommen
Studentnummer	5847184
Contact	b.vanommen2@students.uu.nl

Master Bestuurs- en Organisationswetenschap – Publiek Management
Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie
Universiteit Utrecht

Begeleider en eerste lezer	Machiel van der Heijden
Tweede lezer	Jelena Arsenijevic

Onderzoeksorganisatie	Sociale Dienst Drechtsteden
Begeleider	Joost van den Hoek

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie getiteld '*Publieke waarde: een moreel kompas?*'. Daarmee rond ik de master Publiek Management aan de Universiteit Utrecht af.

Ik kijk terug op een roerig jaar. Dat jaar begon optimistisch, toen ondanks de coronabeperkingen alsnog enkele colleges fysiek konden worden georganiseerd. Dat maakte het mogelijk om een band op te bouwen met mijn medestudenten. Maar, met het einde van het jaar kwamen ook meer studiemoeilijkheden, zeker bij zo een individueel traject als het schrijven van een scriptie. Gelukkig kan ik trots zijn op het eindresultaat en heb ik ook tijdens dit traject veel geleerd over mijn kwaliteiten en valkuilen. Ik kijk terug op een leerzaam jaar waarin ik mijn interesses verder heb ontdekt en mijn kwaliteiten beter heb weten in te zetten.

Met het afronden van de master komt ook een eind aan mijn studententijd, die ik vooral op USBO heb doorgebracht. Het gebouw aan de Bijlhouwerstraat is versierd met citaten uit *Alice in Wonderland*, het tijdloze verhaal van Lewis Carroll (1986). De belangrijkste les van de opleiding wordt mijns inziens met de volgende passage samengevat:

'Would you tell me please, which way I ought to go from here?'
'That depends a good deal on where you want to get to,' said the Cat.
'I don't much care where -' said Alice.
'Then it doesn't matter which way you go,' said the Cat.
'- so long as I get *somewhere*,' Alice added as an explanation.
'Oh, you're sure to do that,' said the Cat, 'if only you walk long enough.'

Tot slot zijn enkele woorden van dank op zijn plaats. Allereerst voor Machiel, mijn scriptiebegeleider. Zijn enthousiasme en constructieve feedback hebben de hoop bijna altijd overeind weten te houden, of terug weten te brengen. Thomas, met wie ik onder het motto 'gedeelde smart is halve smart' veel contact heb gehouden. Dank ook voor de gezelligheid. Daarnaast ook dank aan Joost, mijn begeleider bij de SDD, die mij met veel vertrouwen en vrijheid dit onderzoek heeft laten uitvoeren. Zijn tips en suggesties hebben mij goed geholpen. Ook dank aan alle respondenten, die graag tijd vrij wilde maken om met mij in gesprek te gaan. Ook een groot woord van dank aan mijn vriend, ouders en huisgenoten, die vooral in de laatste weken hebben voorzien in de hoogstnodzakelijke steun.

Bram van Ommen

Utrecht, 29 juni 2021

Samenvatting

De publieke-waarde-benadering, waarbij de menselijke maat van beleid wordt opgezocht, is erg populair binnen publiek management. Deze benadering wordt geïmplementeerd door in sturingsmechanismen ruimte te maken voor maatwerk. Maar, contactambtenaren in het sociaal domein zien niet alleen maatwerk als publieke waarde, maar ook rechtmatigheid en een gelijke behandeling van iedere burger. Implementatie van de publieke-waarde-benadering leidt dus niet per definitie tot maatwerk, terwijl maatwerk juist een voorwaarde is voor het succes van de publieke-waarde-benadering. In de literatuur is het nog onduidelijk wanneer contactambtenaren wel of niet tot maatwerk overgaan. Dit geeft de volgende onderzoeksvraag: *'Hoe gaan contactambtenaren in het sociaal domein, die werken volgens de publieke-waarde-benadering, om met conflicterende publieke waarden?'*

Dit wordt onderzocht binnen een kwalitatief onderzoek. Er zijn veertien klantmanagers geïnterviewd bij Sociale Dienst Drechtsteden die de Participatiewet uitvoeren. De organisatie werkt al twee jaar expliciet volgens de publieke-waarde-benadering. Klantmanagers is gevraagd wat er in hun dagelijks werk is veranderd sinds de implementatie van de publieke-waarde-benadering, welke waarde-conflicten waarbij maatwerk een rol speelt zij ervaren in hun dagelijks werk, en hoe zij dan vervolgens middels *coping* met deze waarde-conflicten omgaan.

Bij de onderzoeksorganisatie is de publieke-waarde-benadering geïmplementeerd vanuit een nieuwe visie, het afschaffen van targets en het inrichten van zelfsturende- en multidisciplinaire teams. Dat maakt maatwerk mogelijk, maar er is veel discussie over wanneer maatwerk kan worden geboden. Maatwerk conflicteert namelijk met waarden als gelijke behandeling, rechtmatigheid en verantwoording aan de samenleving. Het waarde-conflict wat ontstaat is vooral een conflict tussen maatwerk en professionaliteit. De in kaart gebrachte coping-strategieën laten zien dat klantmanagers maatwerk vaak al kunnen bieden door goed gebruik te maken van bestaande wet- en regelgeving. Maar, ook breken of buigen zij nog wel eens regels, omdat zij dan geen toestemming krijgen van andere collega's voor maatwerk, maar dit maatwerk wel als noodzakelijk zien. Tegelijkertijd vragen contactambtenaren veel advies aan andere collega's wat er vaak op gericht is om twijfel weg te nemen en maatwerk mogelijk te maken. Maar, voor contactambtenaren met rechtmatigheid als rolopvatting blijft het een uitdaging om naar de publieke-waarde-benadering over te schakelen. Hoe contactambtenaren omgaan met publieke-waarde-conflicten is dus vooral afhankelijk van hun dominante rolopvatting. Deze sluit niet altijd aan bij de publieke-waarde-benadering en de visie van de organisatie die op maatwerk is gericht.

Vervolgonderzoek is nodig naar de rolopvatting die past bij de publieke-waarde-benadering. De nieuwe rolopvatting, die bestaat uit omgaan met belangenafweging bij publieke dienstverlening, moet worden gedefinieerd zodat contactambtenaren deze rol eigen kunnen maken. Daarnaast is meer onderzoek nodig naar hoe transformationeel leiderschap kan bijdragen aan het succes van de publieke-waarde-benadering. Zo kan publieke waarde dienen als moreel kompas waarbij maatwerk voor de burger als stip op de horizon wordt gehouden.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
1.1 Probleemstelling	6
1.2 Doelstelling	8
1.3 Vraagstelling	8
1.4 Relevantie	10
1.5 Leeswijzer	11
2. Theoretisch raamwerk	12
2.1 Publieke organisaties en de publieke-waarde-benadering	12
2.2 Publieke waarde bij het dagelijks werk van contactambtenaren	16
2.3 Publieke-waarde-conflicten en coping	21
3. Methode	25
3.1 Onderzoeksstrategie	25
3.2 Ontwerp	26
3.3 Dataverzameling	27
3.4 Operationalisatie	28
3.5 Analyse	31
3.6 Kwaliteitscriteria	31
4. Resultaten	34
4.1 Context	34
4.2 Implementatie van de publieke-waarde-benadering	35
4.3 Publieke-waarde-conflicten bij het dagelijks werk van klantmanagers	40
4.4 Coping voor conflicterende publieke waarden	45
5. Discussie	50
5.1 Coping voor publieke-waarde-conflicten	50
6. Conclusie	55
6.1 Beperkingen	56
6.2 Suggesties vervolgonderzoek	57
6.3 Praktische implicaties	58
Referenties	60
Bijlagen	64
Bijlage 1: Documentanalyse	64
Bijlage 2: Respondentenlijst	64
Bijlage 3: Vragenlijst interviews	65
Bijlage 4: Codeboom	66

1. Inleiding

In januari 2021 publiceert De Volkskrant de reportage *Bijstandshandhavers balanceren tussen empathie en sancties: 'Wij hebben de wet ook niet verzonnen'* (De Vries, 2021). Aan het woord zijn klantmanagers van Sociale Dienst Drechtsteden. Deze klantmanagers stellen dat een burger die de bijstand ontvangt, zonder hier intenties bij te hebben, al snel iets fout doet. Handhaving betekent dan terugbetaling van de gehele uitkering, een sanctie die de burger alleen maar verder brengt van (financiële) onafhankelijkheid.

Veel sociale diensten werken met targets en een streng uitstroombesleid, maar bij de Sociale Dienst Drechtsteden doen ze het anders. Daar ontbreekt een uitstroomtarget. Het afdelingshoofd noemt zijn medewerkers *hoeders van de bedoeling*. Vaak komen handhavers thuis bij mensen die meerdere problemen hebben als schulden, psychische stoornissen en/of verslavingen. In plaats van een boete opleggen, schakelen ze hulpverleners in, met de gedachte dat deze wijze van dienstverlening zowel voor de burger als voor de maatschappij de meeste meerwaarde oplevert.

Soms leidt deze benadering echter tot onzekerheid. Het ontbreken van kwantitatieve targets maakt een menselijke maat in de bijstand mogelijk. Tegelijkertijd is rechtmatigheid een belangrijke voorwaarde voor het toekennen van de bijstandsuitkering. Bovendien is de maatschappelijke en politieke druk om fraude aan te pakken groot. Voor klantmanagers ontstaat een lastig dilemma tussen enerzijds empathie en de burger zo goed mogelijk helpen, en anderzijds fraudeaanpak en de regels van de Participatiewet toepassen zoals de wetgever deze heeft bedoeld. (De Vries, 2021)

Bovenstaande reportage staat niet op zichzelf, maar illustreert een opkomend vraagstuk tussen menselijke maat en strikte wet- en regelgeving bij publieke dienstverlening (Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, 2021; VNG, 2018). Denk bijvoorbeeld aan de Toeslagenaffaire. Daarbij verdween, vanwege de focus op fraudebestrijding, de menselijke maat uit het beleid. Ouders hebben daardoor onterecht enorme bedragen aan toeslagen moeten terugbetalen, maar tegelijkertijd blijft rechtmatigheid een belangrijke voorwaarde voor het toekennen van de toeslag (Kleinnijenhuis & Lammers, 2020).

Ook in de literatuur is de publieke-waarde-benadering *hot topic* (Van der Wal, Nabatchi & De Graaf, 2015). Deze benadering vindt zijn oorsprong in de strategische driehoek van Mark Moore (1995). Volgens Moore is het nastreven van een bredere, maatschappelijke waarde het bestaansrecht van iedere publieke organisatie.

Inmiddels is dit gedachtegoed ontwikkeld tot een nieuw managementparadigma, door Stoker (2006) gedefinieerd als *Public Value Management (PVM)* (zie Bryson et al. 2015). PVM stelt het creëren van publieke waarde als hoofddoel. Dit is mogelijk door bij publieke dienstverlening ruimte te maken voor belangenafweging, zodat de burger maatwerk kan worden geboden (Stoker, 2006). *Public Value Management* voorziet in de perverse effecten die volgen vanuit het huidige, dominante managementparadigma *New Public Management (NPM)*. Daarbij ligt de nadruk op efficiëntie, prestaties, verantwoording en werkrouines. NPM zou dé oplossing zijn voor traagheid en inefficiëntie van overheidsbureaucratie (Hood, 1991). Daarentegen blijkt, na enkele decennia dominantie van NPM in de publieke sector, deze benadering te leiden tot vele onbedoelde negatieve effecten waardoor de meerwaarde van publieke organisaties uit het oog raakt (Hefetz & Warner, 2004). Publieke organisaties zitten te

veel vast in systeemdenken en de systemen die zijn bedacht sluiten niet altijd aan bij de leefwereld van burgers (Hart, 2012). Daarentegen belooft *Public Value Management* publieke organisaties die publieke waarde leveren voor de samenleving (O'Flynn, 2007).

Ook voor contactambtenaren lijkt de opkomst van de publieke-waarde-benadering een positieve ontwikkeling. De publieke-waarde-benadering wordt als oplossing gezien voor beleidsvervreemding. Beleidsvervreemding houdt in dat, vanwege strikte wet- en regelgeving, contactambtenaren het beleid als zinloos ervaren (Tummers, Bekkers & Steijn, 2009). Bij organisaties waar de benadering is publieke-waarde-benadering is geïmplementeerd, zoals bij de Sociale Verzekeringsbank en Gemeente Den Haag, wordt deze dan ook met enthousiasme ontvangen, juist omdat deze benadering beter aansluit bij de praktijk (Schmidt et al., 2019).

Maar, tegelijkertijd ontstaat er een verantwoordingsvraagstuk. Bij werken met werkrouines en prestatie-indicatoren vindt verantwoording plaats door toezicht op procedures en organisatie-output. Met de publieke-waarde-benadering zijn deze vormen van verantwoording echter minder relevant (Stoker, 2006). Het belang van verantwoording blijft echter onverminderd groot. Zonder duidelijke procedures bestaat de kans dat burgers niet op een gelijke manier worden behandeld (Brodkin, 2007) en kan het vertrouwen in publieke organisaties verminderen (Gains & Stoker, 2009). Ook ontstaat een normatief vraagstuk over het democratisch gehalte van dienstverlening waarbij ambtenaren aan belangenafweging doen (Davis & West, 2009; Rhodes & Wanna, 2007). Het kan voorkomen dat burgers met voldoende overtuigingskracht ad hoc het beleid kunnen beïnvloeden (Shaw, 2013). Burgers met voldoende overtuigingskracht of kennis van wet- en regelgeving kunnen de belangenafweging van de contactambtenaar beïnvloeden. De vraag is of de mogelijkheid tot deze beïnvloeding wenselijk is voor een overheid die iedere burger van gelijke kansen zou moeten voorzien.

Bovendien kan deze nieuwe vorm van verantwoording tot onzekerheid leiden bij contactambtenaren (Raaphorst, 2018; Schmidt et al., 2019). Dienstverlening waarbij meer contact is met de burger en waarbij meer ruimte is voor belangenafweging, kan ertoe leiden dat contactambtenaren niet goed weten wanneer zij hun werk op de juiste manier uitvoeren (Raaphorst, 2018). Maatwerk gaat niet altijd samen met waarden als efficiëntie, rechtmatigheid en gelijke behandeling, terwijl al deze waarden door contactambtenaren in het sociaal domein wel als belangrijk worden gezien (De Winter, 2020). In veel publieke organisaties worden deze waarde-conflicten opgelost door targets en procedures die door managers zijn opgelegd. Bij de publieke-waarde-benadering wordt deze afweging ineens onderdeel van het werk van contactambtenaren, zonder dat zij eerder met deze verantwoordelijkheid hebben gewerkt.

1.1 Probleemstelling

Public Value Management staat voor een nieuwe, pragmatische kijk op verantwoording waarbij wordt afgestapt van dienstverlening vastleggen in procedures en beoordelen op output (Stoker, 2006). Daardoor krijgen contactambtenaren ruimte om maatwerk te bieden aan de burger en publieke waarde te creëren voor de samenleving (Stoker, 2006; O'Flynn, 2007). Voor deel van de gevallen bij publieke dienstverlening zal een procedurele aanpak voldoende zijn, maar juist in het sociaal domein, waar burgers komen met complexe problematiek, is het nodig om maatwerk te kunnen bieden. Zo wordt voorkomen dat de organisatie bij een nieuw

vraagstuk een nieuw target implementeert, wat uiteindelijk niet bijdraagt aan de grotere, maatschappelijke opgave van de organisatie (VNG, 2018, p2).

Maar, het bieden van maatwerk brengt nieuwe uitdagingen met zich mee. Ten eerste is het voor contactambtenaren moeilijk om naar de publieke-waarde-benadering over te stappen (Schmidt et al., 2019). *Public Value Management* komt vaak maar ten dele tot uiting in organisaties (Stoker, 2006). Ondanks een verhaal van publieke waarde, blijven processen in organisaties soms sterk op productie gericht (Bryson et al., 2015; Schmidt et al., 2019).

Ten tweede zijn contactambtenaren vaak jarenlang beoordeeld op productie en aangestuurd op targets (Schmidt et al., 2019). Daardoor ontstaan ingesleten patronen waar contactambtenaren niet zomaar van af stappen (Zacka, 2017).

Ten derde brengt de publieke-waarde-benadering onzekerheid en onduidelijkheid mee voor contactambtenaren. Raaphorst (2018) ziet dat contactambtenaren onzekerheid ervaren wanneer de doelen van de organisatie onduidelijk zijn. Deze onzekerheid vanwege onduidelijke doelen komt ook voor bij contactambtenaren die werken volgens de publieke-waarde-benadering. De Winter (2020) ziet dat ambtenaren in het sociaal domein, naast maatwerk, ook rechtmatigheid of een gelijke behandeling van iedere burger belangrijk vinden. (De Winter, 2020). Deze waarden kunnen met elkaar conflicteren, en tegen elkaar worden afgewogen (De Graaf et al., 2016). Deze waarden gaan niet altijd samen met maatwerk, terwijl maatwerk juist de voorwaarde is voor het creëren van publieke waarde. Beide uitkomsten, wel of geen maatwerk, zijn mogelijk, maar nog onduidelijk is wanneer de publieke-waarde-benadering wel of juist niet tot het beloofde maatwerk leidt.

De publieke-waarde-benadering wordt geïntroduceerd als een moreel kompas waarmee de contactambtenaar tijdens publieke dienstverlening altijd de juiste keuze weet te maken. Maar, de vraag is dus of dit morele kompas voor contactambtenaren voldoende richting geeft aan hun dagelijks werk waarbij niet alleen maatwerk, maar ook andere waarden als rechtmatigheid en gelijkheid van belang zijn. En daarbij zijn waarden als maatwerk, rechtmatigheid en gelijkheid niet objectief, maar vragen om een eigen invulling van iedere individuele contactambtenaar. De vraag is dus of de publieke-waarde-benadering wel kan dienen als een moreel kompas waarmee contactambtenaren te allen tijde zich inzetten voor maatwerk voor de burger en een bijdrage doen aan de grotere, maatschappelijke opgave van de organisatie.

Meer onderzoek naar dit vraagstuk is nodig, omdat werkwijzen voor de publieke sector waarbij publieke waarde centraal staat, sterk worden aangemoedigd in zowel de literatuur als de praktijk (Van der Wal, Nabatchi & De Graaf, 2015; VNG, 2018). Daarbij is weinig aandacht voor de mogelijke perverse effecten van de publieke-waarde-benadering, zoals onzekerheid bij contactambtenaren (Raaphorst, 2018; Schmidt et al., 2019). Meer inzicht in deze perverse effecten is noodzakelijk, zodat de publieke-waarde-benadering wordt geïmplementeerd op een manier die niet leidt tot onzekerheid, maar daadwerkelijk bijdraagt aan maatwerk voor de burger en het creëren van publieke waarde voor de samenleving.

1.2 Doelstelling

Dit onderzoek heeft drie doelstellingen. De eerste is inzichtelijk maken hoe de publieke-waarde-benadering wordt geïmplementeerd in organisaties. Hier is veel over geschreven, vooral door Stoker (2006), maar er worden in de literatuur weinig concrete stappen voor implementatie gedefinieerd. Dit onderzoek heeft als doel om te schetsen hoe bij een publieke dienstverleningsorganisatie de publieke-waarde-benadering is geïmplementeerd. De tweede is bekijken welke publieke waarde met elkaar conflicteren in het dagelijks werk van contactambtenaren. Dienstverlening op vertrouwensbasis met de burger, wat door de publieke-waarde-benadering wordt aangemoedigd, kan leiden tot onzekerheid bij contactambtenaren (Raaphorst, 2018). Publieke waarde kan namelijk zowel betekenen dat burgers maatwerk wordt geleverd (O'Flynn, 2007), maar ook dat rechtmatigheid wordt gewaarborgd en fraude wordt tegengegaan (De Winter, 2020). Nog onduidelijk is welke specifieke waarde-conflicten hierbij een rol spelen in het dagelijks werk van contactambtenaren in het sociaal domein. Daarom wil dit onderzoek in kaart brengen welke waarde-conflicten bij contactambtenaren in het sociaal domein ten grondslag liggen aan deze onzekerheid. De derde doelstelling is uitzoeken hoe contactambtenaren omgaan met deze conflicten. Daarvoor wordt gekeken hoe de bestaande theorie over *coping* (Tummers et al., 2015) toepasbaar is in deze nieuwe, publieke-waarde-gerichte context van publieke dienstverlening. Deze theoretische lens heeft als doel om inzichtelijk te maken hoe contactambtenaren omgaan met publieke waarde bij individuele gevalsbehandeling en dienstverlening aan burgers.

Dit onderzoek beschouwt de huidige Participatiewet als gegeven. In de literatuur is er veel discussie over rechtvaardigheid en effectiviteit van de bijstandsuitkering. De Participatiewet wordt getoetst aan bekende rechtvaardigheidstheorieën, zoals het principe van *gelijkwaardige participatie* van filosofe Nancy Fraser (Hiah & Knijn, 2020) en de *capability*-benadering van Sen en Nussbaum (Muffels, 2020). Ook wordt veel gesproken over de effectiviteit van alternatieven voor de bijstand, zoals basisbanen (Kremer, 2020). Waar dit onderzoek dus niet over gaat, is welke invulling van de Participatiewet de meeste publieke waarde zou creëren.

1.3 Vraagstelling

Deze doelstelling leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

Hoe gaan contactambtenaren in het sociaal domein, die werken volgens de publieke-waarde-benadering, om met conflicterende publieke waarden in hun dagelijks werk?

Het beantwoorden van deze hoofdvraag vraagt om uitsplitsing in theoretische deelvragen. Deze zijn:

- Hoe kan de publieke-waarde-benadering door publieke organisaties worden geïmplementeerd?
- Welke publieke waarden conflicteren met elkaar bij publieke dienstverlening in het sociaal domein?
- Hoe gebruiken contactambtenaren in het sociaal domein coping-strategieën bij publieke-waarde-conflicten?

De huidige conceptualisering van PVM geeft weinig praktische manieren van implementatie voor publieke organisaties (Stoker, 2006). Daarom is het nodig om eerst te bekijken wat de publieke-waarde-benadering betekent voor publieke organisaties. Daar geeft de eerste deelvraag antwoord op. Vervolgens maakt de tweede deelvraag inzichtelijk welke publieke-waarde-conflicten een rol spelen bij het werk van contactambtenaren. Dit gebeurt door

het werk van Lipsky (1980) over *street level bureaucracy* te verbinden met meer recente onderzoeken naar contactambtenaren in het sociaal domein, publieke waarden en publieke-waarde-conflicten. Tot slot bekijk de derde deelvraag wat contactambtenaren doen bij conflicterende publieke waarden. Dit wordt gedaan aan de hand van het concept *coping* tijdens publieke dienstverlening van Tummers et al. (2015). De definitie van coping is:

Behavioral efforts frontline workers employ when interacting with clients, in order to master, tolerate, or reduce external and internal demands and conflicts they face on an everyday basis.
(Tummers et al., 2015, pp1101-1102)

Deze benadering legt de focus op gedragsinspanningen die contactambtenaren maken om tegenstrijdige belangen het hoofd te bieden. Met het bestuderen van deze gedragsinspanningen van contactambtenaren, die werkzaam zijn in een organisatie die expliciet zegt te werken volgens de publieke-waarde-benadering, wordt de onderzoeksvraag beantwoord.

Empirisch onderzoek wordt gedaan bij een organisatie die expliciet en al enige tijd werkt volgens de publieke-waarde-benadering: Sociale Dienst Drechtsteden (SDD) te Dordrecht. Kwantitatieve targets zijn afgeschaft en de focus wordt gelegd op samenwerking en het bieden van maatwerk aan de burger. Zoals de reportage in de aanleiding laat zien, zorgt dit bij contactambtenaren voor waarde-conflicten.

De empirische deelvragen zijn direct afgeleid van de theoretische deelvragen. Het empirisch onderzoek is erop gericht om de bredere concepten uit het theoretisch kader inzichtelijk te maken bij de onderzoeksorganisatie. De empirische deelvragen zijn daarom::

- Hoe wordt de publieke-waarde-benadering geïmplementeerd bij de SDD?
- Welke publieke-waarde-conflicten ervaren klantmanagers in hun dagelijks werk?
- Hoe gaan klantmanagers om met deze publieke-waarde-conflicten?

De eerste deelvraag geeft inzicht in hoe het dagelijks werk van contactambtenaren met de implementatie van de publieke-waarde-benadering is veranderd. Vervolgens maakt de tweede deelvraag concreet tot welke spanningen in het dagelijks werk van klantmanagers dit leidt. De derde deelvraag maakt de gedragsinspanningen inzichtelijk die contactambtenaren doen om met die spanningen om te gaan.

Deze vragen worden beantwoord binnen een kwalitatief onderzoek, waarbij contactambtenaren worden geïnterviewd. In deze interviews wordt hen gevraagd wat de publieke-waarde-benadering betekent in hun dagelijks werk en hoe maatwerk kan conflicteren met andere belangrijke waarden van publieke dienstverlening. Ook wordt hen gevraagd een casus in te brengen waarbij zij een dilemma ervaren tussen twee waarden. Aan de hand van die casus wordt besproken welke stappen zij hebben gezet om met dat waarde-conflict om te gaan. Daarmee worden coping-strategieën in kaart gebracht en worden de empirische deelvragen beantwoord. Met dit inzicht wordt het concept coping in de discussie verder getheoretiseerd.

1.4 Relevantie

1.4.1 Wetenschappelijk

De wetenschappelijke literatuur geeft nog onvoldoende inzicht in hoe *Public Value Management* het dagelijks werk van contactambtenaren beïnvloedt. De literatuur spreekt vooral over de implicaties van PVM voor managers (Stoker, 2006; O'Flynn, 2007; Bryson, Crosby & Bloomberg, 2014), maar onderzoek specifiek gericht op contactambtenaren is nog weinig uitgevoerd (Raaphorst, 2018).

Daarnaast is huidig onderzoek vooral gericht op het niveau van organisaties, maar niet op het niveau van individuele ambtenaren. Huidige meetinstrumenten voor publieke waarde, zoals de *Public Value Account* van Moore (2013) en de *Public Value Scorecard* van Meynhardt et al. (2015), zijn alleen te gebruiken door publieke organisaties en publieke managers, maar niet door contactambtenaren.

Er is wel veel onderzoek gedaan naar hoe ambtenaren, middels *coping*, omgaan met tegenstrijdige belangen tijdens dienstverlening aan burgers, maar dit onderzoek is vooral gedaan bij organisaties waar principes uit *New Public Management* dominant zijn (Tummers et al., 2015). Er is in Nederland slechts één studie gedaan naar hoe contactambtenaren omgaan met waarde-conflicten (De Graaf et al., 2014). Deze studie is uitgevoerd bij een ziekenhuis en een gemeente, maar niet bij een sociale dienst. Daardoor is het onduidelijk hoe contactambtenaren bij sociale diensten omgaan met tegenstrijdige waarden, terwijl juist bij de sociale dienst de burgers komen die dienstverlening vanuit de overheid het meest nodig hebben.

De theoretische bijdrage van dit onderzoek is tweeledig. Ten eerste wordt voor het eerst expliciet de verbinding gemaakt tussen *Public Value Management* en contactambtenaren, wat de conceptualisering van PVM verder brengt. Stoker (2006) gaat bij zijn conceptualisering van *Public Value Management* vooral in op de dilemma's die dit paradigma brengt voor publieke managers. Ook andere onderzoeken stellen de implicaties voor managers die volgen uit de publieke-waarde-benadering centraal (O'Flynn, 2007; Gains & Stoker, 2009). De implicaties voor uitvoerende ambtenaren zijn nog weinig onderzocht, terwijl wel duidelijk is dat de vrije vorm van verantwoording die *Public Value Management* voorschrijft het werk van contactambtenaren sterk beïnvloedt (Smith, 2004; Rhodes & Wanna, 2007; Schmidt et al., 2019).

Ten tweede draagt dit onderzoek bij aan de validiteit van de conceptualisering van *coping* van Tummers et al. (2015), door *coping* ten gevolge van de opkomende publieke-waarde-benadering te onderzoeken. Dit is de belangrijkste theoretische bijdrage en zal ook de focus zijn van de discussie. Bestaande literatuur geeft wel inzicht in de coping-mechanismen die contactambtenaren gebruiken binnen organisaties waar *New Public Management* dominant is (Tummers et al., 2015). Tummers et al. (2015) benadrukken het belang van onderzoek naar *coping* in relatie tot nieuwe benaderingen van publieke dienstverlening zoals de publieke-waarde-benadering, maar dit onderzoek is tot nu toe zeer beperkt (De Graaf et al., 2016).

1.4.2 Maatschappelijk

Voor publieke dienstverleningsorganisaties in het algemeen kan dit onderzoek bijdragen aan een meer succesvolle implementatie van de publieke-waarde-benadering. De publieke-waarde-benadering is erg populair en wordt vaak met veel enthousiasme ingeluid. Er is daarbij weinig aandacht voor de onbedoelde effecten van deze benadering, terwijl de inleiding laat zien dat er wel degelijk perverse effecten te verwachten zijn. Met dit onderzoek worden de

perverse effecten van deze benadering duidelijker. Publieke managers kunnen met kennis over deze perverse effecten de publieke-waarde-benadering op een meer adequate manier implementeren.

Ook voor managers en contactambtenaren bij andere publieke organisaties is dit onderzoek relevant. Met dit onderzoek hebben managers binnen deze organisatie meer inzicht in de gevolgen van hun leiderschap en de managementtools die zij inzetten. Met dit inzicht kunnen zij hun verwachtingen aan klantmanagers duidelijker uitdrukken waardoor klantmanagers minder onzekerheid ervaren om volgens de publieke-waarde-benadering te werken en maatwerk voor klanten mogelijk te maken.

Bovendien is dit onderzoek ook relevant voor burgers die recht hebben op de bijstand. De publieke-waarde-benadering kan leiden tot maatwerk, maar net zo goed tot fraudebestrijding of een focus op rechtmatigheid, wat juist niet met maatwerk samengaat. (De Winter, 2020). Dit onderzoek kan ertoe bijdragen dat burgers die recht hebben op de bijstand daadwerkelijk maatwerk wordt gegeven en daardoor voor minder lange tijd afhankelijk zijn van publieke dienstverlening.

1.5 Leeswijzer

Het theoretisch raamwerk (H2) bespreekt de theoretische concepten *public value management*, *publieke-waarde-conflicten* en *coping* en maakt de concepten bruikbaar voor beantwoording van de hoofdvraag. Het hoofdstuk methoden (H3) bespreekt de kwalitatieve onderzoeksopzet, de dataverzameling middels interviews en de kwaliteitscriteria. In het resultatenhoofdstuk (H4) worden de resultaten besproken aan de hand van de drie empirische deelvragen. De discussie (H5) bespreekt de bijdrage van dit onderzoek aan de literatuur, de wetenschappelijke- en maatschappelijke implicaties, en de beperkingen. De conclusie (H6) beantwoordt de hoofdvraag en geeft suggesties voor vervolgonderzoek.

2. Theoretisch raamwerk

Het theoretisch raamwerk bestaat uit drie delen, die elk een theoretische deelvraag uitwerken. Het eerste deel bespreekt hoe de publieke-waarde-benadering door publieke organisaties kan worden geïmplementeerd. Het tweede deel laat zien hoe, in het dagelijks werk van contactambtenaren, publieke waarden met elkaar kunnen conflicteren. Het derde deel bespreekt de coping-strategieën die contactambtenaren mogelijk gebruiken om met deze waarde-conflicten om te gaan.

2.1 Publieke organisaties en de publieke-waarde-benadering

Deze paragraaf geeft antwoord op de eerste theoretische deelvraag: 'Hoe kan de publieke-waarde-benadering door publieke organisaties worden geïmplementeerd?'. Stoker (2006) is de eerste auteur die *Public Value Management* als paradigma definieert. Zijn artikel wordt besproken. Daarna wordt ingegaan op de kritiek van andere auteurs op Stokers benadering. Tot slot wordt deze bespreking samengevat tot manieren voor implementatie van de publieke-waarde-benadering, wat de deelvraag beantwoordt.

2.1.1 Een nieuw paradigma

De publieke-waarde-benadering vindt zijn oorsprong in de strategische driehoek van Mark Moore (1995). Volgens Moore dienen publieke organisaties een waarde te definiëren die niet alleen relevant is voor het individu of een individuele organisatie, maar ook voor de bredere samenleving. Moore blijft weg van een exacte definitie van publieke waarde, omdat de definitie van publieke waarde afhankelijk is van de omgeving van de organisatie, oftewel de *authorizing environment*. In de omgeving van de organisatie veranderen de normen en waarden over tijd, plaats en context continu, net zoals binnen een dynamische samenleving gebeurt.

Stoker (2006) volgt deze redenering en noemt als hoofddoel van *Public Value Management*, afgekort PVM, het creëren van publieke waarde. Zijn definitie van publieke waarde is:

Public value is more than a summation of the individual preferences of the users or producers of public services. The judgment of what is public value is collectively built through deliberation involving elected and appointed government officials and key stake-holders. The achievement of public value, in turn, depends on actions chosen in a reflexive manner from a range of intervention options that rely extensively on building and maintaining networks of provision.
(Stoker, 2006, p42)

Public Value Management gaat dus in eerste instantie om een andere positionering, inrichting, sturing en werkwijze van een publieke organisatie, zodat in tweede instantie de organisatie werkt aan waarden die door het publiek als waardevol worden gezien. Daarom vraagt de publieke-waarde-benadering om samenwerken in netwerken, zodat de gezamenlijke definitie van publieke waarde kan worden vastgesteld, in samenwerking dus met de partijen in de omgeving van de organisatie, zoals burgers, overheden en samenwerkingspartners.

Stoker noemt de wijze van verantwoording binnen PVM hét onderscheidende kenmerk ten opzichte van oudere managementparadigma's. Omdat de definitie van publieke waarde afhankelijk is van tijd, plaats, context en actoren, omarmt PVM in processen *het politieke* van publieke dienstverlening. Het gaat dan niet om de nauwe definitie van

politiek waarbij bewindslieden verantwoording afleggen aan een volksvertegenwoordiging, maar om de bredere betekenis van belangenafweging. Daarom is binnen PVM verantwoording een veelzijdig concept wat vooral plaatsvindt door het betrekken van burgers, zodat organisaties responsief kunnen zijn en hun dienstverlening kunnen aanpassen naar datgene wat de burger als waardevol ziet (Stoker, 2006). Meer auteurs pleiten voor horizontale verantwoording, juist vanwege de grote invloed die ambtenaren hebben op de uitvoering van beleid. Dan is het niet wenselijk dat de politiek de volledige verantwoordelijkheid van dienstverlening draagt, maar dat ook een deel van de verantwoording bij ambtenaren zelf ligt (Bovens, 2000, Schillemans, 2007).

Belangrijk om hierbij te benoemen is dat sturingsmechanismen in de publieke sector volgen elkaar niet opvolgen, maar als een soort *sedimentatie* naast elkaar blijven bestaan (Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist, 2015). De sturingsmechanismen die volgen vanuit de publieke-waarde-benadering staan dus altijd in relatie tot de al bestaande en bekende sturingsmechanismen uit oudere managementparadigma's. Om te begrijpen wat de publieke-waarde-benadering voor verandering brengt voor publieke organisaties, is het noodzakelijk om eerst uiteen te zetten welke paradigma's, en de daaruit volgende sturingsmechanismen, in de afgelopen decennia leidend zijn geweest in de publieke sector.

Lange tijd is de publieke sector gedomineerd door wat we nu *Old Public Administration* noemen. Dit paradigma sluit aan bij het idee van Weber over bureaucratie, waarbij de overheid iedere burger voorziet van gelijke dienstverlening. Dit resulteerde in werkrouines en procedures die iedere burger voorzien in een gelijke behandeling, maar ook leidde tot trage en logge processen van dienstverlening. (Dunleavy & Hood, 1994)

In de jaren 70 werd *New Public Management (NPM)* het nieuwe paradigma voor publieke dienstverlening, met de belofte dat deze benadering zou leiden tot doelmatigheid en efficiëntie (Hood, 1991). Daarom werden onder andere prestatietargets toegevoegd aan bestaande werkrouines. Inmiddels krijgt dit sturingsmechanisme veel kritiek. De nadruk op prestaties leidt ertoe dat burgers met complexe problemen geen aansluiting kunnen vinden bij de rechtlijnige procedures en werkwijzen, waardoor publieke organisaties niet meer bijdragen aan het doel waarvoor zij in het leven zijn geroepen (Hart, 2012).

Daarom kwam het paradigma *New Public Governance* op, waarbij organisaties, publiek en privaat, meer samenwerken in netwerken (Osborne, 2006). Deze benadering zou de oplossing zijn voor de perverse effecten van *New Public Management* (Kelly, Mulgan, Muers, 2002) doordat publieke organisaties en de daar werkende ambtenaren niet alleen focussen op hun eigen werk en doelen, maar ook hun blik naar buiten richten en de samenwerking opzoeken met andere organisaties.

Stoker (2006) vindt het idee van *New Public Governance* te weinig uitgewerkt en definieert daarom een nieuw paradigma: *Public Value Management*. In de praktijk en in de literatuur wordt deze benadering vaak *Public Value Governance* (Bryson et al., 2015) of de publieke-waarde-benadering genoemd. Dit zijn andere benamingen voor dezelfde benadering, namelijk de benadering waarbij het creëren van publieke waarde bij publieke dienstverlening centraal wordt gesteld.

2.1.2 De publieke-waarde-benadering concreet

Bryson et al. (2015) en Liddle (2018) zijn kritisch op de conceptualisering van Stoker (2006). Hun kritiek is dat Stoker niet concreet is over de manier waarop *Public Value Management* door publieke organisaties kan worden toegepast en dat het ontbreekt aan concrete stappen voor implementatie van deze benadering.

Hoewel Stoker geen concrete stappen geeft, is hij wel duidelijk over de noodzakelijkheid voor het anders kijken naar verantwoording. De publieke-waarde-benadering vraagt om een pragmatische, flexibele kijk op verantwoording waarbij wordt afgestapt van het huidige principaal-agent denken over verantwoording, wat zowel binnen OPA als NPM wordt aangemoedigd. Binnen OPA vindt verantwoording plaats op rechtmatigheid, wat leidt tot werkrouines als sturingsmechanisme. *Performance* is dan het volgen van deze werkrouines. Bij NPM vindt verantwoording plaats op efficiëntie, wat leidt tot prestatie-indicatoren die geen ruimte laten voor werkzaamheden die niet kwantificeerbaar zijn. *Performance* is dan het halen van deze targets. (Stoker, 2006)

Stokers nieuwe paradigma geeft inderdaad geen concreet voorstel voor verantwoording bij de publieke-waarde-benadering, maar laat duidelijk zien dat de publieke-waarde-benadering vraagt om het heroverwegen van werkrouines en prestatie-indicatoren als dominante verantwoordings- en sturingsmechanismen.

In de literatuur beschrijven meerdere auteurs hoe de publieke-waarde-benadering in de praktijk wordt geïmplementeerd.

Bryson et al. (2015) zien dat publieke waarde niet alleen als paradigma wordt gebruikt door publieke managers, maar ook als narratief, retorische strategie en/of als indicator voor performance. Publieke organisaties gebruiken publieke waarde als narratief en als retorische strategie om het publiek, en de medewerkers binnen de organisatie zelf, ervan te overtuigen dat de organisatie datgene aan het doen is waarvoor de organisatie in het leven is geroepen. Zo wordt het bestaansrecht en het doen en laten van de organisatie verdedigd. Publieke waarde kan ook worden gebruikt als indicator voor *performance*, waarbij ambtenaren zich verantwoorden over de publieke waarde die zij creëren. Hun prestaties worden dan beoordeeld op gecreëerde publieke waarde.

Dit onderscheid tussen publieke waarde als *paradigma*, *narratief/retorische strategie* en *performance* is interessant, omdat het laat zien dat de implementatie van de publieke-waarde-benadering niet eenduidig is. Een organisatie kan publieke waarde als retorische strategie inzetten, zonder dat sturingsmechanismen in de organisatie worden aangepast of dat contactambtenaren anders dan op publieke waarde worden beoordeeld. In dat geval is de publieke-waarde-benadering dus meer een lege huls waarbij meer maatwerk voor de burger, en daarmee meer publieke-waarde-creatie, zeer onwaarschijnlijk is.

Vooraf de wijze waarop publieke organisaties publieke waarde als indicator voor *performance* gebruiken is interessant, maar ook noodzakelijk voor succesvolle implementatie van de publieke-waarde-benadering. Van der Steen et al. (2015) definiëren twee opgaven voor succesvolle implementatie van de publieke-waarde-benadering. Een daarvan is het implementeren van meetinstrumenten die passen bij publieke waarde. De ander is het 'alledaags' maken van werken volgens de publieke-waarde-benadering.

Om empirisch te onderzoeken hoe de publieke-waarde-benadering wordt geïmplementeerd, is het nodig deze benadering eerst te definiëren. Als afgeleide van het onderzoek van Stoker (2006) en Bryson et al. (2014) wordt de volgende definitie voor *publieke-waarde-benadering* gebruikt:

De benadering van publieke dienstverlening waarbij met het afschaffen, verminderen of anders inrichten van sturingsmechanismen ruimte wordt gemaakt voor belangenafweging en samenwerken in netwerken en waarbij expliciet de doelstelling wordt verkondigd om maatwerk en publieke waarde te creëren. (Stoker, 2006; Bryson et al., 2014).

Stoker (2006) is niet concreet over hoe publieke waarde kan worden gebruikt om prestaties van contactambtenaren aan af te meten. Maar, juist in de manier waarop prestaties worden gemeten wordt het verschil in sturingsmechanismen tussen de publieke-waarde-benadering, en de huidige sturingsmechanismen van werkrouines en prestatie-indicatoren, concreet wordt.

Bryson et al. (2015) refereren naar enkele auteurs die een meetlat voor publieke waarde hebben ontwikkeld. Moore (2013) maakt een *Public Value Account* en Meynhardt (2015) maakt een *Public Value Scorecard*. De eerste lijkt relevant voor managers maar is niet kwantificeerbaar, en de laatste is wel kwantificeerbaar maar gericht op publieke organisaties als geheel.

Het is dus duidelijk dat werken volgens de publieke-waarde-benadering vraagt om ook de performance van ambtenaren te meten op publieke waarde, maar inherent aan publieke waarde is dat een standaard indicatie niet mogelijk is, omdat publieke waarde afhankelijk is van tijd, plaats, context en actoren. Mijn kritiek op Van der Steen et al. (2015) en Bryson et al. (2015) is dat een meetinstrument voor publieke waarde niet te vinden is, en dat dit meetinstrument ook juist het succes van de publieke-waarde-benadering zou ondermijnen. De uitdaging is dus om zonder duidelijk meetinstrument van publieke waarde, alsnog het werken volgens de publieke-waarde-benadering 'alledaags' te maken.

Stazyk en Davis (2020) concluderen dat *transformationeel leiderschap* het gat tussen praktische uitvoerbaarheid en ambigue doelen als publieke waarde overbrugt. Deze vorm van leiderschap gaat om het formuleren van een duidelijke visie voor de toekomst, het geven van goede voorbeelden en mensen uitdagen om over oude problemen op een nieuwe manier na te denken. Transformationeel leiderschap moet worden gezien als tegenhanger van transactioneel leiderschap, wat gaat om leidinggeven vanuit een principaal-agent-gedachte. Dat wil zeggen dat managers concrete doelen stellen, contactambtenaren aansporen die doelen te halen, en kritiek geven als van deze doelen wordt afgeweken (Bass et al., 2003, p208). Daarentegen kan transformationeel leiderschap ertoe leiden dat contactambtenaren, zonder duidelijke indicatoren of routines voor performance, de stap zetten naar het werken aan een ambigu doel als publieke waarde. Het biedt dus perspectief voor de Van der Steen et al. (2015) gedefinieerde opgave om het werken volgens de publieke-waarde-benadering 'alledaags' te maken. Daarbij is het volgens Stazyk en Davis (2020) dus niet noodzakelijk om een concrete indicator voor publieke waarde te vinden.

De eerste deelvraag kan worden beantwoord. Deze is: *'Hoe kan de publieke-waarde-benadering door publieke organisaties worden geïmplementeerd?'*.

Het creëren van publieke waarde vraagt om het mogelijk maken van maatwerk bij publieke dienstverlening. Dat kan door het ruimte maken voor belangenafweging en samenwerken met verschillende partijen in een netwerk.

De publieke-waarde-benadering kan op verschillende manieren in publieke organisaties worden geïmplementeerd: als paradigma, maar ook als narratief of indicator voor prestaties. Succesvolle implementatie vraagt op inzet op al deze drie punten. Vooral het vinden van een indicator van publieke waarde is een uitdaging.

Eenzijds wordt er gepleit voor het zoeken naar een indicator voor prestaties op het creëren van publieke waarde. Maar, publieke waarde creatie is afhankelijk van tijd, plaats, context en actoren. Publieke waarde is dus niet te vangen in concrete indicatoren of routines. Transformationeel leiderschap kan een uitkomst bieden. Ook bij transformationeel leiderschap moet invulling worden gegeven aan een visie, maar veronderstelt daarbij dat de visie kenbaar maken niet kan middels strikte sturingsmechanismen. Zo wordt belangenafweging en publieke-waarde-creatie bij publieke dienstverlening mogelijk.

Dat geeft de vraag wat het minder dominant maken van werkrouines en prestatie-indicatoren voor gevolgen heeft voor het dagelijks werk van contactambtenaren. Daar gaat de volgende paragraaf over.

2.2 Publieke waarde bij het dagelijks werk van contactambtenaren

Deze paragraaf beantwoordt de tweede theoretische deelvraag: *'Welke publieke waarden conflicteren met elkaar bij publieke dienstverlening in het sociaal domein?'*. Aan de hand van literatuur over *street-level bureaucracy* wordt de werkomgeving van contactambtenaren besproken. Vervolgens wordt besproken welke rol werkrouines en prestatie-indicatoren hebben in relatie tot publieke waarde. Tot slot wordt in ingegaan op publieke-waarde-conflicten die terug kunnen komen in het dagelijks werk van contactambtenaren. Dat beantwoordt de deelvraag.

2.2.1 Street level bureaucracy

Lipsky (1980) legt met zijn boek *Street-level Bureaucracy* de basis voor onderzoek naar ambtenaren die direct in contact staan met de burger, zoals leraren, sociaalwerkers en agenten. Lipsky definieert dit type ambtenaar als *street-level bureaucrats*:

Public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and have substantial discretion in the execution of their work. (Lipsky, 1980/2010, p3)

Omwillen van de omvang van deze scriptie richt dit onderzoek zich op *street-level bureaucrats* in het sociaal domein. In de praktijk worden zij *klantmanagers* genoemd. In de literatuur is de term *contactambtenaar* of *street-level bureaucrat* gebruikelijker. Dit onderzoek gebruikt de term *contactambtenaar*, omdat deze term zowel in de literatuur als in de praktijk bekend en onderscheidend is.

Het zijn deze ambtenaren die de burger toegang tot dienstverlening van de overheid, in een bepaalde mate, kunnen verschaffen of ontzeggen. Daarmee heeft deze ambtenaar een discretionaire ruimte. Deze discretionaire ruimte is nodig, omdat contactambtenaren vaak worden geconfronteerd met complexe situaties die binnen rechtlijnige werkrouines, wetten en richtlijnen moeilijk oplosbaar zijn. Ook werken zij vaak in situaties die vragen om een antwoord op de menselijke dimensie van een situatie. (Lipsky, 2010, p15; Tummers & Bekkers, 2014)

Contactambtenaren hebben altijd al discretionaire ruimte gehad, maar het karakter van deze discretionaire ruimte is, met de opkomst van verschillende managementparadigma's, sterk veranderd door de jaren heen. 't Hart (2014)

legt deze verandering uit en spreekt van een ontwikkeling van ambtelijk vakmanschap 1.0, naar 2.0, naar het nu benodigde ambtelijk vakmanschap 3.0, waarbij hij zich richt op publieke managers ('t Hart, 2014). Hoewel het hierbij niet gaat over contactambtenaren, zegt deze ontwikkeling in ambtelijk vakmanschap wel veel over hoe discretionaire ruimte door publieke managers in de loop der decennia is ingevuld.

Ten tijde van *Old Public Administration* was de voor publieke managers om loyaal en effectief te dienen. Daar paste werkrouines voor contactambtenaren goed bij. Daarna, in de tijd van *New Public Management*, kwam de focus te liggen op leren omgaan met transparantie en verantwoording en multi-level opereren. Daar paste prestatie-indicatoren voor contactambtenaren goed bij. Met die indicatoren konden contactambtenaren zich verantwoorden over de prestaties die door managers worden verwacht.

Inmiddels is voor publieke managers ambtelijk vakmanschap 3.0 vereist. Dat bestaat uit omgaan met agenda-, electorale, partijpolitieke-, gezags- en temporele turbulentie en vraagt om interactief besturen in een netwerksamenleving (p33). Omgaan met deze turbulentie gaat logischerwijs niet goed samen met strikte werkrouines en prestatie-indicatoren. Zoals gezegd, is discretionaire ruimte juist nodig vanwege complexe situaties die zich veelvuldig voordoen en niet zijn te vangen in regelingen en procedures (Lipsky, 2010, p15). Daarnaast is de kritiek op werkrouines dat deze leiden tot te trage overheidsdienstverlening, en de kritiek op prestatie-indicatoren is samen te vatten als *hitting the target, missing the point*. Bovendien beargumenteren Head en Alford (2015) dat de hele publieke sector, dus ook contactambtenaren in het sociaal domein, steeds vaker en in steeds grotere mate te maken krijgen met *wicked problems*: vraagstukken zonder duidelijke definitie en zonder duidelijke oplossingen. Vanwege de kritiek op *New Public Management* en een toename van deze complexe vraagstukken wordt de noodzaak voor meer bevoegdheden in de discretionaire ruimte van contactambtenaren steeds duidelijker. Juist daarom stappen veel organisaties over op de publieke-waarde-benadering (Van der Wal, Nabatchi & De Graaf, 2015).

2.2.2 De voor- en nadelen van werkrouines en prestatie-indicatoren

Het afschaffen, minder dominant maken of aanpassen van werkrouines en prestatie-indicatoren kan voordelen bieden. Tummers et al. (2009) zien dat te strikte werkrouines en prestatie-indicatoren ertoe kunnen leiden dat ambtenaren beleidsvervreemding ervaren. Dit houdt in dat ambtenaren zich machteloos voelen over het werk wat ze doen, het uit te voeren beleid als zinloos ervaren en een rolconflict ervaren tussen regels uitvoeren en de burger zo goed mogelijk helpen (p114).

Maar, werkrouines en prestatie-indicatoren hebben ook belangrijke voordelen. Werkrouines verzekeren iedere burger van een gelijke, rechtmatige behandeling (Lipsky, 1980, p101). Prestatie-indicatoren helpen bij het duidelijk maken van organisatiedoelen en zorgen ervoor dat contactambtenaren zich voegen naar organisationele controle (p53). Werkrouines en prestatie-indicatoren zorgen er dus voor dat een bepaalde wijze van dienstverlening gewaarborgd is in organisatieprocessen.

Het anders invullen van werkrouines en prestatie-indicatoren kan er dus toe leiden dat er een zekere willekeur ontstaat in het bieden van publieke dienstverlening. Brodtkin (2007) benadrukt dit met het volgende citaat:

Bureaucratic discretion is both the hallmark and the horror of social welfare provision. It is necessary in providing social policies that require responsiveness to complex, individual circumstances and considered judgments. But discretion also can horrify because it concedes control to street-level agents whose variations in practice can do more harm than good. (Brodkin, 2007, p12)

Discretionaire ruimte is dus inherent aan het werk van contactambtenaren. Maar, discretionaire ruimte *vergroten*, waar de publieke-waarde-benadering voor pleit, kan zowel positieve als negatieve effecten hebben. Het vergroten van de discretionaire ruimte maakt maatwerk en belangenafweging mogelijk. Maar, door meer discretionaire ruimte te geven, kan het zijn dat vanwege verminderde controle burgers noodzakelijke dienstverlening op cruciale momenten mislopen. De dienstverlening wordt meer onderhevig aan de willekeur van de contactambtenaar. Tegelijkertijd waren dit ook de verwijten aan het adres van de oude managementparadigma's. Toch maakt het bovenstaande citaat duidelijk dat niet te makkelijk gedacht moet worden over het afschaffen van sturingsmechanismen als werkrouines en prestatie-indicatoren.

De variatie in dienstverlening kan ontstaan doordat contactambtenaren hun werk ieder op een eigen wijze uitvoeren. Zacka (2017, p90) typeert contactambtenaren als *moral agents* en stelt dat contactambtenaren een eigen professionele identiteit en stijl ontwikkelen. De eigen stijl van de ambtenaar kan dus bepalend zijn voor de manier waarop die ambtenaar dienstverlening aanbiedt aan de burger.

In aanvulling daarop constateren Maynard-Moody en Musheno (2012) dat contactambtenaren niet werken volgens een narratief van beleid, sturingsmechanismen en discretionaire ruimte, maar dat er *pragmatic improvisation* plaatsvindt. Veelal werd gedacht dat het werk van contactambtenaren werd gekenmerkt door een narratief van uit te voeren beleid, daaruit voortvloeiende sturingsmechanismen die de discretionaire ruimte zo vormen dat de contactambtenaar automatisch het beleid ten uitvoer brengt. In plaats daarvan constateren Maynard-Moody en Musheno dat in de praktijk contactambtenaren bij elke individuele casus toewerken naar de best mogelijke uitkomst, wat zij *pragmatic improvisation* noemen. Met alle opties die contactambtenaren voor handen hebben, veelal ingekaderd door wet- en regelgeving, proberen zij de best mogelijke dienstverlening aan de burger aan te bieden. Maar, concluderen zij, dit kan leiden tot sociale ongelijkheid doordat contactambtenaren vasthouden aan hun eigen normatieve overtuigingen.

Volgens De Winter (2020) is dit ook in het sociaal domein het geval. Zij doet onderzoek naar de handhaving van bijstandsregels en constateert dat er veel verschil is binnen gemeenten en tussen gemeenten in hoe strikt bijstandsregels worden toegepast. Er zijn, naast ambtenaren die het belang van maatwerk zien, ook ambtenaren die uniformiteit als waarde van dienstverlening zien. De Winter plaatst daarom een kanttekening bij het ruimte maken voor maatwerk. Klantmanagers kunnen te gefocust zijn op hun eigen aanpak en werkwijze, waardoor er een kans is op tunnelvisie en zij onterecht vasthouden aan hun eigen opvattingen (De Winter, 2020, p128).

Prestatie-indicatoren helpen vooral bij het duidelijk maken van organisatiedoelen. Ambtenaren zorgen er vervolgens voor dat ze hun targets halen en zo onafhankelijk blijven ten opzichte van organisationele controle (Lipsky, 1980, p53). Koven (2019) is daarom zeer kritisch op discretionaire ruimte bij publieke dienstverlening. Hij stelt dat ambtenaren weerstand kunnen bieden tegen handelen volgens de publieke opinie, oftewel publieke waarde. Koven onderscheidt passieve/verborgen weerstand en actieve weerstand (pp29-33). Passieve en

verborgen weerstand is weerstand die denkbaar is voor iedere werknemer, bijvoorbeeld taken of beslissingen vooruitschuiven of niet willen doen wegens een slechte relatie met de manager. Het (tijdelijk) nalaten van werk door contactambtenaren kan ertoe leiden dat burgers dienstverlening mislopen. Actieve weerstand ziet Koven bij ambtenaren die het niet eens zijn met beslissingen van politici of managers en daarom het beleid niet willen uitvoeren. Ambtenaren hebben zelf ook een mening over hoe het werk het best uitgevoerd kan worden, en het komt voor dat deze mening niet overeenkomt met het management van de afdeling, het management van de organisatie of met de politiek.

2.2.3 Onzekerheid

Bovenstaande voor- en nadelen voor strikte sturingsmechanismen zijn vooral argumenten gericht aan publieke managers. Voor contactambtenaren lijkt, met het oog op beleidsvervreemding, het verminderen van strikte sturingsmechanismen vooral voordelen te bieden.

Daarentegen toont Raaphorst (2018) aan dat contactambtenaren, die werken volgens een benadering die uitgaat van het vertrouwen van de burger, onzekerheid kunnen ervaren. Op basis van onderzoek bij de Belastingdienst constateert zij dat contactambtenaren drie vormen van onzekerheid ervaren. Ten eerste *information uncertainty*, wat optreedt bij gebrek aan bewijs om een interpretatie te verdedigen. Ten tweede *interpretation uncertainty*. Dat treedt op wanneer regels vaag zijn en normen en waarden met elkaar conflicteren. Deze vormen van onzekerheid waren al bekend. Deze waren al af te leiden uit bestaande literatuur. Zij ontdekt een nieuwe, derde vorm van onzekerheid: *action uncertainty*, wat zich voordoet in situaties waarbij de impact van dienstverlening op het privéleven van burgers groot is, waarbij met burgers wordt onderhandeld of in situaties die afwijken van de normale gang van zaken (pp496-498). Deze condities zijn juist kenmerken voor het sociaal domein, en met name bij burgers die afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering. Dat maakt het zeer aannemelijk dat contactambtenaren in het sociaal domein onzekerheid ervaren over wanneer zij hun werk op de juiste manier uitvoeren.

Deze aanname wordt door meerdere onderzoeken verdedigd. Schmidt et al. (2019) zien ook dat ambtenaren, bij de Sociale Verzekeringsbank en binnen het sociaal domein van Gemeente Den Haag, onduidelijkheid ervaren over hoe volgens de publieke-waarde-benadering te werken. Ambtenaren zeggen niet meer te weten wanneer zij hun werk goed hebben uitgevoerd. Ook De Winter (2020) ziet dit terug: contactambtenaren binnen een sociale dienst die sterk gericht is op maatwerk, zeggen 'het doel' voor ogen te houden, maar blijven onduidelijk wanneer wordt gevraagd wat dit doel dan precies is.

Kortom: te veel routines en indicatoren kunnen leiden tot beleidsvervreemding en tot publieke organisaties die geen bijdrage doen aan een grotere maatschappelijke opgave waar ze voor in het leven zijn geroepen. Daarom is ook de publieke-waarde-benadering populair.

Maar, te weinig routines en prestatie-indicatoren kunnen ertoe leiden dat sommige waarden niet gewaarborgd worden bij publieke dienstverlening, of dat contactambtenaren het werk niet op de manier uitvoeren die door het management of bestuur van de organisatie wordt verlangd. Waarde-afwegingen worden steeds meer een onderdeel van het werk van contactambtenaren. Voor contactambtenaren biedt dit inderdaad een oplossing voor

beleidsvervreemding, maar dit kan ook leiden tot onzekerheid, een pervers effect waar in de literatuur tot nu toe nog weinig aandacht voor is.

2.2.4 Publieke-waarde-conflicten

Om deze onzekerheid beter te begrijpen, wordt verder ingegaan op hoe contactambtenaren omgaan met situaties waarbij de ene publieke waarde moet worden afgewogen tegen de andere, oftewel *publieke-waarde-conflicten*. Deze waardenconflicten zijn onderzocht door De Graaf et al. (2016). Zij gebruiken de definitie van Berlin (1982):

There might exist ends – ends in themselves in terms of which alone everything else was justified – which alone everything else was justified – which were equally ultimate, but incompatible with one another, that there might exist no single universal overarching standard that would enable a man to choose rationally between them. (Berlin, 1982, p69)

Waarde-conflicten gaan dus om situaties waarbij een keuze moet worden gemaakt tussen twee verschillende waarden, terwijl er geen standaard is om rationeel tussen deze waarden te kiezen. Dat betekent niet dat keuzes helemaal niet mogelijk zijn of dat argumenten niet zijn aan te dragen. Sommige argumenten ondersteunen de ene keuze, terwijl andere argumenten tot een andere keuze kunnen leiden (Spicer, 2001, p512). Bij publieke-waarde-conflicten *moet* dus een afweging worden gemaakt tussen waarden, terwijl allebei de waarden belangrijk zijn.

De vraag is *welke* waarden dan conflicteren. De Graaf et al. (2016) nemen de drie typen *good governance* van Bovens, 't Hart en Van Twist (2007) als basis voor een verdere analyse van waarde-conflicten bij een gemeente. Deze typen zijn *rechtmatigheid*, *performance* en *responsiviteit*. Bij deze gemeente bestaat *rechtmatigheid* uit de waarden integriteit, gelijkheid en wettigheid. *Performance* bestaat uit de waarden effectiviteit en efficiëntie. *Responsiviteit* bestaat uit de waarden participatie, legitimiteit, transparantie en verantwoording. De Graaf et al. (2016) constateren dat bij een gemeente de meeste waarde-conflicten gaan over *rechtmatigheid* versus *performance*, maar ook waarde-conflicten tussen *rechtmatigheid* en *responsiviteit*, en tussen *performance* en *responsiviteit*, worden gevonden.

Andersen et al. (2012) onderscheiden zeven dimensies van publieke waarden: *de samenleving als geheel*, *het naleven van regels*, *budgetbewaring*, *professionalisme*, *belangenafweging*, *efficiëntie* en *gebruikersfocus* (Andersen et al., 2012, p721). Wat opvalt, is dat *gebruikersfocus*, oftewel maatwerk, slechts één van de zeven dimensies is. Dat betekent dat maatwerk kan worden afgewogen tegen veel andere dimensies van publieke waarde. Andersen et al. (2012) laten zien hoe vaak de zeven dimensies worden herkend. De drie meest herkende dimensies zijn: *het naleven van regels*, *de samenleving als geheel* en *professionalisme*. Onder *het naleven van regels* vallen juridische waarden en eerlijke processen. Onder *de samenleving als geheel* valt verantwoording, openheid en transparantie. Onder *professionalisme* valt een professionele commitment en een professionele standaard. (Andersen et al., 2012, pp721-724). Hierin is vooral *rechtmatigheid* en *responsiviteit* te herkennen. *Performance* is minder te herkennen, maar in plaats daarvan komt wel *professionalisme* terug.

Maynard-Moody en Musheno (2012) voegen daaraan toe dat meer ruimte voor maatwerk kan leiden tot een ongelijke behandeling van burgers. Doordat contactambtenaren in elke situatie werken aan de best mogelijke uitkomst (*pragmatic improvisation*) kan het zijn dat burgers ongelijke dienstverlening ontvangen. Deels is te

verwachten dat contactambtenaren een gelijke behandeling als onderdeel van hun professionaliteit zien, maar De Winter (2020) ziet dat sommige contactambtenaren zich niet focussen op een gelijke behandeling, maar op een gelijke uitkomst. Ook de waarde ‘gelijke behandeling’ is dus enigszins subjectief.

Bovenstaande bespreking van de literatuur maakt het niet mogelijk om specifieke waarde-conflicten te definiëren. Wel is het inzichtelijk te maken welke waarden wellicht door contactambtenaren tegen maatwerk worden afgewogen. Dit onderzoek legt deze focus op waarde-conflicten waarbij maatwerk een rol speelt, omdat maatwerk juist de voorwaarde is voor het succes van de publieke-waarde-benadering. Maatwerk kan dus conflicteren met rechtmatigheid, efficiëntie, professionaliteit, verantwoording aan de samenleving en gelijke behandeling van burgers (De Graaf et al., 2016; Andersen et al., 2012; Maynard-Moody & Musheno, 2012). Contactambtenaren moeten tussen deze waarden een afweging maken, onder grote onzekerheid vanwege de complexe casuïstiek waar zij in hun dagelijks werk mee te maken krijgen.

De tweede deelvraag, ‘Welke publieke waarden conflicteren met elkaar bij publieke dienstverlening in het sociaal domein?’ kan worden beantwoord.

Het afschaffen van werkrouines en prestatie-indicatoren maakt ruimte voor maatwerk en dus het creëren van publieke waarde. Maar, dit kan ook tot onzekerheid leiden bij contactambtenaren over wanneer zij hun werk op de juiste manier uitvoeren. De definitie van publieke waarde is niet eenduidig, en publieke waarden kunnen met elkaar conflicteren. Het is onduidelijk welke specifieke waarde-conflicten worden ervaren door contactambtenaren in het sociaal domein. Wel is duidelijk dat maatwerk wordt afgewogen tegen bijvoorbeeld rechtmatigheid, efficiëntie, professionaliteit, verantwoording aan de samenleving en gelijke behandeling van burgers.

Dit geeft de vraag op welke manier contactambtenaren omgaan met deze waarde-conflicten. Publieke dienstverlening staat niet stil, dus contactambtenaren moeten een manier vinden om met deze onzekerheid om te gaan. Er is al veel onderzoek gedaan naar hoe *street-level bureaucrats* omgaan tegenstrijdige belangen. Dit doen zij door middel van *coping* (Lipsky, 1980; Tummers et al., 2015). Daarom is het relevant om *coping* voor publieke-waarde-conflicten verder te bespreken. Dat gebeurt in de volgende paragraaf.

2.3 Publieke-waarde-conflicten en coping

De vorige paragraaf liet zien dat vanwege het wegvallen van werkrouines en prestatie-indicatoren, contactambtenaren vaker te maken krijgen met publieke-waarde-conflicten. Deze paragraaf bespreekt hoe contactambtenaren een manier vinden om met deze waarde-conflicten om te gaan. Dit beantwoordt de derde deelvraag: ‘*Hoe gaan contactambtenaren om met conflicterende publieke waarden?*’. Daarvoor wordt gebruikt gemaakt van theorie over *coping*.

2.3.1 Coping

Al in 1980 noemt Lipsky het belang van *coping* voor contactambtenaren om met dilemma’s om te gaan. Het werk van *street level bureaucrats* wordt gekarakteriseerd door een gebrek aan en tijd en middelen om door de organisatie

gestelde doelen te behalen. Hoewel van contactambtenaren wordt verwacht dat zij hun discretionaire ruimte ten volle gebruiken, ontstaan er in de praktijk routines die het werk uitvoerbaar maken (pp140-156).

Het concept *coping* komt uit de psychologie. Freud benoemt benadrukt in zijn psychoanalyse de noodzakelijkheid van een verdedigingsmechanisme waarmee iemand kan omgaan met onaangename gevoelens (Breuer & Freud, 1955). Lazarus (1966) definieert dit verdedigingsmechanisme als *coping* waarmee de start van een nieuw onderzoeksgebied wordt ingeluid. Folkman en Lazarus (1980) zien coping als cognitieve en gedragsmatige moeite waarmee externe en interne verwachtingen en conflicten daartussen worden overmeesterd, getolereerd of verminderd (p223). Coping-strategieën kunnen dus gezien worden als heuristieken om niet stil te vallen bij complexiteit, maar ook gedurende complexiteit te kunnen blijven werken.

Tummers et al. (2015) zijn de eerste na Lipsky in 1980 die coping binnen publieke dienstverlening verder conceptualiseren. Zij focussen zich op gedragsmatige coping, omdat deze focus goed past binnen bestuurskundig onderzoek. Een focus op cognitieve coping zou naar neigen naar een psychologisch onderzoek. Wel merken zij op dat het onderscheid tussen beide vormen van coping niet heel duidelijk is (pp1101-1102).

Het zijn precies deze *behavioral efforts*, of *gedragsinspanningen*, waar dit onderzoek naar zoekt. De probleemstelling van dit onderzoek is dat onbekend is hoe contactambtenaren omgaan met publieke-waarde-conflicten. De vraag daarbij is hoe contactambtenaren *copen* met onzekere en complexe situaties waarin onduidelijk is welke waarden naast maatwerk van belang zijn en hoe deze waarden met elkaar moeten worden afgewogen. De theorie over coping, en de focus op gedragsmatige coping, is dus zeer geschikt om variatie die de hoofdvraag zoekt in kaart te brengen. De definitie van coping tijdens publieke dienstverlening van Tummers et al. (2015) wordt dus gebruikt, welke is:

Behavioral efforts frontline workers employ when interacting with clients, in order to master, tolerate, or reduce external and internal demands and conflicts they face on an everyday basis
(Tummers et al., 2015, pp1101-1102)

Tummers et al. (2015) onderscheiden drie coping-families. Ten eerste *moving towards clients*, wat kan worden gezien als coping in het voordeel van de burger. Bijvoorbeeld door het buigen of breken van regels. Ten tweede *moving away from clients*. Dat zijn coping-strategieën waarbij betekenisvolle interacties met cliënten worden vermeden. Denk aan het aanbrenge van routines in het werk. Ten derde *moving against clients*, wat gaat om het zoeken van confrontatie met cliënten. Een voorbeeld hiervan is streng handhaven (pp1103-1108).

Deze coping-families en -strategieën zijn geïdentificeerd op basis van onderzoeken in organisaties die veelal zijn ingericht volgens principes uit OPA of NPM. Dit onderzoek kijkt in hoeverre dit raamwerk van toepassing is in een andere context, namelijk een context waarbij principes uit PVM dominant zijn. Daarom is het relevant om te bekijken welke coping-strategieën voor publieke-waarde-conflicten in de literatuur worden genoemd.

2.3.2 Coping voor publieke-waarde-conflicten

De Graaf, Huberts en Smulders (2016) doen onderzoek naar coping bij publieke-waarde-conflicten, in Nederland, bij een gemeente en een ziekenhuis. De Graaf et al. komen op zeven coping-strategieën. Deze coping-strategieën worden ook genoemd in onderzoek naar publieke-waarde-conflicten in Duitsland (Aschhoff & Vogel, 2017) en in

Vlaanderen (Jaspers & Steen, 2019). De Graaf et al. doen hun onderzoek bij een gemeente en een ziekenhuis. De context van deze organisaties is dusdanig anders dan een sociale dienst, waardoor niet simpelweg de coping-strategieën bij de sociale dienst getoetst kunnen worden. De dienstverlening en casuïstiek die binnen deze organisaties opspelen zijn daarvoor te wisselend.

Deze strategieën worden besproken aan de hand van de drie coping-families van Tummers et al. (2015). Het is te verwachten dat alle drie de families zijn terug te zien bij de onderzoeksorganisatie, maar vanwege de context van de organisatie is het nog onduidelijk in welke vorm dit gaat zijn. Wel zijn op basis van het onderzoek van De Graaf et al. enkele concrete strategieën te verwachten. Wanneer *cliënt* in de coping-families wordt geïnterpreteerd als *maatwerk voor de burger*, zijn de coping-strategieën van De Graaf et al. goed onder deze coping-families onder te brengen:

Moving towards clients

Deze coping-strategieën gaan om gedragsinspanningen van contactambtenaren ten gunste van de burger. Dit is precies wat de uitkomst zou moeten zijn van werken volgens de publieke-waarde-benadering. Bij *moving towards clients* wordt namelijk maatwerk geleverd, en tegelijkertijd wordt recht gedaan aan de publieke waarde waarmee maatwerk conflicteert.

Tummers et al. (2015) noemen bijvoorbeeld als strategie *instrumentele actie*. Dit houdt in dat langdurige oplossingen worden gezocht om stressvolle situaties te overkomen en tegelijkertijd maatwerk wordt geboden. Ook noemen zij het *buigen-* en *breken van regels* om de burger tegemoet te komen. Tot slot benoemen zij de strategie *prioriteren*, waarbij de klanten met de hoogste urgentie meer tijd krijgen.

De Graaf et al. (2016) noemen bijvoorbeeld *building firewalls*, wat betekent andere afdelingen of personen verantwoordelijk worden gemaakt voor het realiseren van andere waarden. Zo wordt aan beide conflicterende waarden invulling gegeven, maar is het conflict wel werkbaar voor de contactambtenaar. Een andere strategie is *hybridisation*, waarbij een manier wordt gevonden om te blijven voldoen aan de conflicterende publieke waarde. Dit zou voor de publieke-waarde-benadering de ideale uitkomst zijn. Dan zouden publieke-waarde-conflicten het dagelijks werk verder niet meer belemmeren. Tot slot noemen De Graaf et al. nog *incrementalisme*, waarbij steeds meer, in kleine stappen, nadruk wordt gelegd op één van de conflicterende waarden.

Moving away from clients

Deze coping-strategieën gaan om gedragsinspanning ten gunste van de contactambtenaar, waarbij betekenisvolle interacties met cliënten worden vermeden. Deze strategieën komt voort uit de gedragspsychologische reflex om in onzekere situaties besluitvorming te versimpelen. Vanuit de publieke-waarde-benadering zou dit geen zeer positieve uitkomst zijn, maar ook geen zeer negatieve. Het vermijden van interactie met de cliënt hoeft niet uit te sluiten dat maatwerk wordt geboden, maar wel lijkt dit het proces van dienstverlening te vertragen. Ook dat kan nadelig zijn voor burgers, ondanks dat misschien maatwerk wordt geboden.

Tummers et al. (2015) noemen *routines vormen* en *rationaliseren*. Beide strategieën leiden niet tot maatwerk. Bij *routines vormen* wordt overgegaan op een gelijke behandeling, wat de werkrouines zou terughalen die volgens de publieke-waarde-benadering juist niet tot maatwerk leiden. Bij *rationaliseren* worden de verwachtingen van de

cliënt worden getemperd, door bijvoorbeeld te zeggen dat het te druk is om voor iedereen maatwerk te bieden.

Ook De Graaf et al. (2016) noemen een vorm van routines aanbrengen in het werk, namelijk *casuistry*. Dit betekent dat contactambtenaren voor gelijke waarde-conflicten dezelfde beslissing maken. De Graaf et al. (2016) concluderen dat deze coping-strategie vaak samen gebruikt wordt met de coping-strategie *support*, waarbij steun wordt gezocht bij collega's. Met collega's wordt afstemming gezocht, zodat moeilijke situaties onderling worden gedeeld om tot een gedragen besluit te komen.

Aschhoff en Vogel (2017) en Jaspers en Steen (2019) voegen hier nog *escalation* aan toe, wat betekent dat moeilijke situaties worden overgedragen aan een hogere laag in de organisatie. Ook deze situatie kan uiteindelijk tot maatwerk leiden, maar dienstverlening wordt dan niet gedaan door de contactambtenaar en het is aannemelijk dat ook bij deze strategie de dienstverlening vertraagt.

Moving against clients

Deze coping-strategieën gaan om gedragsinspanning die ten gunste komen aan de contactambtenaar en de confrontatie opzoeken met de cliënt. Vanuit de publieke-waarde-benadering zouden dit de perverse effecten van *Public Value Management* zijn. Als deze strategieën worden gebruikt, wordt er zeker geen maatwerk geboden aan de burger en wordt er dus ook zeker geen publieke waarde gecreëerd.

Tummers et al. (2015) noemen *het strikt volgen van regels* en *agressie*. Vooral *het strikt volgen van regels* is interessant. Tummers et al. zien dat 51% van de sociaal werkers in hun onderzoek *rigid rule following* als coping-strategie gebruikt. De Graaf et al. (2016) voegen hier *bias* aan toe, wat betekent dat contactambtenaren al van tevoren meer waarde hechten aan een bepaalde waarde. Met de kennis dat contactambtenaren naar verloop van tijd een eigen stijl ontwikkelen (Zacka, 2017), en de veelgebruikte coping-strategie *rigid rule following* door sociaal werkers (Tummers et al., 2015), is het denkbaar dat contactambtenaren ook na het afschaffen van werkrouines en prestatie-indicatoren volgens deze maatstaven blijven werken.

De deelvraag is: 'Hoe gaan contactambtenaren om met conflicterende publieke waarden?'. De besproken literatuur geeft hier wel inzicht in, maar geeft geen uitsluitsel. Het bestaande onderzoek is niet gedaan in Nederland, niet binnen sociale diensten en/of niet in organisaties waar volgens de publieke-waarde-benadering wordt gewerkt.

Er zijn wel verwachtingen te formuleren. *Public Value Management* kan het handelen van contactambtenaren mogelijk op drie manieren veranderen. Ten eerste de publieke-waarde-benadering ertoe leiden dat contactambtenaren een manier vinden om met publieke-waarde-conflicten om te gaan en maatwerk bieden aan de burger. Ten tweede kan de publieke-waarde-benadering ertoe leiden dat contactambtenaren interactie met de burger vermijden en beslissen voor zich uitschuiven of van zich af zetten, wat wellicht alsnog tot maatwerk leidt. Ten derde kan de publieke-waarde-benadering niet leiden tot maatwerk voor de burger doordat contactambtenaren blijven werken volgens oude routines en indicatoren voor prestaties.

De discussie zal gaan over welke vorm van *coping* het meest door contactambtenaren wordt gebruikt. Dit maakt inzichtelijk of contactambtenaren, die werken in een organisatie waar de publieke-waarde-benadering is ingevoerd, ook daadwerkelijk overgaan tot het bieden van maatwerk. Zo wordt de onderzoeksvraag beantwoord. Het volgende hoofdstuk bespreekt de methodiek daarvoor.

3. Methode

Dit hoofdstuk bespreekt de onderzoeksmethodiek. Eerst volgt een toelichting op de kwalitatieve strategie. Daarna wordt het ontwerp als *single case study* en de daarbij gekozen casus besproken. Vervolgens wordt ingegaan op de data-verzameling en -analyse. Tot slot wordt de onderzoeksopzet getoetst aan kwaliteitscriteria.

3.1 Onderzoeksstrategie

De hoofdvraag is: '*Hoe gaan contactambtenaren in het sociaal domein, die werken volgens de publieke-waarde-benadering, om met conflicterende publieke waarden in hun dagelijks werk?*'. Deze vraag wordt middels kwalitatief onderzoek beantwoord. Volgens Boeije (2016) is de waarde van kwalitatief onderzoek dat concepten worden ontwikkeld die helpen sociale verschijnselen in hun natuurlijke context te begrijpen (p27). Dit sluit goed aan bij de variatie die dit onderzoek inzichtelijk wil maken, namelijk coping-strategieën. Het concept wat wordt gebruikt is coping. Het sociale verschijnsel wat dit onderzoek wil begrijpen is hoe contactambtenaren omgaan met onzekerheid in hun dagelijks werk. Kwalitatief onderzoek sluit dus goed aan op de onderzoeksvraag. Daarnaast past kwalitatief onderzoek het best bij situaties, organisaties of personen die eigenaardig zijn en eventueel kunnen bijdragen aan theorievorming (p33). Er is nog weinig bekend over coping-strategieën van ambtenaren die werken met de publieke-waarde-benadering. Omdat dit onderzoek een bijdrage doet aan theorievorming, past ook daarom een kwalitatieve strategie het best.

De wetenschapsfilosofische positionering van dit onderzoek is positivistisch. Positivisme benadrukt de meerwaarde van sociaal onderzoek, waarbij de focus ligt op observaties. Observaties zijn noodzakelijk om de claim van theorieën te verifiëren. Positivistisch onderzoek is gericht op het blootleggen van relaties, maar erkent daarbij dat generaliseerbaarheid van deze relaties beperkt is. Deze relaties zijn gebonden aan de context, zoals tijd en plaats, waarin ze zijn gevonden (Williams, 2016, pp160-164).

Vanwege de bijdrage aan theorievorming heeft dit onderzoek een balans tussen een inductieve en deductieve benadering. Er wordt gebruik gemaakt van sterk onderbouwde theoretische inzichten over *Public Value Management* (Stoker, 2006), *street-level bureaucracy* (Lipsky, 1980) en *coping* (Tummers et al., 2015). Maar, vanwege de opkomst van de publieke-waarde-benadering in publieke dienstverlening is het de vraag in hoeverre bekende theorieën relevant blijven. Daar wil dit onderzoek inzicht in geven. Fischer en Aguinas (2015) noemen deze strategie *theory elaboration*. Dit is onderzoek waarbij bestaande conceptuele ideeën of modellen worden gebruikt als basis voor het ontwikkelen van nieuwe theoretische inzichten, door deze concepten te vergelijken met contrasterende empirische observaties (p441).

Een van de strategieën hiervoor is *construct splitting*, waarbij brede constructen worden opgesplitst in meer specifieke concepten. Binnen de meer brede coping-families die Tummers et al. (2015) onderscheiden, probeert dit onderzoek meer specifieke coping-strategieën te identificeren. Zo wordt begrepen welke concrete handelingen contactambtenaren verrichten om met publieke-waarde-conflicten om te gaan. Bij *theory elaboration* zit de theoretische bijdrage in het verbeteren van de validiteit van bestaande constructen (p445). Dit onderzoek bekijkt

of de conclusies die Tummers et al. (2015) trekken valide zijn voor publieke dienstverlening die is gebaseerd op de publieke-waarde-benadering, een benadering die meer wordt toegepast in de publieke sector. Zo wordt de theorie over coping tijdens publieke dienstverlening verder ontwikkeld.

3.2 Ontwerp

Dit onderzoek is ontworpen als een *single-case study*, wat de gelegenheid geeft voor een intensieve en gedetailleerde analyse van data (Bryman, 2016, p60). Zoals genoemd, stelt dit onderzoek ten doel om inzicht te krijgen in hoe individuele contactambtenaren met waarde-conflicten omgaan. Er kan grote variëteit bestaan binnen een sociale dienst in hoe contactambtenaren regels toepassen (De Winter, 2020). Omwille van de omvang van deze thesis, en de noodzaak om een aanzienlijk aantal respondenten van één organisatie te bevragen, is het nuttig om de organisatiecontext constant te houden. Daarom past een *single case study* het best. Daarnaast zijn er nog maar weinig sociale diensten die werken volgens de publieke-waarde-benadering, dus een *multiple case study* is wellicht ook niet mogelijk.

Een keerzijde hiervan is dat het onderzoek beperkt generaliseerbaar is. Het zal niet duidelijk worden in hoeverre de relaties die dit onderzoek blootlegt ook terug te vinden zijn in andere sociale diensten. Desalniettemin kan dit onderzoek ook met een beperkte generaliseerbaarheid een belangrijke bijdrage leveren. De publieke-waarde-benadering is volop in opkomst, in allerlei verschillende domein. De uiteindelijke conclusies zijn bedoeld als startpunt voor meer onderzoek naar de gevolgen van de publieke-waarde-benadering voor het dagelijks werk van contactambtenaren in allerlei verschillende publieke organisaties.

De casus die wordt onderzocht is de *Sociale Dienst Drechtsteden (SDD)* te Dordrecht. Deze organisatie voorziet in dienstverlening vanuit het sociaal domein voor de gemeenten Alblasserdam, Dordrecht, Hardinxveld-Giessendam, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht. De SDD legt verantwoording af aan het Drechtstedenbestuur, waarin iedere gemeente middels een burgemeester of wethouder vertegenwoordigd is.

Voor deze gemeenten voert de SDD onder andere de Participatiewet, de WMO, de Wet inburgering en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening uit. Dit onderzoek zal zich omwille van de omvang van deze scriptie richten op ambtenaren die de Participatiewet uitvoeren. Het sociaal domein voert veel verschillende wetten uit, en de casuïstiek die contactambtenaren ervaren kan dus in het sociaal domein sterk verschillen. Om interviews van een aanzienlijk aantal respondenten met elkaar te kunnen vergelijken, is het dus nodig om ook deze contextuele factor constant te houden.

De Sociale Dienst Drechtsteden werkt sinds enige tijd volgens de publieke-waarde-benadering. Dit wordt ingeluid in december 2019 met een vernieuwde regionale visie voor het sociaal domein in de Drechtsteden. Deze visie stelt onder andere dat voortaan de mens boven de regels wordt verkozen en dat wordt gewerkt vanuit de bedoeling. Daarvoor is het nodig om soms af te wijken van regels en werkwijzen. Ook moet maatwerk worden geboden en flexibel wordt omgegaan met wettelijke taken (SDD, 2019, pp20-21). Hier is de publieke-waarde-benadering duidelijk en expliciet in te herkennen.

Sociale Dienst Drechtsteden is een *extreme case*. Bij *extreme cases* wordt het onderzoeksobject geselecteerd op basis van een extreme waarde op de afhankelijke of onafhankelijke variabele (Seawright & Gerring, 2008, pp301-

302). De publieke-waarde-benadering is de extreme waarde en onafhankelijke variabele. Het werken volgens vernieuwde sturingsmechanismen is voor iedereen binnen de SDD gelijk. De afhankelijke variabele is de coping-strategie voor waarde conflicten, die voor iedere contactambtenaar anders kan zijn.

Seawright en Gerring (2008) benadrukken dat een extreme casus alleen kan worden gebruikt in verkennend onderzoek. Dat sluit goed aan bij de theoretische doelstelling van dit onderzoek, zoals gezegd *theory elaboration*.

3.3 Dataverzameling

De dataverzameling zal leiden tot een antwoord op de in de inleiding gestelde empirische deelvragen. Die zijn:

- Hoe wordt de publieke-waarde-benadering geïmplementeerd bij de SDD?
- Welke publieke-waarde-conflicten ervaren klantmanagers in hun dagelijks werk?
- Hoe gaan klantmanagers om met deze publieke-waarde-conflicten?

De dataverzameling bestaat vooral uit interviews, met contactambtenaren van Sociale Dienst Drechtsteden. Daarmee kunnen de tweede en derde deelvraag worden beantwoord. Voor de eerste deelvraag wordt, naast de interviews met contactambtenaren, het visiedocument van de organisatie als data gebruikt, samen met een interview met een MT-lid van de organisatie.

3.3.1 Documentanalyse

De documentanalyse is zeer beperkt. Met de implementatie van de publieke-waarde-benadering ontwikkelt de SDD een regionale visie. Dit document definieert de doelstellingen die de organisatie nastreeft. Deze doelstellingen zijn opgesteld in samenwerking met onder andere burgers, maatschappelijke organisaties en gemeenteraden. Het document geeft dus inzicht in welke doestellingen, volgens de organisatie en haar omgeving, de SDD dient na te streven om publieke waarde te creëren. Zie voor het document bijlage 1, p64.

3.3.2 Interviews

Als aanvulling op dit visiedocument wordt een directielid geïnterviewd. Deze respondent wordt gevraagd naar de implementatie van de publieke-waarde-benadering en de totstandkoming van het visiedocument. Het doel van dit interview is achterhalen hoe vanuit het management van de organisatie invulling is gegeven aan de publieke-waarde-benadering. Hier geeft het visiedocument alleen onvoldoende inzicht in.

De dataverzameling bestaat verder vooral uit interviews met klantmanagers. Deze interviews zijn semigestructureerd. Dit maakt het mogelijk de juiste data te verkrijgen, maar tegelijkertijd blijft zo ruimte om in te gaan op de uitspraken van de respondenten (Bryman, 2012, p470). Voor aanvang van het interview een vragenlijst is opgesteld, maar tijdens het interview ruimte was er ruimte om hiervan af te wijken. Bij iedere klantmanager is dezelfde vragenlijst gebruikt, zodat de interviews met elkaar te vergelijken zijn. De interviews duurden alle ongeveer 45 minuten en zijn vanwege de coronacrisis digitaal afgenomen via MS Teams. Zie voor de vragenlijst bijlage 3, p65.

De vragenlijst bestaat uit drie delen. In het eerste deel is klantmanagers gevraagd naar hoe hun dagelijks werk eruitziet, hoe zij hierin worden aangestuurd, of zij bekend zijn met de visie van de organisatie en of de term publieke waarde hen iets zegt. In het tweede deel is gevraagd naar welke publieke waarden, bijvoorbeeld maatwerk en een

gelijke behandeling, met elkaar conflicteren. Daarbij is gevraagd aan de respondent om een concrete casus bij dat waarde-conflict uiteen te zetten. Ook is gevraagd naar onzekerheid vanwege het ontbreken van routines en targets. In het derde deel is respondenten gevraagd naar hoe zij met lastige situaties omgaan waarbij zij onzekerheid ervaren en een afweging moeten maken tussen meerdere publieke waarden.

Binnen de respondentenselectie zijn er klantmanagers zijn met verschillende functies (zie 3.3.3). Deze variatie is belangrijk, omdat deze functies in de praktijk veel met elkaar samenwerken aan dienstverlening voor dezelfde burger. De vraagstukken die zijn tegenkomen zijn dus soortgelijk, alleen de rol van de respondent in dit vraagstuk kan verschillen. Daarom wordt in de vragenlijst de respondent gevraagd zelf een situatie te benoemen waarbij waarden conflicteerden, zodat is gewaarborgd dat een situatie wordt besproken die aansluit bij de werkelijkheid van de respondent.

3.3.3 Respondentenselectie

Van den Hoek (2019) onderzoekt de rol van klantmanagers binnen Sociale Dienst Drechtsteden. Dit onderzoek vormt de basis voor de selectie van respondenten. Binnen de SDD zijn er vijf specialismen klantmanagers: *Poort*, *Werk/Participatie*, *Begeleiding*, *Bemiddeling* en *Inkomen* (pp16-17). Daarnaast zijn er ook handhavers werkzaam.

Dit onderzoek richt zich op klantmanagers *Poort*, *Werk/Participatie*, *Inkomen* en op handhavers. Klantmanagers *Poort* zijn verantwoordelijk voor de intake van de aanvrager en toetsen de aanvraag op rechtmatigheid. Klantmanagers *Werk/Participatie* hebben de regie over het gehele bijstandsproces is heeft gesprekken met de burger over ontwikkeling en participatie. Klantmanagers inkomen toetsen aanvragen voor inkomensondersteuning en werken veel samen met Handhaving (p16). Handhavers doen, bij vermoeden of aanwijzingen van fraude, een huisbezoek en stellen een rapport op waar inkomensadviseurs over oordelen. In de praktijk werken deze verschillende functies veel met elkaar samen: een bijstandsgerechtigde heeft contact met meerdere van deze klantmanagers. Daarom is het relevant om al deze typen klantmanagers op te nemen in de respondentenselectie.

De respondenten zijn aangedragen door een senior medewerker Poort. Deze selectie is alleen gebaseerd op beschikbaarheid van de respondent en is dus verder willekeurig. Het geïnterviewde MT-lid is mijn contactpersoon bij de organisatie. Zie voor de respondentenlijst bijlage 2, p64. Het totaal aantal respondenten is veertien. Dit zijn twee klantmanagers Poort, zes klantmanagers Werk/Participatie, twee klantmanagers Inkomen, drie handhavers en het MT lid/Hoofd Werk&Inkomen.

3.4 Operationalisatie

Het theoretisch kader wordt samengevat tot vier kernconcepten die samen de focus vormen van de dataverzameling. De operationalisatie van deze concepten wordt uiteengezet in tabel 1, p30.

Het concept *publieke-waarde-benadering* wordt in vier dimensies bekeken: de drie vormen van implementatie van Bryson et al. (2014) en *transformationeel leiderschap* (Stazyk & Davis, 2020). Hoewel de implementatie van de publieke-waarde-benadering niet de kern is van het argument, is het voor beantwoording van de hoofdvraag wel noodzakelijk om deze implementatie inzichtelijk te maken.

Het concept onzekerheid wordt geoperationaliseerd in drie dimensies, gelijk aan de drie vormen van onzekerheid die Raaphorst (2018) onderscheidt: *informatie-*, *interpretatie-* en *actie-onzekerheid*.

Het concept *publieke-waarde-conflicten* wordt geoperationaliseerd in waarden die in het dagelijks werk van contactambtenaren kunnen conflicteren met maatwerk. Volgens De Winter (2020), De Graaf et al. (2016) en Andersen et al. (2012) zijn dit *gelijke behandeling*, *rechtmatigheid*, *professionaliteit* en *efficiëntie*. Het begrip publieke waarde is breed, dus bij de analyse zal worden bekeken of er ook sprake is van andere waarde-conflicten.

Het vierde en laatste kernconcept is *coping* en wordt geoperationaliseerd op basis van de drie coping-families van Tummers et al. (2015). De indicatoren daarvoor zijn gedragsinspanningen die contactambtenaren maken om maatwerk aan de klant te bieden, interactie met de klant te vermijden of geen maatwerk te bieden. Dit concept vormt de focus van de dataverzameling. Door coping-strategieën die contactambtenaren gebruiken om met publieke-waarde-conflicten om te gaan inzichtelijk te maken, kan de hoofdvraag worden beantwoord.

Tabel 1. Operationalisering

Kernconcept	Dimensie	Sub-dimensies	Indicatoren
De publieke-waarde-benadering Definitie: De benadering van publieke dienstverlening waarbij met het afschaffen, verminderen of anders inrichten van sturingsmechanismen ruimte wordt gemaakt voor belangenafweging en samenwerken in netwerken en waarbij expliciet de doelstelling wordt verkondigd om maatwerk en publieke waarde te creëren. (Stoker, 2006; Bryson et al., 2014).	Manieren waarop de publieke-waarde-benadering kan worden geïmplementeerd in een organisatie volgens Stoker (2006), Bryson et al. (2014) en/of Stazyk en Davis (2020).	Als paradigma	Publieke waarde wordt gebruikt als basis voor de wijze waarop managers en bestuurders de organisatie inrichten
		Als narratief	Publieke waarde wordt gebruikt door de organisatie als verhaal voor haar missie en visie
		Als performance	Publieke waarde wordt gebruikt om de prestaties van contactambtenaren aan af te meten of er wordt
		Transformationeel leiderschap	Klantmanagers ervaren vertrouwen van leidinggevend en wordt gemotiveerd om te werken aan de meer grote doelen van de organisatie
Onzekerheid	De drie vormen van onzekerheid die contactambtenaren ervaren bij een vertrouwensrelatie met de burger volgens Raaphorst (2018)	Informatie	Er is een gebrek aan bewijs voor de klantmanager om zijn of haar eigen interpretatie te bewijzen. Er is geen bewijs.
		Interpretatie	Wet- en regelgeving is vaag en normen, waarden en gevoelens conflicteren. Er is geen standaard.
		Actie	De impact van dienstverlening op het leven van burgers en hun emoties is groot, met de burger moet onderhandeld worden en veel burgers wijken af van een normale situatie. Er is geen controle.
Publieke-waarde-conflicten Definitie: Situaties waarbij doelen een gelijke waarde hebben, maar incompatibel zijn met elkaar, en waarbij er geen universele overkoepelende standaard is die het mogelijk maakt om rationeel tussen die doelen te kiezen. (Berlin, 1882, p69)	Waarden die, volgens De Winter (2020), De Graaf et al. (2016) en/of Andersen et al (2012) door contactambtenaren als publieke waarden worden gezien bij de dienstverlening die zij aanbieden	Maatwerk	Tegemoetkomen aan de wensen en behoeften van de burger.
		Gelijke behandeling	Iedere burger wordt op een gelijke manier behandeld en ontvangt voor hetzelfde vraagstuk dezelfde dienstverlening
		Rechtmatigheid	De toekenning van bijstand is conform wet- en regelgeving
		Professionaliteit	De professionele normen en waarden van klantmanagers die ten grondslag liggen aan het werk op een goede manier uitvoeren
		Efficiëntie	Publieksgeld spaarzaam inzetten en ervoor zorgen dat er geen publieksgeld wordt verspild.
Coping bij publieke dienstverlening Definitie: Gedragsinspanningen die contactambtenaren uitvoeren bij interactie met cliënten, om zo externe en interne verwachtingen en conflicten die zij op dagelijkse basis ervaren het hoofd te bieden, te tolereren of te verminderen. (Tummers et al., 2015, pp1101-1102)	Coping-families volgens Tummers et al. (2015)	Moving towards clients	De respondent benoemt welke inspanningen hij of zij doet om, ondanks waarde conflicten, maatwerk te bieden aan de burger. Deze inspanningen zijn bijvoorbeeld op een manier recht doen aan beide waarden, of regels buigen of breken
		Moving away from clients	De respondent geeft aan de beslissing in het waarde-conflict te vermijden bijvoorbeeld hulp te vragen van collega's, een leidinggevende in te schakelen of routines aan te brengen
		Moving against clients	De respondent geeft aan juist niet maatwerk te bieden aan de burger en zegt te werken volgens oude routines en indicatoren, of geeft aan al van tevoren efficiëntie en rechtmatigheid als belangrijke waarde te zien dan maatwerk

3.5 Analyse

Het visiedocument wordt gecodeerd met data-analyseprogramma NVivo. Het doel daarvan is inzichtelijk maken hoe de organisatie de publieke-waarde-benadering heeft geïmplementeerd.

De interviews worden getranscribeerd. De hieruit komende interviewverslagen worden ook gecodeerd met NVivo. Het coderen verloopt volgens de door Boeije (2016) voorgeschreven stappen: *open*, *axiaal* en *selectief coderen*. Met open coderen wordt de verkregen data door middel van codes samengevat. Dat maakt de data overzichtelijk. Hierbij zijn de in de tabel 2 genoemde dimensies niet leidend, maar deze concepten worden waar mogelijk wel gebruikt. Daarna volgt axiaal coderen, met als doel relevante categorieën vaststellen en begrippen omschrijven. Dit wordt gedaan door fragmenten binnen een code met elkaar te vergelijken en codes ten opzichte van elkaar te structureren. Tot slot volgt selectief coderen. Dat houdt in dat kernbegrippen worden bepaald, samenhang tussen begrippen wordt vastgesteld en de verbinding wordt gezocht tussen de data en gedefinieerde concepten en dimensies. Daarbij wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de in de operationalisatie gedefinieerde concepten en dimensies, maar ook blijft er ruimte voor eventueel nieuwe dimensies. Dit leidt tot een coherent verhaal waarin de relatie tussen de data en de theoretische concepten duidelijk wordt en eventuele nieuwe concepten worden gevonden. (Boeije, 2016, pp111-137)

De transcripten zijn, geanonimiseerd, op aanvraag beschikbaar. Zie voor de codeboom bijlage 4, p66.

3.6 Kwaliteitscriteria

De kwaliteit van dit onderzoek wordt verdedigd aan de hand van de kwaliteitscriteria opgesteld door Guba en Lincoln (1994, in Bryman, 2016, pp384-386). Deze criteria zijn bedoeld voor kwalitatief onderzoek.

Interne validiteit

Interne validiteit, of *credibility* (Bryson, 2016, p384), betekent dat met de onderzoeksmethode daadwerkelijk wordt gemeten wat wordt beoogd gemeten te worden. Daarvoor moeten systematische fouten in de opzet zoveel mogelijk worden voorkomen. Zo wordt ervoor gezorgd dat de verkregen data overeenkomt met de werkelijkheid. Interne validiteit is vooral van belang bij onderzoek wat als doel heeft om causale relaties bloot te leggen. Het vaststellen van causaliteit is echter geen expliciet doel van dit onderzoek.

Interne validiteit is gewaarborgd doordat alle respondenten hun interviewtranscripten na afloop hebben ingezien. Zo hebben respondenten de mogelijkheid gekregen om te controleren of de verzamelde data aansluit bij de werkelijkheid die zij ervaren.

Een risico voor interne validiteit van dit onderzoek is sociaal wenselijk antwoorden, omdat klantmanagers wordt gevraagd te reflecteren op hun eigen handelen. Daarom zal worden benadrukt dat de data niet zullen worden gedeeld met hun leidinggevende. Dit kan sociaal wenselijke antwoorden beperken.

Een ander risico ligt bij de respondentenselectie. De selectie is gedaan door een medewerker van de organisatie, op basis van beschikbaarheid van de respondenten. Het is daarbij niet duidelijk in hoeverre persoonskenmerken van de respondenten overeenkomen met de persoonskenmerken van het gehele personeelsbestand. Tegelijkertijd zijn er geen redenen om aan te nemen dat persoonskenmerken van invloed zijn op de manier waarop

contactambtenaren *copen* met publieke-waarde-conflicten. Daarom is het risico van de respondentenselectie op de interne validiteit beperkt.

Externe validiteit

Externe validiteit, of *transferability* (Bryson, 2016, p384), gaat om de mate waarin resultaten en conclusies uit dit onderzoek generaliseerbaar zijn naar de hele populatie klantmanagers, alle dienstverlenende organisaties in het sociaal domein of alle dienstverlenende organisaties die werken volgens de publieke-waarde-benadering.

De generaliseerbaarheid binnen de onderzoeksorganisatie is op orde, omdat een groot deel van het aantal klantmanagers binnen de onderzoeksorganisatie kan worden bevraagd. Wel is het aantal inkomensadviseur wat is geïnterviewd beperkt. Dit beperkt de generaliseerbaarheid binnen de organisatie, omdat inkomensadviseurs binnen de veel invloed hebben op de bijstandstoekenning bij twijfelgevallen.

De generaliseerbaarheid voor andere sociale diensten is beperkt, maar generaliseerbaarheid is dan ook maar in beperkte mate een doelstelling van dit onderzoek. Bovendien blijkt dat werkwijze tussen gemeentelijke sociale diensten sterk kunnen verschillen in de mate waarin regels worden toegepast (De Winter, 2020). Wel is te verwachten dat ambtenaren die omschakelen van werken volgens routines en indicatoren naar werken volgens de publieke-waarde-benadering, soortgelijke vraagstukken ervaren. Zo zien Schmidt et al. (2019) ook gelijke spanningsvelden tussen ambtenaren van de Sociale Verzekeringsbank en de Gemeente Den Haag, twee zeer verschillende organisaties. Dat suggereert dat de lessen die uit dit onderzoek worden getrokken ook relevant zijn voor andere sociale diensten die overstappen op de publieke-waarde-benadering.

Het gehele onderzoek is uitgevoerd in een periode waarin de gevolgen van de coronacrisis het dagelijks leven nog sterk beïnvloeden. Zo ook de onderzoeksorganisatie, waar vooral wordt thuisgewerkt. Dat stelt vraagtekens bij de generaliseerbaarheid van dit onderzoek voor de tijd *na* de coronacrisis. Tegelijkertijd is, na een jaar thuiswerken, de onderzoeksorganisatie ook gewend aan deze nieuwe vorm van dienstverlening. In de interviews is gevraagd om bij de te bespreken casuïstiek de corona-context zoveel mogelijk buiten beschouwing te laten. De kern van het onderzoek is in kaart brengen hoe contactambtenaren omgaan met casuïstiek waarbij een waarde-conflict opspeelt. Omdat deze casuïstiek, en de manier van *coping*, in een zeer kleine mate gerelateerd is aan de corona-context, is ook de invloed op de generaliseerbaarheid hiervan beperkt.

Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid, of *dependability* (Bryson, 2016, p384), gaat om de repliceerbaarheid van het onderzoek en de consistentie van de dataverzameling. Dit betekent dat met deze onderzoeksmethode het onderzoek nogmaals op dezelfde manier kan worden uitgevoerd.

Dit wordt gewaarborgd door de onderzoeksopzet transparant en eenduidig weer te geven in dit hoofdstuk. Ook zijn de vragenlijst en de codeboom waarmee de interviews zijn geanalyseerd opgenomen als bijlage. Dit maakt het mogelijk om dit onderzoek op eenzelfde manier nogmaals uit te voeren.

Consistentie in de dataverzameling wordt gewaarborgd door dezelfde vragenlijst te gebruiken voor ieder interview, en ieder interview af te nemen in een gelijke setting. De interviews waren digitaal, duurden ongeveer even lang, en alle respondenten hebben niet eerder contact gehad met de onderzoeker. Bovendien bespreekt dit

hoofdstuk uitvoerig de *audit trail*, oftewel de stappen die tijdens de dataverzameling- en analyse worden gezet. De operationalisering is uitgebreid uiteengezet in tabel 1 en de codeboom die is gebruikt bij de analyse is als bijlage opgenomen. Zo is inzichtelijk hoe de analyse tot de uiteindelijke resultaten en conclusies hebben geleid.

Objectiviteit

Objectiviteit, of *confirmability* (Bryson, 2016, p384), betekent dat de dataverzameling en -analyse zo min mogelijk wordt beïnvloed door persoonlijke waarden van de onderzoeker. Dit wordt gewaarborgd doordat alle interviews nauwkeurig zijn getranscribeerd. Ook hebben respondenten inzage gehad in hun eigen transcripten, zodat zij de mogelijkheid hadden om te bekijken of het transcript overeenkomt met datgene wat zij tijdens de interviews hebben gezegd.

Ook is geprobeerd de objectiviteit te vergroten door veel citaten in de resultaten op te nemen. De definitie van specifieke coping-strategieën is enigszins subjectief: er kunnen meerdere coping-strategieën tegelijk en/of na elkaar worden gebruikt. Door uitgebreide citaten over te nemen is het mogelijk inzicht te krijgen in de manier waarop coping plaatsvindt, zonder dat hier gelijk het waardeoordeel van de onderzoeker over is gemaakt.

4. Resultaten

Dit hoofdstuk bespreekt de resultaten van de documentanalyse en de analyse van de interviews. Eerst komt de onderzoekscontext aan bod. Vervolgens worden de bevindingen besproken, gestructureerd aan de hand van de drie empirische deelvragen.

4.1 Context

Dit onderzoek richt zich op medewerkers die de Participatiewet uitvoeren, de wet die onder andere de bijstand regelt. Het uitgangspunt daarbij is dat de bijstandsgerechtigde zo veel mogelijk, naar eigen vermogen, participeert in de samenleving en daarbij zo veel mogelijk in eigen levensonderhoud voorziet. Daarnaast regelt de wet dat iedere burger is voorzien van een inkomen door middel van een bijstandsuitkering. Deze uitkering is bedoeld als een laatste vangnet, wat betekent dat een burger daar alleen recht op heeft als voorliggende voorzieningen niet leiden tot een sociaal minimum inkomen. (Sebrechts et al., 2020)

De hoogte van de bijstand is afhankelijk van het inkomen van de burger en de samenstelling van zijn of haar huishouden. Neemt het zelf verkregen inkomen van de burger toe, dan neemt de bijstand af. Bij samenwonenden is de Kostendelersnorm van toepassing. Dat betekent dat wordt gekeken naar het gezamenlijk inkomen van het huishouden. Verandert er iets in de woon- of inkomenssituatie van de klant, dan is de klant verplicht dit te melden zodat het recht op uitkering en de hoogte ervan opnieuw kunnen worden bekeken. Doet de klant dit niet, kan er een boete worden opgelegd. Mocht een burger onterecht bijstand hebben ontvangen, kan het te veel ontvangen bedrag worden teruggevorderd. (Sebrechts et al., 2020)

Ook kunnen burgers aanspraak maken op bijzondere bijstand, een incidentele uitkering voor noodzakelijke kosten. Daarbij wordt gekeken in hoeverre de burger zelf verantwoordelijk is voor deze kosten, of dat de bijzondere bijstand deze kosten kan dekken. Gemeenten mogen zelf bepalen voor welke uitgaven bijzondere bijstand mag worden aangevraagd. De SDD is dus zelf verantwoordelijk voor het voorzien van bijstand en hulpverlening. Het sociaal minimum inkomen is landelijk bepaald. De SDD mag naar eigen invulling de dienstverlening organiseren en mag naar eigen inzicht de kaders voor bijzondere bijstand opstellen.¹

Binnen de SDD zijn bij de uitvoer van de Participatiewet klantmanagers in verschillende functies betrokken. Iemand die de bijstand aanvraagt, meldt zich bij de Poort. De *klantmanager Poort* bekijkt de situatie van de klant. Indien de klant richting werk kan, wordt de klant overgedragen naar een klantmanager Werk/Participatie. Bij een grotere afstand naar werk volgt een overdracht naar de afdeling STAP. Dan is stabiliseren het eerste doel.

De *klantmanager Werk/Participatie* kijkt tijdens een arbeidsmarktwaardegesprek welke capaciteiten een klant moet ontwikkelen voordat de stap naar werk kan worden gezet. Ook is deze klantmanager de regisseur in het verdere proces, wat vooral gericht is op het motiveren van de bijstandsgerechtigde naar werk of andere vormen van participatie. In de interviews wordt deze klantmanager ook vaak *regisseur* genoemd.

¹ Kijk voor meer informatie over de Participatiewet op: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet. Zie voor de Participatiewet: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0015703/2021-01-01#Hoofdstuk6>

De *inkomensadviseur* beoordeelt aanvragen bijzondere bijstand, een incidentele vergoeding voor noodzakelijke kosten, die zowel door bijstandsgerechtigden als niet-klienten kan worden aangevraagd. Ook kan de inkomensadviseur worden ingeschakeld voor advies bij een wijziging in de situatie van de klant waardoor ook het recht op bijstand verandert.

Zowel bij de poort als bij Werk/Participatie werken *adviseurs handhaving*. Zij doen bij vermoedens van fraude, of naar aanleiding van tips, onderzoek door middel van het opvragen van documenten of door observaties of huisbezoeken. Het rapport hierover wordt naar de inkomensadviseur gestuurd die de uiteindelijke beslissing maakt.

Klantmanagers Poort en – Werk/Participatie hebben dus doelmatigheid als focus. Klantmanagers inkomen en adviseurs handhaving hebben dus rechtmatigheid als focus.

In de praktijk hebben de klantmanagers Poort en Werk/Participatie dus het meest direct contact met klanten. Zij hebben ook een vaste *caseload* aan klanten. Klantmanagers Poort zien klanten maar kort. Klantmanagers Werk/Participatie werken voor langere tijd, soms zelf jaren, met dezelfde klanten. Adviseurs handhaving komen alleen in aanraking met klanten bij de intake en als er vermoedens zijn van fraude. Inkomensadviseurs zijn vooral betrokken bij complexe situaties en hebben in die situaties ook het laatste woord.

De data-verzameling vond plaats in mei 2021, een periode waarin de gevolgen van Covid-19-pandemie nog duidelijk zichtbaar zijn. Vanzelfsprekend heeft dit invloed op het dagelijks werk van klantmanagers.

In de afgelopen maanden hebben de gesprekken met klanten digitaal plaatsgevonden. Respondenten vonden het soms lastig om op die manier goed contact te hebben met klanten. Ook geven zij aan dat het moeilijker was om te overleggen met collega's en met ketenpartners. Ook dat maakte het bieden van de juiste dienstverlening aan burgers soms lastig. Een handhaver geeft aan dat huisbezoeken niet hebben plaatsgevonden (R4). Ook geven respondenten aan dat het aantal mensen wat aanspraak maakt op de bijstand is toegenomen (R1, R6, R8).

Tijdens de interviews is gevraagd de corona-context zoveel mogelijk buiten beschouwing te laten.

4.2 Implementatie van de publieke-waarde-benadering

De eerste empirische deelvraag is: *'Hoe wordt de publieke-waarde-benadering geïmplementeerd bij de SDD?'*. Deze vraag wordt beantwoord door analyse van het visie-document van de organisatie, een interview met een MT-lid, en door analyse van het eerste deel van de interviews met klantmanagers. In dat eerste deel is gevraagd hoe zij worden aangestuurd, of deze aansturing is veranderd door de jaren heen en hoe de huidige manier van aansturing maatwerk voor klanten mogelijk maakt.

De SDD luidt in 2019 met een vernieuwde visie ook een nieuwe focus voor de organisatie in. De organisatie heeft de publieke-waarde-benadering vertaald naar het principe 'werken-vanuit-de-bedoeling'. Aan de hand van die visie zijn de sturingsmechanismen aangepast. Targets zijn afgeschaft, teams zijn zelfsturend geworden en er wordt steeds meer gewerkt in zelfsturende teams.

4.1.1 Een visie voor maatwerk

Zowel het MT-lid als alle respondenten geven aan dat de SDD, sinds de vernieuwde visie in 2019, expliciet benoemt dat dienstverlening moet worden georganiseerd volgens het principe van werken-vanuit-de-bedoeling. Dat wil zeggen dat de burger centraal wordt gesteld, en niet de strikte regels van de Participatiewet: “Soms afwijken van regels of werkwijzen, omdat het beter past in de situatie – en nog steeds binnen de wettelijke kaders.” (SDD, p20). Hier is dus expliciet de publieke-waarde-benadering als narratief te herkennen.

Een nieuwe visie was nodig omdat het besef kwam dat de bedrijfsmatige benadering niet leidt tot een bijdrage aan de grotere, maatschappelijke opgave van de organisatie: “Toen stonden echt de financiën centraal. Probeer zo weinig mogelijk mensen te helpen en zoveel mogelijk mensen uit de uitkering te weren of eruit te halen.” (R6). Dit wordt ook sterk herkend door respondenten. Enkele respondenten geven aan dat er vroeger veel meer nadruk lag op targets en uitstroom (R2, R3, R4, R7, R8, R11, R12, R14). Een klantmanager Werk/Participatie vertelt: “Ik heb toen ook al tegen mijn leidinggevende gezegd: ‘Ja wat moet ik dan? Moet ik ze doodschietsen? Ik doe hartstikke mijn best. Maar als het niet lukt, dan lukt het gewoon niet. (...)’” (R11). Enkele respondenten geven aan dit niet te herkennen, omdat zij in die tijd niet bij de SDD in dienst waren (R1, R5, R9, R10).

Daarom is de organisatie op zoek gegaan naar wat haar grotere maatschappelijke opgave is. Daar is het visiedocument ‘Regionale Visie Drechtsteden’ uit voortgekomen. Die visie is samengesteld met ketenpartners, burgers, gemeenteraden en medewerkers van de organisatie zelf, en is dus de doorvertaling wat voor deze organisatie de grotere maatschappelijke opgave is. Dit zijn er drie: *bestaanszekerheid versterken, ontwikkelen naar werk en zorgen voor ondersteuning* (p25).

Om die opgaven mogelijk te maken, wil de SDD de toegang tot dienstverlening zo laagdrempelig mogelijk maken: “De inwoner moet geen last hebben van verschillende loketten, instanties of opdrachten. (...) Zodat er gezamenlijk maatwerk geboden kan worden en de lijnen kort zijn.” (p54). Ook wordt de nadruk gelegd op integraal werken. De definitie daarvan is: “Een manier van werken waarbij verschillende problemen rond een persoon, gezin of huishouden door twee of meerdere partijen in samenhang worden opgepakt, waarbij een gezamenlijk doel wordt nagestreefd” (p56).

Deze visie wordt in algemene zin door sommige respondenten herkend, maar niet door allemaal. Het credo werken-vanuit-de-bedoeling wordt wel door alle respondenten herkend. Enkele respondenten geven dat zij een narratief van werken-vanuit-de-bedoeling juist heel veel voorbij zien komen (R1, R2, R3, R5, R8, R9, R10, R11, R12). Maar, er is ook een respondent die zegt werken-vanuit-de-bedoeling weleens te hebben gehoord, maar dat het ook langs haar heen is gegaan wat dat precies betekent (R14).

Maar, enkele respondenten zijn ook kritisch op dit nieuwe geluid: “Ik geloof dat het nog geen twee jaar geleden was dat vanuit de directie werd gezegd ‘Jongens, jullie moeten handhaven. Alles wat de klanten niet goed doen handhaven. Onderzoeken instellen. Uitkeringen beëindigen.’. En nu zijn we hier en moet eigenlijk iedereen die zich meldt een uitkering kunnen krijgen.” (R1). Respondenten geven daarbij aan dat maatwerk in de praktijk helemaal niet eenvoudig is (R1, R2, R3, R4, R14). Zij zijn het dus wel eens met de vernieuwde visie, maar vinden ook dat in de praktijk deze visie tot uitvoer brengen lastiger kan zijn dan het management van de organisatie wordt gesuggereerd.

4.1.2 Afschaffen verantwoording met targets

Vervolgens is het uitstroomtarget afgeschaft. De publieke-waarde-benadering wordt dus niet alleen gebruikt als narratief, maar ook als paradigma. Het MT-lid vertelt: “Vroeger was uitstroom een doel op zichzelf. We hadden zelfs een preventiequotum. 65 procent van de mensen mochten er gewoon niet in en dus van elke tien uitkeringsaanvragen moesten er zes en een half worden afgekeurd. En mensen moesten zich verantwoorden als dat niet lukte. Zelfs op individueel niveau” (R6). Met de nieuwe visie is dit target afgeschaft. Nu wordt gekeken naar de performance van de organisatie als geheel. Het MT-lid vertelt dat de organisatie midden in het proces zit van de KPI's (Key Performance Indicator) zo inrichten dat ze rechtdoen aan de publieke-waarde-benadering (R6). Dat houdt in dat het management met een getalswaarde inzichtelijk kan maken in hoeverre de activiteiten van contactambtenaren bijdragen aan de publieke-waarde-creatie van de organisatie.

Alle respondenten geven dan ook aan niet streng te worden beoordeeld. Een deel van hen geeft aan veel vertrouwen te ervaren vanuit hun leidinggevende (R1, R2, R5, R8, R9, R10, R11, R12, R14). Zij zeggen dat, mochten ze het werk niet goed doen, dat dan wel te horen van hun leidinggevende. Deze wijze van aansturing vinden zij prettig, omdat zo wordt uitgegaan van hun professionaliteit.

4.1.3 Zelfsturende teams

Niet alleen zijn targets afgeschaft, maar ook zijn als onderdeel van de implementatie teams zelfsturend geworden. Het MT-lid zegt: “We hebben gezegd, als mensen meer in de bedoeling moeten werken, dan moeten ze ook dicht bij de klant ruimte krijgen om hun eigen beslissingen te nemen.” (R6). Daarmee is de discretionaire ruimte van contactambtenaren dus vergroot.

Alle respondenten vertellen dat er in de zelfsturende teams toch werkrouines en afspraken zijn gemaakt. Er wordt bijvoorbeeld bijgehouden wanneer klanten voor het laatst zijn gesproken en wat de in- en uitstroom is (R7, R8, R9, R13). Een respondent zegt deze vorm van administratie helemaal niet vervelend te vinden, maar dat het juist bijdraagt aan het werk: “Dat is een minimale inspanning. Maar het zorgt er wel voor dat het je net wat *triggert*. Het is niet controle in de negatieve zin, maar het is goed om elkaar scherp te houden.” (R7). Regels en afspraken kunnen dus ook juist nuttig zijn.

Tegelijkertijd zijn veel respondenten zeer kritisch op de zelfsturende teams. Het ontbreken van duidelijke afspraken leidt tot veel discussie en wrijving. Het komt voor dat collega's hun werk niet goed doen of afspraken niet nakomen, zonder dat zij hierop worden aangesproken (R3, R4, R7, R8, R10). Een klantmanager Werk/Participatie vertelt: “We hebben met elkaar afgesproken dat we een lijst bijhouden hoe vaak een klant is gesproken. Die kan iedereen van elkaar inzien, ook zodat je bij ziekte en afwezigheid kan zien ‘Hé, dit is jouw klant.’. En dan blijkt dus ineens dat iemand die hele lijst niet bijhoudt. In principe ga je helemaal niet zitten controleren, totdat het een collega opviel dat dat bestand al zes maanden niet was bijgewerkt. (...) En dan vindt die collega het heel vervelend dat daarover gesproken wordt. Maar dat betekent ook dat die klanten dus heel lang niet gesproken worden.” (R8).

Bovendien noemen enkele respondenten dat collega's zich erg snel aangevallen voelen wanneer collega's elkaar aanspreken (R8, R10). De klantmanagers die bij Poort werken, een veel kleiner team, geven daarentegen aan juist wel een cultuur te ervaren waarin collega's elkaar kritisch kunnen aanspreken (R1, R2).

Respondenten zijn vooral zeer kritisch op het ontbreken van duidelijke afspraken waardoor burgers op een ongelijke manier worden behandeld, afhankelijk van bij welke klantmanager zij terecht komen (R1, R2, R3, R4, R7, R8, R10, R11, R12, R13, R14). Dat wordt als erg vervelend ervaren. Enerzijds omdat klanten onderling van elkaar weten wanneer een bepaalde vorm van bijstand mogelijk is en dan meteen ook vragen om meer geld of spullen (R7, R8). Maar vooral vanuit het moreel en professioneel oogpunt dat iedere burger dezelfde dienstverlening moet worden aangeboden (R1, R2, R3, R4, R7, R10, R11, R12, R13, R14).

Een klantmanager Poort vertelt: “Er zijn klanten die zeggen op voorhand, ik heb nu een voorschot brood nodig, want ik kan niet eens een broodje kopen. Dan zegt mijn ene collega: ‘Ja sorry, doe maar een voorstel en dat kan dat pas over vier weken.’ En een andere collega zegt dan: ‘Ik ga kijken wat ik kan doen om het vanmiddag nog op je rekening te laten storten.’. Het is maar echt net bij wie je komt te zitten en dat is best wel erg. Er is geen leidinggevende die daar toezicht op houdt.” (R1).

Drie respondenten zeggen dat sommige collega’s voor Sinterklaas spelen (R2, R7, R8). Een van hen vertelt: “Er zijn erbij die brommers, fietsen, de hele rataplan zo makkelijk verstrekken dat ik denk, dat is ook niet oké.”. De andere respondent legt deze kritiek verder uit: “Je hebt een participatiebudget. Sommige maken er heel weinig gebruik van. Andere mensen denken dat ze hier voor Sinterklaas kunnen spelen. Ik vind het echt heel erg om te zien hoe er gesmeten wordt met overheidsgeld. (...) Op een gegeven moment was het zo dat de ene een fiets van 700 euro verstrekt, want dat vond diegene de prijs van een goede fiets. En een ander zegt: ‘Je krijgt een tweedehandsfiets voor 50 of 100 euro, want het is even een eerste hulpmiddel om je op weg te helpen. En als je iets anders of beters wil moet je er zelf voor gaan sparen.’. Want waar is het voor nodig om iemand een fiets van 700 euro te geven?! Maar het gebeurde wel. En dat gebeurde op een gegeven moment ook met auto’s. En ook met rijbewijzen. Dat er echt rijbewijzen worden verstrekt met auto’s erbij.” (R8).

4.1.4 Multidisciplinaire teams

Vanwege de focus op maatwerk en integraal werken wordt er ook gewerkt in multidisciplinaire teams. Die teams bestaan bijvoorbeeld uit een inkomensadviseur, een handhaver en een klantmanager Poort of een klantmanager Werk/Participatie. Zo kunnen klantmanagers van verschillende functies leren van elkaars disciplines en zo de best mogelijke dienstverlening voor de klant mogelijk maken, waarbij zoals in de context is aangegeven, elke functie een eigen focus en eigen verantwoordelijkheid kent. Ook deze teams zijn zelfsturend, maar inkomensadviseurs hebben wel het laatste woord.

Deze multidisciplinaire aanpak leidt niet altijd tot maatwerk. Enkele respondenten geven aan dat de verschillende disciplines niet altijd op dezelfde manier naar maatwerk kijken (R8, R9, R11, R12, R14). Een klantmanager Werk/Participatie vertelt dat ze een mevrouw wilde helpen die vastliep in het leven. Daarvoor heeft ze bij collega’s gekeken wat ze voor deze vrouw kan betekenen, maar zonder maatwerk als resultaat: “Iedereen richt zich op zijn stukje taak, waardoor ik toch zie dat het voor hen een grote uitdaging is om toch breed te blijven kijken” (R9). Doordat de verantwoordelijkheden zijn verdeeld over inkomensadviseur, handhavers en klantmanagers, kan het dus voorkomen dat collega’s vooral kijken naar datgene waar zij zelf verantwoordelijk voor zijn.

Een klantmanager Werk/Participatie laat deze discussie over maatwerk zien met de volgende casus: “Pas had ik een jongen die net uit de uitkering was en geld zou gaan verdienen. En die had eindelijk een huisje gevonden. En als je een niet-klant bent, gaan ze kijken naar je draagkracht, berekend over het komende jaar. Die jongen ging aardig verdienen dus daar kwam best een aardig bedrag uit. Daarom kreeg hij geen bijstand om zijn huisje in te richten. Maar als hij de eerste dag gaat werken, heeft hij natuurlijk nog niet de draagkracht van het hele jaar. Maar hij moet wel in zijn huis met vrouw en twee kinderen. En dan durven collega’s dus gewoon te zeggen van ja, dit is zoals de regels zijn dus we wijzen hem af. En dan zeg ik, ja maar dit is toch niet de bedoeling. (...) Deze vind ik zo klaar als een klontje, maar ik hem ‘em niet gewonnen.” (R11).

Veel respondenten hebben benoemd hoe de implementatie van de publieke-waarde-benadering, en het kunnen bieden van maatwerk aan klanten, kan worden verbeterd.

Enkelen van hen geven aan dat de top van de organisatie eens moet meekijken op de werkvloer. Zij zouden niet begrijpen hoe het dagelijks werk eraan toe gaat. Daarna is gevraagd wat ze dan niet doorhebben, omdat de publieke-waarde-benadering juist beter zou moeten aansluiten op het werk van klantmanagers. Respondenten zeggen dat maatwerk helemaal niet zo makkelijk is als gedacht, omdat ook andere waarden van belang zijn (R1, R3, R4, R13, R14). Hier wordt in de volgende paragraaf verder op ingegaan.

Daarnaast geven twee respondenten aan dat er meer kennis moet komen over de Participatiewet. De Participatiewet biedt al veel ruimte voor individualisering, maar dan moeten klantmanagers deze ruimte ook kennen en nemen (R9, R12). De kennis en middelen om deze ruimte te nemen ontbreekt dus soms nog.

De meest gehoorde verbetering voor het kunnen bieden voor maatwerk, is intervisie. Respondenten willen graag meer met collega’s in gesprek gaan over hoe zij in een bepaalde casus zouden handelen (R1, R3, R5, R7, R11, R12, R14), juist omdat zij merken dat collega’s heel verschillend kunnen denken over wanneer maatwerk wel of niet mogelijk en wenselijk zou zijn. Ook kan dit volgens respondenten eraan bijdragen dat er minder verschil is in de manier waarop klantmanagers dienstverlening aanbieden aan burgers.

De deelvraag waar deze paragraaf antwoord op geeft is: *‘Hoe wordt de publieke-waarde-benadering geïmplementeerd bij de SDD?’*. De SDD heeft een visie gedefinieerd, in samenwerking met alle betrokken partijen, die gericht is op maatwerk. Daar zijn de sturingsmechanismen in de organisatie op aangepast. Targets zijn afgeschaft, teams zijn zelfsturend geworden en er zijn multidisciplinaire teams ingericht. Daardoor is belangenafweging en maatwerk mogelijk. Maar, daardoor worden klanten soms ongelijk behandeld, afhankelijk van bij welke klantmanager zij terecht komen. Ook zijn er routines ontwikkeld die juist wel bijdragen aan maatwerk. Toch wordt niet altijd maatwerk geboden. Klantmanagers zien dat collega’s, vanwege de verminderde controle, makkelijker hun werk niet kunnen uitvoeren. Ook denkt niet iedere collega hetzelfde over maatwerk: vooral handhavers en inkomensadviseurs blijven sterk gericht op rechtmatigheid. Daarom pleiten klantmanagers voor meer intervisie.

4.3 Publieke-waarde-conflicten bij het dagelijks werk van klantmanagers

De tweede empirische deelvraag is: *‘Welke publieke-waarde-conflicten ervaren klantmanagers in hun dagelijks werk?’*. Deze vraag wordt beantwoord door analyse van de interviews met klantmanagers en handhavers. In de interviews is hen gevraagd of het bieden van maatwerk soms lastig kan zijn en met welke waarden maatwerk dan conflicteert.

4.2.1 Onzekerheid in besluitvorming

Om de theorie over coping te kunnen gebruiken bij de analyse, is het noodzakelijk eerst vast te stellen dat er een mate van onzekerheid heerst bij contactambtenaren waar zij mee om moeten gaan. Hoewel weinig respondenten aangeven onzekerheid te ervaren sinds strikte indicatoren en werkafspraken zijn verdwenen, blijkt uit de interviews wel dat bij alle respondenten een bepaalde mate onzekerheid in besluitvorming op de achtergrond altijd aanwezig is. Vrijwel alle respondenten kunnen een casus benoemen waarbij zij het lastig vonden om maatwerk af te wegen tegen andere belangrijke waarden van publieke dienstverlening.

Interpretatie-onzekerheid

Enkele respondenten geven aan dat vanuit de organisatie veel wordt gepleit voor maatwerk, maar dat het voor hen onduidelijk is wat maatwerk dan in de praktijk betekent (R1, R3, R4, R13, R14). Maatwerk conflicteert namelijk met andere waarden van publieke dienstverlening.

Een van de respondenten, een handhaver, zegt wel behoefte te hebben aan meer duidelijkheid. Zij zegt dat de organisatie sterk pleit voor maatwerk en het snel toekennen van een uitkering, maar dat de wet daarentegen werk boven een uitkering stelt (R4). Ook een andere handhaver geeft aan dat de nieuwe visie “even een beetje passen en meten is” (R3), vooral bij klanten die bij handhaving terecht komen. Bij deze klanten is er namelijk een vermoeden van fraude, waarbij het de taak van de handhaver is om vooral naar rechtmatigheid te kijken. Tegelijkertijd moeten zij minder strikt hun oordeel laten afwegen van de bewijsstukken die klanten aandragen, wat de rechtmatigheid afwegen tegen maatwerk lastig maakt.

Twee respondenten noemen dat het vanwege privacyregels lastig kan zijn om maatwerk te bieden (R7, R8). Een klantmanager Werk/Participatie legt uit: “Wat ik lastig vind in een vlotte samenwerking, dan kom je op dat vlak van privacy. Dat je nogmaals contact hebt met hulpverleners en die beginnen dan gelijk te roepen: ‘Ja, ik wil wat tegen je zeggen, maar je mag het niet gebruiken.’. Dat je denkt, dan kom ik nog geen stap verder, want ik zou graag mijn klanten confronteren om er juist mee verder te komen. Maar dan kan ik net zo goed niet met hulpverleners in gesprek gaan want ik mag er vervolgens niks mee.” (R7).

Maar, er zijn ook respondenten die dit helemaal niet herkennen, omdat zij altijd kijken naar hoe zij de klant zo goed mogelijk kunnen helpen. Daarbij weten zij goed welke ruimte zij kunnen nemen. (R2, R5, R7, R9). Daarbij kunnen zij alsnog situaties benoemen waarbij het lastig was om het in hun ogen noodzakelijke maatwerk te kunnen bieden.

Actie-onzekerheid

Ook geven enkele klantmanagers aan dat zich situaties voordoen waarbij klanten juist zichzelf goed of juist niet goed kunnen verdedigen, waardoor zij twijfelen over wat voor die klant dan juiste dienstverlening is. Zij geven aan dat ze het lastig vinden dat klanten die spraakzamer zijn, in sommige gevallen, meer voor elkaar krijgen (R1, R7). Een klantmanager Poort vertelt: “Waar ik een beetje bang voor ben, is dat je straks bij klanten de indruk wekt van hoe grotere mond ik heb, hoe groter mijn kans is bij de sociale dienst. En dat is eigenlijk iets wat we niet willen als organisatie, maar waar we onbewust wel op aan het aansturen zijn.” (R1). Bij deze onzekerheid zijn er geen regels om op terug te vallen. Een klantmanager Werk/Participatie voegt daaraan toe dat er klanten zijn met een taalprobleem of alleenstaande ouders met meerdere kinderen die daardoor weinig tijd over hebben. Voor hen is het veel lastiger om aan een klantmanager duidelijk te maken wat hun behoefte qua maatwerk is (R7).

Andere respondenten geven aan dat het juist hun taak is om betrokken te zijn bij de klant. Maar, zo geven zij aan, weten daarbij duidelijk wat de rol van de organisatie is en wat de organisatie voor de klant wel of niet kan betekenen (R8, R9, R11).

4.2.2 Waarde-conflicten

Alle respondenten is gevraagd een casus te beschrijven waarbij het bieden van maatwerk lastig was vanwege een andere belangrijke waarde van publieke dienstverlening. Deze focus op maatwerk wordt gemaakt, omdat maatwerk de voorwaarde is voor het succes van de publieke-waarde-benadering. Uit de analyse blijkt dat maatwerk kan conflicteren met effectiviteit, rechtmatigheid, gelijke behandeling, verantwoording aan de samenleving en professionaliteit. Hieronder volgt een beschrijving van het van de verschillende typen waarde-conflicten die uit de data naar voren komt.

Maatwerk versus effectiviteit

Meerdere respondenten geven aan situaties te hebben gehad waarbij de klant vraagt om maatwerk, maar de klantmanager zich sterk afvraagt of hetgeen wat de klant wil ook daadwerkelijk resultaat oplevert (R1, R3, R8, R10).

Een respondent vertelt: “Iemand die vroeg om een thuisstudie. En dat vond ik lastig, omdat de ervaring is dat mensen heel vaak met een thuisstudie toch niet aan een baan komen. Terwijl die klant er echt van overtuigd was: ‘Als ik die opleiding heb, dan kom ik veel makkelijker aan het werk.’ (...) De kosten waren best wel flink. Het ging toen om iets van 2000 euro op jaarbasis, maar de ervaring leert wel dat heel vaak mensen dat niet binnen een jaar halen.” (R8). Ook andere casussen gingen over thuisstudies (R10, R11).

Meerdere klanten vragen om een laptop, maar die wordt niet altijd gegeven. Een respondent legt uit: “Stel, ik heb iemand die actief aan het solliciteren is en echt wel kans heeft op een baan, maar geen laptop heeft. En die verzoekt mij om een laptop te geven, dan ben ik veel sneller geneigd om aan die persoon een laptop te verschaffen dan aan iemand die de taal niet spreekt en waarbij de afstand tot arbeid veel te lang is. (...) Aan de ene kant wil je op individueel niveau kijken wat de klant nodig heeft. Aan de andere kant moet er wel als het ware een tegenprestatie aanhangen.” (R10). Daarmee wil de respondent voorkomen dat er geld verspild wordt.

Maatwerk versus rechtmatigheid

Meerdere van de besproken casussen gaan over een conflict tussen maatwerk en rechtmatigheid. Ook buiten het bespreken van concrete casuïstiek noemen veel respondenten dat maatwerk vanwege rechtmatigheid niet altijd mogelijk is (R4, R5, R13, R14).

Een klantmanager Poort vertelt: “Ik heb een casus gehad van een klant die eigenlijk al een hele tijd probeerde om een uitkering te krijgen. Ik geloof dat er een aantal aanvragen zijn geweest in een jaar tijd. Elke keer afgewezen. (...) En dan komt zo’n casus bij een senior terecht, en dan zeggen ze, we gaat het helemaal anders doen en we gaan ervoor zorgen dat we die uitkering gaan toekennen, op een aantal voorwaarden voor de klant. Dat is een casus waar mijn geweten een beetje in de knoei kwam. Dat ik denk, wat gebeurt hier. Eigenlijk zwart wit bekeken zeg je, er is geen recht. En zo’n casus komt bij een senior terecht en er is ineens wel recht op.” (R1).

Een andere respondent geeft aan ook goed te letten op rechtmatigheid, omdat interne controles juist gaan over de rechtmatigheid van uitkeringen: “Als je de publieke waarde te zwaar laat wegen, dan loop je het risico dat je in de problemen komt. Als ze een dossier trekken voor interne controle en je gaat te veel in de publieke waarde mee, dan krijg je interne controle op je dak. Van joh dat zou je eigenlijk helemaal niet mogen doen.” (R5).

Een handhaver vertelt dat een te sterke focus op maatwerk ook juist fraude in de hand kan werken. Ze legt uit: “Als we bijvoorbeeld dingen vragen aan een klant en die klant kan dat niet aanleveren, dan krijgen we een sociaal wijkteam aan de telefoon of een senior van een team die dan vragen: ‘Kan je die vrouw niet toch uitnodigen’. Dan zeg ik dat ik met een onderzoek bezig ben en ik eerst al die stukken wil hebben. Dat vind ik noodzakelijk. Als wij gesprekken voeren in de spreekkamer, dat zijn geen lichte gesprekken. Dat zijn vaak verhoorgesprekken. Ik ga niet, met alle respect, als een maatschappelijk werker al die stukken verzamelen. Daar ben ik niet voor. Ik heb meneer ook gewezen op het sociaal wijkteam die daarbij helpen. Zij moeten zelf iemand inschakelen die ze kunnen helpen. Ik doe dat sowieso al. Ik kijk naar hoe het contact is geweest met de regisseur, of meneer zelfredzaam is, of er een tolk nodig is. Dat soort dingen zoek ik van tevoren al uit om te voorkomen dat ik zelf veel werk heb. Want ik kan ook gewoon doen alsof ik het allemaal gezien heb en gaandeweg de uitkering intrekken” (R4). Later benoemt de respondent dat vaak van tevoren een uitkering al wordt toegekend, zonder goed te kijken naar rechtmatigheid. Zij vindt dat kwalijk, omdat dan later zou kunnen worden besloten dat de toekenning onrechtmatig was en de klant alles moet terugbetalen. Zo wordt volgens de respondent fraude door de organisatie zelf in de hand gewerkt. (R4)

Een inkomensadviseur geeft aan dat ze het lastig vindt om maatwerk, waar andere klantmanagers vaak voor pleiten, goed te keuren: “Ik vind dat [maatwerk] heel lastig. Ik heb, voordat ik bij de SDD kwam, gedetacheerd gezeten bij een andere organisatie die heel erg streng was. Bij de SDD kwam ik de term slim vertrouwen tegen. En dat houdt in dat het vermogen wat iemand aangeeft bij de aanvraag van de bijstand moeten aannemen, in plaats van het echt helemaal uit te pluizen. Dat vond ik heel lastig, want ik heb altijd al die jaren geleerd om heel rechtmatig te zijn.” (R14).

Maatwerk versus gelijke behandeling

Enkele respondenten vinden dat maatwerk soms conflicteert met een gelijke behandeling (R1, R3, R4, R11). Zoals eerder benoemd, zien respondenten ook veel ongelijke behandeling tussen verschillende collega’s, maar dit is geen

waarde-conflict voor een individuele contactambtenaar. Het waarde-conflict wat hier wordt besproken gaat over klantmanagers die zelf vinden dat wanneer zij maatwerk bieden, zij burgers ongelijk behandelen.

Een klantmanager Poort vertelt: “Waar ik zelf een beetje moeite mee heb, is dat we nu ineens gaan kijken naar dingen die dan ineens wel mogelijk zijn, terwijl dat dus een jaar geleden niet eens aan de orde was. Dan denk ik, er zijn honderden klanten geweest bij wie dat dus niet gelukt is. En nu, als er iemand komt met eenzelfde situatie, dan gaan we ineens maatwerk leveren. Dan benadeel je de klanten die eigenlijk net te vroeg waren.” (R1).

Een handhaver heeft, vanwege ongelijke behandeling, ook zijn bedenkingen bij maatwerk: “Als wij bij de ene klant zeggen, je moet met bewijsstukken aantonen hoe jij in je levensonderhoud hebt voorzien omdat je al drie jaar geen inkomsten hebt. En bij een andere klant doen we hetzelfde, maar zijn we toch coulanter en geven we aan van, je kan misschien niet helemaal aantonen hoe je in je levensonderhoud hebt voorzien, maar we geven jou toch een uitkering. Dan vind ik dat geen gelijke behandeling. (...) De afgelopen jaren is het wel een aantal keer voorgekomen waarvan ik denk, het is een vergelijkbare situatie. Dus ik vind dat we deze beslissing moeten maken en ook op basis van die casus op dat moment, maar toch verwacht wordt dat we een uitzondering maken. En daar heb ik wel mijn bedenkingen over.” (R3). Later noemt hij dat als aanvullende afspraken worden gemaakt, deze ook niet altijd worden nageleefd. Dat motiveert hem niet om nogmaals voor zo’n uitzondering in te staan: “Je maakt een uitzondering, maar dan mag er toch ook wel iets vanuit een klant verwacht worden. Ik mis soms vanuit een regisseur dat die de gemaakte afspraken ook echt handhaaft, dat die ook echt contact blijft houden met de klant of hij ook echt zijn afspraken nakomt. (...) In sommige gevallen is dat niet helemaal goed gegaan. Waarvan ik dan het idee krijg, is het dan wel zo dat ik de volgende keer weer die uitzondering ga maken.” (R3).

Een klantmanager Werk/Participatie is het niet eens met de kritiek op een mogelijk ongelijke behandeling: “Mijn mening die ik er tegenover zou willen zetten is dat als je geen maatwerk toepast, maar als je dus iedereen op dezelfde manier behandelt, terwijl de mensen niet hetzelfde zijn, dat dat juist ongelijkheid meebrengt.” (R11).

Maatwerk versus verantwoording aan de samenleving

Een deel van de situaties waarbij maatwerk moeilijk is, zijn situaties waarbij de klant iets vraagt wat volgens de klantmanager niet goed te verantwoorden is ten opzichte van algemene normen in de samenleving (R3, R8).

Een klantmanager Werk/Participatie vertelt: “Ik had pas een meisje, die wilde graag een opleiding doen. Kosten 7000 euro zonder baangarantie. ‘Ja maar het is echt wat ik heel graag wil.’. Dan zeg ik, dat snap ik, maar dan ga je eerst lekker ander werk doen en geld opzij leggen en dan ga je die private mode-opleiding doen als je zelf 7000 euro hebt. (...) Ik ben me wel bewust van dat ik met publieksgeld handel. Het is geld wat wij allemaal met elkaar opbrengen.” (R8). Later vertelt de respondent dat zij sowieso vindt dat kritisch met de bijstand moet worden omgegaan: “De bijstand is en blijft een laatste vangnet en we zijn een van de weinige landen die deze mogelijkheid bieden. En ik denk ook dat op een gegeven moment mensen nooit meer tevreden zijn en vinden dat je overal recht op hebt. En ik vind dat wij echt al heel veel doen. Maar bij mensen moet ook nog een motivatie blijven om zelf te gaan werken.” (R8). Enkele respondenten vinden dus dat maatwerk kan conflicteren met algemene normen en waarden, zoals bescheidenheid en wederkerigheid, die in samenleving gelden

Maatwerk versus professionaliteit

Veel van de hiervoor genoemde casuïstiek heeft te maken met een waarde-conflict tussen maatwerk en de professionaliteit van de klantmanager. Alle waarden waarmee maatwerk conflicteert, zijn te zien als onderdeel van de professionele normen waar klantmanagers zich aan moeten.

Zo vinden handhavers en inkomensadviseurs maatwerk vooral conflicteren met rechtmatigheid. Zij geven dat het juist hun taak is om naar rechtmatigheid te kijken (R3, R4, R5, R13, R14). Klantmanagers Werk/Participatie noemen dat ze het onderdeel van hun werk vinden om te beoordelen of ze publieksgeld kunnen uitgeven voor meerwaarde voor de samenleving. Zij vinden niet dat zij te makkelijk met de wens van de klant mee kunnen gaan, omdat hun uitgeven wel moeten bijdragen aan een groter doel (R7, R8, R10, R11).

Alle respondenten noemen zij dat ze het onderdeel van hun werk vinden dat ze iedere burger op een gelijke manier behandelen. Een handhaver vertelt dat niet bij iedere klant hetzelfde wordt uitgevraagd. Dat vindt zij niet aansluiten bij het gelijkheidsbeginsel: "Het gelijkheidsbeginsel geeft aan dat wij iedereen gelijk moeten behandelen. Als je bij de ene aanvraag denkt: 'Goh, dat klonk wel goed, die laat ik door.'. Dat klopt niet. Dat vind ik willekeur en dat is niet eerlijk" (R4). Ook een andere handhaver benoemt het gelijkheidsbeginsel (R13). Ook alle andere respondenten vinden dat het niet afhankelijk mag zijn van bij welke klantmanager je komt, welke dienstverlener je krijgt. Een klantmanager Werk/Participatie benadrukt dat zij niet kijkt naar een gelijke behandeling, maar naar een gelijke uitkomst, waarbij de ene klant andere dienstverlening nodig heeft dan de andere (R11).

De deelvraag waar deze paragraaf een antwoord op geeft is: 'Welke publieke-waarde-conflicten ervaren klantmanagers in hun dagelijks werk?'. De publieke-waarde-benadering maakt maatwerk en samenwerking met de burger mogelijk, maar in de praktijk blijkt dat contactambtenaren onzekerheid kunnen ervaren over het bieden van maatwerk. Enerzijds omdat ook andere waarden van publieke dienstverlening van belang zijn. Maatwerk conflicteert vooral met effectiviteit, rechtmatigheid, gelijke behandeling en verantwoording aan de samenleving. Maar, maatwerk conflicteert vooral met professionaliteit: waarden als effectiviteit, rechtmatigheid, gelijke behandeling en verantwoording aan de samenleving worden allemaal als onderdeel gezien van de professionaliteit van de contactambtenaar.

Dat stelt de vraag hoe individuele contactambtenaren dan omgaan, oftewel copen, met deze waarde-conflicten. Dat wordt in de volgende paragraaf besproken.

4.4 Coping voor conflicterende publieke waarden

De derde empirische deelvraag is: ‘Hoe gaan klantmanagers om met deze publieke-waarde-conflicten?’. Daarvoor is gevraagd aan respondenten welke handeling zij verrichten wanneer maatwerk moet worden afgewogen tegen andere belangrijke waarden van publieke dienstverlening. Ook is hen gevraagd welke acties zij hebben ondernomen na de waarde-conflicten die in de vorige paragraaf zijn gedefinieerd.

In de passages hieronder is te lezen welke acties klantmanagers ondernemen om met een waarde-conflict om te gaan. Deze acties gelijk aan de gedragsinspanningen volgens de definitie van Tummers et al. (2015). Met de acties weten contactambtenaren het waarde-conflict te beheersen, te reduceren of te tolereren. Binnen de respondentenselectie zijn er contactambtenaren met doelmatigheid als rolopvatting (Klantmanager Poort en Werk/Participatie) en contactambtenaren met rechtmatigheid als rolopvatting (klantmanager inkomen en handhavers). Waar relevant wordt het type klantmanager benoemt.

4.3.1 Moving towards clients

Bijna alle respondenten geven aan dat bij lastige situaties altijd wel een weg wordt gevonden waardoor maatwerk mogelijk is, oftewel coping waarmee naar de klant toe wordt bewogen. Dit doen zij door goed gebruik te maken van bestaande wet- en regelgeving, intensief samen te werken met betrokken partijen, eigen middelen in te zetten en/of door flexibel om te gaan met regels. Vaak gaat dit samen met casuïstiek overleggen met collega's, wat verder wordt besproken in 4.3.2.

Een deel van de respondenten geeft aan dat de bestaande wet- en regelgeving altijd al genoeg ruimte biedt voor maatwerk (R1, R2, R4, R5, R7, R9, R13). Dit is de strategie *hybridiseren*: “Maatwerk is van alle tijden, dus het is niet ineens nieuw. De hele bijstandswet is eigenlijk één bolwerk van maatwerk.” (R7). Ook noemen twee respondenten dat soms zonder maatwerk, maar door gewoon goed gebruik te maken van bestaande procedures, hetzelfde mogelijk is (R1, R9). Dit is *prioriteren*: sommige klanten wordt meer aandacht gegeven om alsnog in de beoogde noodzakelijke dienstverlening te voorzien. Zo zijn er uitzonderingsgronden, maar dat moet de klantmanager wel onderbouwen: “We zijn eigenlijk heel streng wat onderwijs betreft. (...) Ik heb nu een dame van Eritrese afkomst die 35 jaar is, jonge kinderen heeft en de taal redelijk spreekt. Het enige werk waar ik haar aan zou kunnen helpen is in de schoonmaak. Is dat nou duurzame uitstroom? Is zij daarmee geholpen? Ze gaf aan dat ze graag een opleiding wilde doen in de zorg, maar ze komt niet in aanmerking voor studiefinanciering. Dus ik maak een uitzondering. Met als doel, op de lange termijn is in de zorg altijd werk, ze is een opleiding rijker, en ze fungeert als voorbeeldfunctie voor haar kinderen.” (R10).

Voorals klantmanagers met doelmatigheid als rolopvatting zeggen strategieën uit deze coping-familie te gebruiken.

Drie respondenten zeggen bij lastige situaties alle partijen aangesloten te houden, zodat door middel van samenwerking naar het beste resultaat voor de klant kan worden gezocht (R1, R2, R9). Ook dit is *prioriteren*. Een klantmanager Poort legt uit: “We zijn nog best afhankelijk van afdeling inkomen en afdeling handhaving, dus dan is het belangrijk dat die koppen allemaal dezelfde richting uitgaan.” (R1).

In een eerder besproken casus, waarbij een jongen zijn aanvraag voor de inrichting van zijn huis is afgewezen, heeft de klantmanager zelf extra tijd ingezet, en is ze flexibel omgegaan met de regels, oftewel de strategieën *eigen middelen inzetten* en *buigen- en breken van regels*: “Ik ben toen maar mijn eigen gang gegaan en heb via een tweedehandswinkel hier in Dordt vanuit het participatiebudget een paar stukken betaald zodat ze in ieder geval de eerste dingen hadden. Dat hij in een bed kon slapen en kon gaan werken. Dat verkondig ik dan niet heel luid, omdat het participatiebudget daar eigenlijk niet voor bedoeld is.” (R11). Een andere respondent benoemt een soortgelijke casus (R9). In beide situaties wordt maatwerk via bestaande procedures en uitzonderingsgronden niet goedgekeurd door andere collega’s, maar besluiten de klantmanagers toch te voorzien in de behoefte van de klant omdat zij het beoogde maatwerk noodzakelijk vinden.

In de casus uit de vorige paragraaf waar maatwerk botste met privacy, heeft de klantmanager de privacyregels gebroken om de klant toch te kunnen helpen. De klant liet niets meer van zich horen waardoor alle hulpverleningsinstanties de hulp wilden beëindigen: “Omdat ik wist wie de bewindvoerder was heb ik toch contact opgenomen. En volgens de AVG zou dat niet mogen. Maar ik heb het toch wel gedaan. Want iedereen stond op het punt om alle hulp te beëindigen. De bewindvoerder wilde stoppen met de schuldhulpverlening. Dan houdt het ook op met de psychische hulpverlening. Ik zeg, nee, dit kunnen we niet doen en voor hetzelfde geld ligt ie dood in zijn woning. En gelukkig zijn ze weer met hem in contact gekomen.” (R8).

Een klantmanager Werk/Participatie noemt een casus waarbij een vrouw met haar salaris inclusief vakantiegeld net boven de uitkeringsnorm zou verdienen, maar zonder dit vakantiegeld net eronder. Uiteindelijk kreeg ze daardoor netto minder per maand dan wanneer ze in de bijstand zou blijven, omdat ze het vakantiegeld pas in juni zou ontvangen: “Ik kon eigenlijk niet anders dan de uitkering beëindigen. Ik heb de vrijlating van vijf maanden toch aan haar toegekend. Een soort van uitstroombonus. Maar ze [de inkomensadviseur] vonden eigenlijk dat het niet zou kunnen. Dat ze er anders netto op achteruit zou gaan, vond ik echt niet te verteren.” (R7). Ook in deze casus is maatwerk via bestaande procedures en uitzonderingsgronden niet mogelijk, maar vindt de klantmanager toch een middenweg tussen de uitkering helemaal beëindigen en de klant zo goed mogelijk helpen.

Ook een adviseur handhaving zegt in sommige gevallen flexibel om te gaan met de regels: “Een bijstandsklant mag 28 dagen per jaar op vakantie. En als iemand dertig dagen is weggeweest en dat komt uit, als je het beleid formeel voert zou je een boete op moeten leggen. (...) Ik heb daar iemand op aangesproken maar ik ga niet voor zoiets een heel boeteprocess opstarten.” (R5).

De hoeveelheid en diversiteit aan coping-strategieën waarmee wordt geprobeerd naar de klant toe te bewegen, laat zien dat in de meeste gevallen niet de regels centraal staan, maar de klant. Deze strategieën laten dus zien hoe het principe werken-vanuit-de-bedoeling door contactambtenaren is vertaald naar de dagelijkse praktijk. Maar, de strategieën buigen en breken van regels laten zien dat er nog steeds situaties zijn waarbij maatwerk wel noodzakelijk wordt bevonden, maar dit vanwege discussie daarover niet altijd mogelijk is.

4.3.2 Moving away from clients

Uit de interviews komen een aantal gedragingen naar voren die duidelijk zijn onder te brengen in *moving away from clients*. Dit zijn coping-strategieën waarmee een betekenisvolle interactie met de klant wordt vermeden. Alle

respondenten geven aan in lastige situaties altijd te overleggen met een collega uit het team. Veel respondenten geven aan lastige casussen met een senior te bespreken, en/of met collega's van een andere discipline. Zowel het overleggen met collega's als met collega's van andere disciplines gebeurt standaard, vanwege het werken in zelfsturende- en multidisciplinaire teams.

Alle respondenten zeggen veel te overleggen met collega's, oftewel de strategie *support*. Een klantmanager Poort legt uit: "Wij bespreken dit soort casussen altijd onderling met elkaar van 'Goh, wat ik nou weer heb gehad'. En dan krijg je natuurlijk ook wel eens input van je collega's waarbij je denkt 'Oh ja, dat is ook een mogelijkheid om te onderzoeken.'" (R2). Bij dit soort gesprekken wordt dus vaak gezocht naar andere mogelijkheden om de klant tegemoet te komen. In veel van deze overleggen worden ook leidinggevenden gevraagd om advies. Dan is er sprake van *escalatie*.

Een handhaver legt uit: "Ik heb in het verleden een aantal casussen meegemaakt. Dat ik denk, als ik puur naar de feiten kijk, dan moeten we deze beslissing nemen. Maar als je naar het totaalplaatje kijkt, dan lijkt me dat niet de meest verstandige keuze. En de keren dat ik dat heb meegemaakt, heb ik met collega's en met een senior overlegd. En dan kan je ook makkelijker van je afzetten of een betere en zorgvuldigere beslissing nemen." (R3).

Ook worden collega's bij bezwaar en beroep of kwaliteitscoördinatoren wel eens geraadpleegd (R8, R12): "Dat zijn allemaal collega's waarvan ik denk, die hebben toch net even iets meer kennis over de wet- en regelgeving en de vrijheid die je eventueel kan pakken." (R8). Vrijwel alle respondenten schakelen een senior in bij lastige situaties (R1, R3, R5, R8, R11). Respondenten geven aan dat de leidinggevende altijd wel bereid is om mee te kijken.

Wat opvalt, is dat twee respondenten zeggen de leidinggevende te hebben ingeschakeld bij situaties die in de media dreigden te komen (R1, R5). Een handhaver vertelt over een casus waarbij een klant de burgermeester en de media wil inschakelen: "Als zoiets in de publiciteit komt, en de kans is groot in dit geval, dan overleg ik dat zowel met een gelijkwaardige collega als met een leidinggevende." (R5). Een klantmanager Poort vindt het wel vreemd dat als een casus in de media dreigt te komen, er ineens meer mogelijk blijkt te zijn (R1).

Veel casussen worden, vanwege de multidisciplinaire teams, sowieso al besproken met collega's van andere disciplines. Dit wordt vaak, maar niet altijd als positief ervaren. Een respondent vertelt: "Wat ik heel vreemd vind, is dat de aanvragen bijzondere bijstand door een andere afdeling worden gedaan. En die collega's beslissen daarover en leggen daar soms echt een hele normatieve meetlat langs. Over mijn jongere. Dan denk ik: 'Potverdorie. Je bent de vader niet. Het is je eigen geld niet. Kijk nou naar het doel waar we naar toe willen.'. En dan durft zo iemand nog te zeggen: 'Ja dan hadden ze dat geld toen maar opzij moeten zetten.' En dan denk ik, dan kan jij wel vanuit je ivoren toren die normatieve lat eroverheen leggen. Zo werkt het soms gewoon niet en daar kan ik echt frustratie over hebben." (R11). Ook de inrichting van de organisatie is er dus op gericht dat collega's bij lastige situaties altijd met meerdere disciplines moeten overleggen. Maar, het is niet zo dat dit overleg altijd leidt tot maatwerk voor de klant.

Bij vrijwel alle lastige situaties wordt dus in eerste instantie interactie met de klant vermeden om gezamenlijk met collega's tot een gedegen oordeel te komen. Dit leidt vaak tot maatwerk, maar zoals het laatste voorbeeld illustreert, soms ook niet. Dat komt met name door discussie over de noodzakelijkheid en rechtmatigheid van maatwerk.

4.3.3 Moving against clients

In enkele gevallen zijn klantmanagers niet bereid om maatwerk te leveren. Bij een ongemotiveerde houding van de klant, kiest een van de respondenten al snel voor het strikt volgen van regels. Ook zeggen alle drie de handhavers vaker strikt regels te volgen in plaats van maatwerk te bieden omdat er dan sprake is van fraude. Een aantal klantmanagers Werk/Participatie verwijten inkomensadviseurs nog te vaak strikt de regels te volgen.

Enkele respondenten benoemen de strategie *bias*, wat betekent dat al van tevoren de klantmanager minder geneigd is om naar maatwerk toe te werken, veelal vanwege de relatie met de klant. Een klantmanager Werk/Participatie zegt vooral naar de houding van de klant te kijken en op basis daarvan te bepalen of ze bereid is zich extra in te zetten voor maatwerk: "Op het moment dat een klant een verzoek doet die actief aan het solliciteren is en heel graag wilt werken, en die zijn afspraken nakomt, dan sta je daar anders is dan wanneer iemand mij iets vraagt die zeer ongemotiveerd is en door eigen schuld is afgewezen op vacatures. Als zo iemand mij iets vraagt, dan neig je toch wel sneller naar nee." (R10).

Ook een handhaver zegt dat zijn bereidheid tot maatwerk erg afhankelijk is van de relatie met de klant: "Ik had vandaag iemand opgeroepen die in het PERSPECT [leerwerkprogramma] zit. Daar kan hij werkervaring opdoen, sollicitatietrainingen, brieven schrijven. Die komt daar bijna nooit opdagen. Bij zo'n klant ga ik geen maatwerk meer geven. Daar pas ik gewoon de Participatiewet op toe. Die roep ik vandaag op voor volgende week maandag, en komt die niet dan ligt die er gewon uit en trek ik 'm in." (R5). Een van de handhavers zegt het wel eens te zijn met de nieuwe visie, maar dat de visie niet altijd op klanten is toe te passen. Met name op de klanten die bij handhaving komen (R3). Maatwerk is dan niet altijd mogelijk, omdat de taak van de handhaver in dat geval is om vooral te kijken naar rechtmatigheid

Ook komt de strategie *strikt regels volgen* terug. Meerdere klantmanagers Werk/Participatie geven aan dat inkomensadviseurs vaker strikt de regels volgen, terwijl zij zelf wel vinden dat maatwerk mogelijk is (R8, R9, R11, R12). Een van hen zegt dat de inkomensadviseurs nog steeds gefocust zijn op rechtmatigheid, in plaats van op de klant (R12). Hoewel zij deze coping-strategie dus zelf niet toepassen, zien zij deze wel bij inkomensadviseurs. Zoals eerder genoemd, geeft een van de klantmanagers Inkomen aan het ook lastig te vinden om de focus op rechtmatigheid meer los te laten, nadat ze jarenlang vooral op rechtmatigheid is aangestuurd (R14).

Dus slechts enkele respondenten geven aan dat bij lastige situaties de klant wordt tegengewerkt. Dit gebeurt vooral bij situaties waarbij de klantmanager oordeelt dat de klant ongemotiveerd is en afspraken niet nakomt. Maar, wel wordt klantmanagers Inkomen verweten soms te veel op de regels te letten. Een van hen geeft aan het lastig te vinden om de focus op rechtmatigheid meer los te laten.

De deelvraag was: 'Hoe gaan klantmanagers om met deze publieke-waarde-conflicten?'. De meeste klantmanagers geven aan bij lastige situaties te blijven kijken naar hoe de klant zo goed mogelijk geholpen is. Vaak door gebruik te maken van bestaande wet- en regelgeving als houvast, en soms door eigen middelen in te zetten of door regels te buigen en te breken. Zo wordt alsnog in de volgens de klantmanager noodzakelijke dienstverlening voorzien. Daarbij wordt vaak advies gevraagd aan collega's, maar dit advies is er vooral op gericht om maatwerk mogelijk te maken. Soms worden nog wel strikt regels gevolgd, maar dat is vooral in situaties waarbij de houding van de klant niet

motiverend overkomt. Wel zeggen inkomensadviseurs, en ook verwijten klantmanagers inkomensadviseurs, vaak nog strikt regels te volgen. De wijze waarop coping wordt gebruikt, en of dan wel of niet naar de klant wordt toe bewogen, is dus sterk gerelateerd aan de rolopvatting van de contactambtenaar.

Tabel 2 Samenvatting resultaten

Waarde-conflict

Maatwerk versus effectiviteit	Maatwerk conflicteert met de effectiviteit van het beoogde maatwerk
Maatwerk versus rechtmatigheid	Maatwerk conflicteert met wet- en regelgeving en er zijn geen uitzonderingsgronden
Maatwerk versus gelijke behandeling	Maatwerk conflicteert met de waarde van het gelijk behandelen van iedere burger
Maatwerk versus verantwoording aan de samenleving	Maatwerk conflicteert met normatieve opvattingen over de bijstand
Maatwerk versus professionaliteit	Maatwerk conflicteert met de professionele standaard van de contactambtenaar, die is gericht op effectiviteit, rechtmatigheid, gelijke behandeling en verantwoording aan de samenleving

Coping-strategieën

<i>Moving towards clients</i>	
Hybridiseren	Door middel van goede onderbouwing en samenwerking wordt recht gedaan aan beide conflicterende waarden
Buigen en breken van regels	Regels worden gebogen of gebroken zodat in door klantmanager beoogde noodzakelijke dienstverlening kan worden voorzien
Prioriteren	Een klant wordt meer energie gegeven zodat in door klantmanager of handhaver beoogde noodzakelijke dienstverlening kan worden voorzien
Eigen middelen inzetten	Eigen tijd of geld wordt ingezet om in door klantmanager beoogde noodzakelijke dienstverlening te kunnen voorzien
<i>Moving away from clients</i>	
Support	Er wordt advies gevraagd aan collega's om twijfel weg te nemen
Escalatie	Er wordt advies gevraagd aan leidinggevendenden om twijfel weg te nemen
<i>Moving against clients</i>	
Strikt regels volgen	De regels worden strikt opgevolgd waarmee twijfel wordt weggenomen
Bias	Een klantmanager of handhaver is van tevoren al minder geneigd om maatwerk te bieden waardoor twijfel wordt beperkt

5. Discussie

De discussie bespreekt met name hoe de gevonden coping-strategieën moeten worden geïnterpreteerd. Zo wordt de bijdrage van dit onderzoek aan de literatuur duidelijk. Ook wordt ingegaan op de verdere wetenschappelijke- en praktische implicaties en de beperkingen van dit onderzoek.

5.1 Coping voor publieke-waarde-conflicten

De resultaten laten zien dat coping-strategieën uit elke door Tummers et al. (2015) gedefinieerde coping-familie worden gebruikt door contactambtenaren in het sociaal domein om met onzekerheid in besluitvorming om te gaan.

Het theoretisch kader verwachtte dat de publieke-waarde-benadering, vanwege het ontbreken van strike verantwoordingsafspraken, tot onzekerheid kan leiden bij contactambtenaren. In de resultaten is duidelijk het zoals Raaphorst gedineerde (2018) *interpretation uncertainty* te herkennen. Dit verdedigt de keuze voor het gebruik maken van theorie over *coping* om in kaart te brengen hoe contactambtenaren omgaan met waarde-conflicten.

Ook definieert Raaphorst *action uncertainty* wat zou optreden bij onderhandelingen met burgers en situaties met een grote impact op het leven en de emoties van burgers. Deze vorm van onzekerheid zou nieuw zijn voor contactambtenaren die meer werken vanuit een vertrouwensrelatie met de burger. Hoewel dit soort situaties erg aannemelijk lijkt voor een sociale dienst, komt deze vorm van onzekerheid in dit onderzoek weinig terug. Klantmanagers geven aan dat het juist hun taak is om betrokken te zijn bij de burger. Zij geven aan in elke situatie de klant zo goed mogelijk te helpen aan hulpverlening of participatie, afhankelijk van de capaciteiten van de klant. Daarbij weten zij wel duidelijk binnen welke juridische- en morele kaders zij deze dienstverlening kunnen aanbieden. Een verklaring hiervoor kan liggen in het domein van het onderzoek van Raaphorst. Dit onderzoek is gedaan bij de Belastingdienst, waar het naar verwachting minder gebruikelijk is om een vertrouwensrelatie met de klant op te bouwen. Daarentegen is dit in het sociaal domein als vele jaren gebruikelijk.

Ook komt *information uncertainty* beperkt terug, maar dat is te verklaren doordat contactambtenaren bij de sociale dienst veel inzicht hebben in de voor dienstverlening noodzakelijke informatie van de klant. Onzekerheid veroorzaakt door een tekort aan informatie is voor een sociale dienst dus beperkt relevant.

Door verder in te gaan op de concrete coping-strategieën die worden gebruikt en te kijken naar de condities waarin deze strategieën worden ingezet, wordt duidelijk wat de beweegredenen van contactambtenaren zijn om wel of niet over te gaan tot maatwerk. Tabel 2 (p50) laat deze coping-strategieën zien en benoemt onder welke condities zij worden gebruikt.

Moving towards clients

Veelal wordt er bij een waarde-conflict waarbij maatwerk een rol speelt naar de klant toe bewogen. Bestaande wet- en regelgeving biedt daar ruimte voor. Dan is er sprake van *hybridiseren* (De Graaf et al., 2016). Wel is het dan wel nodig om het voorgestelde maatwerk goed te onderbouwen, zodat ook collega's overtuigd zijn van de keuze voor maatwerk. Ook is het nodig om intensief samen te werken met andere disciplines in de organisatie en betrokken

partijen buiten de organisatie. Een goede onderbouwing en een goede samenwerking kunnen dus als succesfactor worden gezien om maatwerk mogelijk te maken.

Wat ook interessant is, is dat contactambtenaren die *doelmatigheid* als focus hebben, soms eigen middelen in zetten regels buigen en breken, wanneer zij geen toestemming krijgen van collega's die verantwoordelijk zijn voor *rechtmatigheid*. Wet- en regelgeving laat de interpretatie van wat gezien kan worden als 'noodzakelijke' ondersteuning enigszins vrij. Daardoor komen situaties voor waarbij contactambtenaren het niet eens zijn met het oordeel dat een voorgesteld maatwerktraject onrechtmatig zou zijn. In deze situaties kunnen zij het niet verdragen dat de noodzakelijke hulp aan burgers niet wordt geboden. Hierbij wordt ook weer het waarde-conflict tussen maatwerk en professionaliteit duidelijk.

Voor contactambtenaren die *rechtmatigheid* als rolopvatting hebben, is het belangrijk dat een keuze voor maatwerk voldoende is onderbouwd en past binnen wet- en regelgeving. Dat biedt in veel gevallen voldoende ruimte biedt om te individualiseren. Ook zeggen deze contactambtenaren dat zij beseffen dat het van meerwaarde is om soms extra in een klant te investeren, als de klant daar op langere termijn meer mee geholpen is. Dit laat zien dat ook contactambtenaren die vooral het kijken naar rechtmatigheid het belang van de publieke-waarde-benadering inzien.

Moving away from clients

Bij vrijwel elk publieke-waarde-conflict wordt in eerste instantie een betekenisvolle interactie vermeden. Enerzijds gebeurt dit door te overleggen met andere collega's binnen het team of met collega's van andere disciplines. Anderzijds gebeurt dit met senioren in het team. Veelal gaat het dan om situaties die complex zijn en waarbij de aard van de situatie erom vraagt dat een leidinggevende meekijkt.

Wat opvalt, is dat de door Tummers et al. (2015) gedefinieerde strategieën *routinizing* en *rationing* vrijwel niet worden gevonden. Deze strategieën zijn erop gericht om respectievelijk alle burgers op een standaard manier dienstverlening aan te bieden of de verwachtingen of aantrekkelijkheid van beschikbaarheid van dienstverlening te verminderen. Vrijwel alle gesproken contactambtenaren zeggen juist in iedere situatie opnieuw te bekijken hoe zo goed mogelijk kan worden voldaan aan de behoefte van de klant. Hoewel enkele contactambtenaren wel zeggen dat iedere klant op dezelfde manier behandeld moet worden, gebeurt dit in de praktijk nauwelijks, omdat er op allerlei verschillende manieren wordt samengewerkt. Dat maakt een routine tussen verschillende klanten niet mogelijk.

Binnen deze coping-familie worden wel twee andere coping-strategieën gevonden: *support* en *escalatie*. Deze strategieën zijn al eerder gedefinieerd door De Graaf et al. (2016) en door Aschhoff en Vogel (2017) en Jaspers en Steen (2019). Bij vrijwel alle casussen die enigszins lastig zijn wordt om advies gevraagd binnen het team. Bij de meer complexe situaties wordt een leidinggevende ingeschakeld. Het identificeren van deze coping-strategieën laat zien dat er meer discussie en overleg is binnen de organisatie, juist zoals met de publieke-waarde-benadering is beoogd. Maar, het veelvuldig constateren van de strategie *regels buigen en breken* en *strikt regels volgen* laat zien dat ondanks dit overleg, maatwerk niet altijd mogelijk blijkt.

Het ontbreken van de strategieën *routinizing* en *rationing* suggereert dat contactambtenaren die werken volgens de publieke-waarde-benadering anders omgaan met *coping* dan contactambtenaren die werken volgens

New Public Management. In plaats van dat terug wordt gevallen op routines, wordt belangenafweging gezocht. Waarom dat soms niet tot maatwerk leidt, valt onder *moving against clients*.

Moving against clients

Bij enkele publieke-waarde-conflicten wordt tegen de klant in bewogen. Dat betekent dat de klant geen maatwerk wordt geboden. Vooral deze coping-familie is interessant, omdat het tegen de klant in bewegen het succes van de publieke-waarde-benadering zou kunnen ondermijnen.

Dit gebeurt middels de strategie *strikt regels volgen* die al door Tummers et al. (2015) is gedefinieerd. Contactambtenaren die doelmatigheid als focus hebben, doen dit vanzelfsprekend als het gevraagde maatwerk naar verwachting niet doelmatig is. Contactambtenaren met rechtmatigheid als focus doen dit logischerwijs wanneer de vraag naar maatwerk onrechtmatigheid, maar ook wanneer zij maatwerk niet overeen vinden komen met een gelijke behandeling tussen klanten. Contactambtenaren met doelmatigheid als focus pleiten in die situaties juist er juist voor om iedere burger zo goed mogelijk te helpen. Ook hier is de coping-strategie dus afhankelijk van de rolopvatting van de contactambtenaar.

Ook wordt de strategie *bias* (De Graaf et al., 2016) gebruikt, wat betekent dat een contactambtenaar al bij voorbaat een waarde belangrijker acht dan een andere. Contactambtenaren met doelmatigheid als focus doen dit in situaties waarbij de klant ongemotiveerd is en zij daarom niet geneigd zijn extra energie te investeren in dienstverlening aan de klant. Bij contactambtenaren met rechtmatigheid als focus ligt deze strategie dicht bij *strikt regels volgen*. Deze strategie wordt gebruikt in situaties waarbij de contactambtenaar maatwerk niet verenigbaar vindt met zijn of haar professionele rolopvatting, die gericht is op rechtmatigheid en een gelijke behandeling van burgers.

Koven (2019) definieert dit als *actieve weerstand*, wat inhoudt dat klantmanagers hun eigen visie op dienstverlening uitvoeren. Maar, in dit onderzoek lijkt bewuste weerstand hier niet de verklaring voor te zijn. Eerder is deze weerstand te verklaren door de professionele identiteit die hoort bij de gegeven functie. Zoals Zacka (2019) al aantoonde kan deze identiteit leidend zijn in de manier waarop dienstverlening wordt aangeboden. Zacka typeert contactambtenaren als *moral agents* die na verloop van tijd een eigen stijl ontwikkelen. Daardoor kan het voorkomen dat zij dienstverlening, onbewust, baseren op hun eigen overtuiging waardoor maatwerk voor de burger uitblijft. De discussie laat dus zien dat de stijl van contactambtenaren, vooral contactambtenaren die strikt gefocust zijn op rechtmatigheid, niet overeenkomst met de wens van de organisatie om altijd te kijken naar hoe maatwerk mogelijk kan zijn.

De discussie laat zien dat er een verschil is in hoe klantmanagers Werk/Participatie en -Poort waarde-conflicten ervaren en coping-strategieën inzetten in vergelijking met klantmanagers Inkomen en handhavers. Klantmanagers Werk/Participatie en -Poort kijken met name naar de *doelmatigheid* van de uitkering en overige hulpverlening. Klantmanagers Inkomen en handhavers kijken naar de *rechtmatigheid* van de uitkering en hulpverlening. Hoewel de functies zijn verdeeld op basis van rechtmatigheid en doelmatigheid, zijn beide contactambtenaren verantwoordelijk voor dezelfde dienstverlening aan dezelfde burger. Ook zijn de doelstellingen van de organisatie,

namelijk maatwerk en de klant boven de regels, voor beide typen contactambtenaren hetzelfde. De taak die zij hebben is dus hetzelfde, alleen de rolopvatting van beide typen verschilt. Tabel 3 (p53) vat de discussie samen.

Tabel 3 Geïdentificeerde coping-families en strategieën en de condities waarin deze worden gebruikt

Coping-familie en -strategieën	Conditie	
	Contactambtenaren met <i>doelmatigheid</i> als dominante rolopvatting	Contactambtenaren met <i>rechtmatigheid</i> als dominante rolopvatting
Moving towards clients		
Hybridiseren	Voldoende kennis van wet- en regelgeving en goede samenwerking met betrokken partijen	Voldoende onderbouwing van rechtmatigheid
Buigen en breken van regels	Het niet kunnen bieden van het beoogde maatwerk is onverdraaglijk	Van mening dat sanctie opweegt tegen de ernst en mate van onrechtmatigheid
Prioriteren	Verwachting dat met extra inzet maatwerk wel mogelijk is	Van mening dat het van meerwaarde kan zijn om extra tijd en energie in de klant te investeren
Eigen middelen inzetten	Oordeel collega voor niet bieden van maatwerk is onverdraaglijk	n.v.t.
Moving away from clients		
Support	In vrijwel iedere situatie waarbij twijfel is	In vrijwel iedere situatie waarbij twijfel is
Escalatie	Bij complexe situaties	Bij complexe situaties
Moving against clients		
Strikt regels volgen	Wanneer maatwerk naar verwachting niet effectief is	Wanneer de vraag naar maatwerk onrechtmatig is of wanneer van mening dat maatwerk leidt tot een ongelijke behandeling
Bias	De klant is ongemotiveerd	Rechtmatigheid wordt bij voorbaat als uitgangspunt genomen

Het waarde-conflict wat daarbij vooral een rol speelt is het conflict tussen maatwerk en rechtmatigheid en maatwerk en een gelijke behandeling. Interpretatie van maatwerk, oftewel de doelmatigheid van de uitkering, wordt gedaan door een klantmanager en is subjectief. Maar ook de interpretatie van rechtmatigheid is enigszins subjectief, omdat de wet uitzonderingsgronden voorschrijft op basis van noodzakelijkheid, en noodzakelijkheid is

niet objectief vast te stellen. Ook is er discussie of een gelijke behandeling gaat om iedere burger dezelfde dienstverlening aanbieden, of gelijke behandeling betekent dat een verschil in dienstverlening tot dezelfde uitkomsten moet leiden.

Dit waarde-conflict is deels terug te brengen naar de drie typen *good governance* van Bovens et al. (2007). Deze typen zijn *rechtmatigheid*, *performance* en *responsiviteit*. Dit onderzoek laat zien dat maatwerk samen kan gaan met zowel rechtmatigheid als verantwoording aan de samenleving, maar dat daarbij wel een nieuw besef nodig is van de professionaliteit van de contactambtenaar. Om maatwerk mogelijk te maken, moet die professionaliteit niet rechtmatigheid of performance-indicatoren als uitgangspunt nemen, maar juist de kracht zien van belangenafweging in publieke dienstverlening. Alleen door open te staan voor belangenafweging komt er ruimte voor maatwerk en kan de creatie van publieke waarde door de contactambtenaar worden vergroot. Daarbij moet dus het conflict worden opgezocht tussen waarden als rechtmatigheid en responsiviteit, maar moet ook de individuele contactambtenaar blijven zoeken naar de verbinding tussen die waarden.

De schematische weergave in tabel 3 kent ten opzichte van Tummers et al. een aantal wijzigingen. Het identificeren van de strategieën *support*, *escalatie* en *bias* zijn toegevoegd. Deze zijn al gevonden door De Graaf et al. (2016), Aschhoff en Vogel (2017) en Jaspers & Steen (2019).

Wat deze discussie toevoegt aan de theorie over coping, is de constatering dat afhankelijk van de rolopvatting van de contactambtenaar, deze strategie wel- of niet tot maatwerk kan leiden. Dit onderzoek laat zien dat, ook al is publieke waarde en maatwerk voor alle contactambtenaren in de organisatie het uitgangspunt, keuzes van ambtenaren sterk beïnvloedt kunnen worden door functieverdeling, professionele identiteit en de daarbij horende rolopvatting van de contactambtenaar.

Zo schrijft de WRR in het rapport *'De verzorgingsstaat heroverwogen'* dat de verzorgingsstaat, waarin het sociaal domein een grote rol speelt, vier functies heeft: *verzorgen*, *verzekeren*, *verheffen* en *verbinden*. Het rapport pleit voor een verschuiving van focus van verzorgen en verzekeren naar verheffen en verbinden. Daarbij is het nog onduidelijk hoe de vernieuwde rol van contactambtenaren hierop aansluit (WRR, 2006). Van den Hoek (2019) onderzoekt hoe de rol van klantmanagers binnen een sociale dienst verandert nu de publieke-waarde-benadering steeds meer in opkomst is. Hij constateert dat er vier rollen van klantmanagers nodig zijn in het sociaal domein om de publieke-waarde-benadering tot uiting te brengen: *sociale autoriteit*, *sociaal makelaar*, *sociaal netwerker* en *sociaal regisseur*. Meer wetenschappelijk onderzoek is nodig om deze nieuwe rolopvatting van contactambtenaren verder te theoretiseren, en ook te generaliseren voor het sociaal domein en de publieke sector als geheel. De publieke-waarde-benadering is namelijk in de gehele publieke sector in opkomst. Ook is het raadzaam te onderzoeken of deze opdeling in rollen gewenst is, nu dit onderzoek laat zien dat een focus op eigen verantwoordelijkheden ertoe kan leiden dat contactambtenaren vasthouden aan hun eigen rolopvatting waardoor maatwerk niet wordt geleverd.

6. Conclusie

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *'Hoe gaan contactambtenaren in het sociaal domein, die werken volgens de publieke-waarde-benadering, om met conflicterende publieke waarden?'*

In de publieke sector is de publieke-waarde-benadering populair. Dat maakt maatwerk bij publieke dienstverlening en daarmee publieke waarde voor de samenleving mogelijk. Maar, contactambtenaren kunnen onzekerheid ervaren met het bieden van maatwerk, omdat ook andere waarden van belang zijn. Dit onderzoek laat zien dat maatwerk conflicteert met waarden als rechtmatigheid, gelijke behandeling, effectiviteit en verantwoording aan de samenleving. Maar, geconcludeerd wordt dat het waarde-conflict wat wordt ervaren vooral een conflict is tussen maatwerk en professionaliteit: maatwerk komt niet altijd overeen met de professionele standaard van de contactambtenaar.

De coping-strategieën die bij deze conflicten worden gebruikt laten zien dat niet elke contactambtenaar op dezelfde manier met deze waarde-conflicten omgaat. Contactambtenaren met doelmatigheid als rolopvatting proberen met voldoende onderbouwing en goede samenwerking maatwerk mogelijk te maken, maar daarbij wordt wel altijd overlegd met collega's. Contactambtenaren met rechtmatigheid zijn echter minder bereid om over te gaan tot maatwerk, omdat zij nog sterk gefocust zijn op rechtmatigheid, terwijl wetgeving juist de ruimte biedt om maatwerk mogelijk te maken. Geconcludeerd wordt dat de manier waarop contactambtenaren copen met waarde-conflicten en onzekerheid bij publieke dienstverlening sterk wordt beïnvloed door hun rolopvatting. Omdat deze rolopvatting soms te gefocust is op rechtmatigheid, komt het voor dat niet altijd maatwerk wordt gezocht en de maximale publieke waarde wordt gecreëerd. Daarom moet de rolopvatting van contactambtenaren binnen de publieke-waarde-benadering opnieuw worden gedefinieerd. Dan kan de nieuwe rol, die gericht is op discussie, belangenafweging en samenwerking, kenbaar worden gemaakt en kunnen contactambtenaren de publieke-waarde-benadering als moreel kompas gebruiken om bij publieke dienstverlening altijd naar maatwerk te zoeken.

Ook wordt geconcludeerd dat coping een relevant concept blijft om inzichtelijk te maken hoe contactambtenaren omgaan met conflicten, maar nu de publieke-waarde-benadering in opkomst is, moet een andere betekenis komen van coping om interactie met de klant te vermijden (*moving away from clients*). Deze vorm van coping is er niet altijd op gericht om interactie met de klant te vermijden, maar juist ook om maatwerk mogelijk te maken. Daarbij moet bij coping meer aandacht worden besteed aan de rolopvatting van contactambtenaren, omdat die rolopvatting verklarend kan zijn in de manier waarop contactambtenaren omgaan met conflicten in hun dagelijks werk.

Ook laat dit onderzoek zien dat contactambtenaren ook kritiek hebben op de publieke-waarde-benadering. Contactambtenaren zijn zeer kritisch op het ongelijk behandelen van burgers, afhankelijk van bij welke contactambtenaar de burger terecht komt. Ook waarschuwden Maynard-Moody en Musheno voor deze ongelijkheid (2012). Intervisie kan er volgens klantmanagers aan bijdragen dat binnen de organisatie een

gelijkwaardig besef komt van wat klantmanagers hieronder verstaan. Indicatoren of targets moeten daarbij niet het werk te strikt vastleggen, omdat dat de voor contactambtenaren noodzakelijke vrijheid kan beperken. Wel wordt gepleit voor meer inzicht in het bestedingsbudget van contactambtenaren, zodat een gedeeld besef ontstaat over wanneer wel of niet mee wordt gegaan met wensen van klanten. Dit soort sturingsmechanismen, zoals intervisie, sluiten goed aan bij *transformationeel leiderschap* zoals Stazyk en Davis dat omschrijven (2020). Geconcludeerd wordt dat, om de publieke-waarde-creatie te vergroten, moet worden gekeken naar verdere uitbreiding van dit transformationeel leiderschap.

6.1 Beperkingen

Dit onderzoek kent een aantal beperkingen. De meest belangrijke zit in de respondentenselectie. Vanwege de beperkte respons van inkomensadviseurs zijn er slechts twee van hen geïnterviewd, terwijl meerdere klantmanagers hebben aangegeven dat inkomensadviseurs een belangrijke rol spelen in het proces van dienstverlening. Daardoor is het deels onduidelijk of het rolconflict tussen maatwerk en professionaliteit representatief is voor alle inkomensadviseurs in de organisatie. Tegelijkertijd geven de twee inkomensadviseurs die wel zijn geïnterviewd ten opzichte van elkaar een vergelijkbaar verhaal. Bovendien was de focus van de data-verzameling het in kaart brengen van gedragsinspanningen. Veel klantmanagers hebben duidelijk omschreven welk gedrag zij zien bij inkomensadviseurs in dienstverleningsprocessen. Maar, het beperkt aantal interviews maakt het dus niet mogelijk om overtuigend de gedragingen en opvattingen van inkomensadviseurs inzichtelijk te maken. Bij vervolgonderzoek is het dus relevant om meer inkomensadviseurs op te nemen in de respondentenselectie.

Een tweede beperking is dat de onderzoeker niet fysiek bij de onderzoeksorganisatie aanwezig is geweest. Vanwege de coronacrisis vindt al het werk van de onderzoeksorganisatie online plaats. Daarom was het niet mogelijk om, buiten de interviews, te ervaren hoe processen in de organisatie verlopen. Ook zou de dataverzameling gebaat zijn bij observaties tijdens dienstverleningsprocessen, maar ook dat was vanwege de coronacrisis niet mogelijk. Dit is ondervangen door tijdens de interviews respondenten zelf casussen voor te leggen waarbij zij maatwerk bieden lastig vonden. Daardoor was het mogelijk om, zonder veel kennis van de onderzoeksorganisatie, toch over concrete casuïstiek de coping-strategieën inzichtelijk te maken. Bij vervolgonderzoek kan het relevant zijn om interviews te combineren met observaties tijdens dienstverleningsprocessen met verschillende typen klantmanagers.

Ook zou dit onderzoek gebaat zijn bij het gebruiken van vignetten tijdens de interviews, zodat elke respondent op basis van dezelfde waarde-conflicten zijn of haar coping-strategieën uiteenzet. Maar, het opzetten van vignetten die ecologisch valide zijn was niet mogelijk, ook vanwege het gebrek aan kennis van de dienstverleningsprocessen van de organisatie. In vervolgonderzoek kan het relevant zijn om intensief processen in de organisatie te observeren om op basis daarvan vignetten te kunnen opstellen.

Een derde beperking ligt bij de generaliseerbaarheid van dit onderzoek. De onderzoeksopzet suggereert dat er een direct verband is tussen implementatie van de publieke-waarde-benadering en coping-strategieën tijdens publieke dienstverlening. Maar, het kan zijn dat sommige coping-strategieën niet direct in verbinding staan met het werken volgens deze benadering die gekenmerkt is door minder routines en prestatie-indicatoren. Dit is ondervangen door

tijdens de interviews concreet te vragen of coping-strategieën te maken hebben met de focus op maatwerk, of dat deze coping-strategieën ook enkele jaren geleden al werden gebruikt, toen de organisatie nog vooral volgens *New Public Management* was ingericht. Veel respondenten gaven aan dat er in die tijd ook al veel discussies waren, burgers ook al ongelijk werden behandeld, maar noemen ook dat deze perverse effecten in de laatste jaren zijn toegenomen.

Maar, niet moet de suggestie worden gewekt dat dit onderzoek causale relaties probeert vast te stellen. Bovendien benoemen veel respondenten dat de manier waarop met discussie wordt omgegaan, sterk afhankelijk is van de sfeer in het team. Dit staat niet in direct verband met werken volgens de publieke-waarde-benadering en ook niet met publiek-management-literatuur. Daarom zijn de coping-strategieën slechts beperkt te generaliseren voor andere publieke organisaties die starten met implementatie van de publieke-waarde-benadering. In vervolgonderzoek is het relevant om ook met literatuur vanuit de organisatiepsychologie te betrekken bij het theoretisch raamwerk en vanuit psychologisch perspectief dezelfde probleemstelling te bestuderen.

6.2 Suggesties vervolgonderzoek

Bij vervolgonderzoek naar *coping* is er meer aandacht nodig voor *coping* bij contactambtenaren die werken in publieke organisaties waar de publieke-waarde-benadering is geïmplementeerd. Dit onderzoek heeft slechts één organisatie in het sociaal domein bekeken, maar het is nog onbekend of deze resultaten representatief zijn voor andere organisaties binnen het sociaal domein of voor organisaties in andere domeinen. Dit onderzoek kan het startpunt vormen om ook bij andere organisaties inzichtelijk te maken hoe *coping* plaatsvindt. Met dit inzicht, kan worden getoetst of contactambtenaren in organisaties, die expliciet volgens de publieke-waarde-benadering zeggen te willen werken, ook daadwerkelijk maatwerk aan burgers bieden, of dat er andere mechanismen optreden waardoor maatwerk wordt vermeden. Daarbij moet dus de verbanden worden gezocht met inzichten vanuit de organisatiepsychologie.

Binnen de *street-level-bureaucracy*-literatuur is er meer aandacht nodig voor het waarde-conflict tussen maatwerk en de professionaliteit van contactambtenaren. Vanwege dit waarde-conflict kan het voorkomen dat contactambtenaren zich niet altijd voor maatwerk inzetten, ook al is dit wel de doelstelling van de organisatie en biedt wet- en regelgeving daar ruimte voor. Dit onderzoek moet inzichtelijk maken hoe de professionaliteit van contactambtenaren moet veranderen nu de publieke-waarde-benadering in opkomst is. Zo heeft Evetts (2009) onderzoek gedaan naar hoe professionalisme in de publieke sector is veranderd onder *New Public Management*. Dit onderzoek zou opnieuw uitgevoerd moeten worden, maar dan gericht op *Public Value Management*.

Voor verdere conceptualisering van *Public Value Management* is het noodzakelijk om bij meerdere publieke organisaties, in verschillende domeinen, concreet in kaart te brengen hoe de publieke-waarde-benadering wordt geïmplementeerd. Bijvoorbeeld door een multiple-case-study waarbij de implementatie van de publieke-waarde-benadering tussen verschillende publieke organisaties met elkaar wordt vergeleken. Daarbij is het van belang om inzichtelijk te maken of deze manier van implementatie ook daadwerkelijk tot maatwerk leidt. Dit onderzoek laat namelijk zien dat, hoewel een organisatie zich expliciet zegt te willen inzetten voor maatwerk, dit niet altijd gebeurt. De perverse effecten die dit onderzoek heeft gevonden zijn weerstand van contactambtenaren en het ontbreken van een gedeeld besef over maatwerk, maar onbekend is nog of deze perverse effecten ook bij andere organisaties

die werken volgens de publieke-waarde-benadering spelen. Vervolgonderzoek bij andere publieke organisaties kan in kaart brengen welke perverse effecten kenmerkend zijn voor de publieke-waarde-benadering, zodat publieke managers met bewuste keuzes deze perverse effecten kunnen ondervangen. Daarbij moet dus aandacht worden besteed aan *transformationeel leiderschap*.

Een interessante invalshoek daarbij is dat veel contactambtenaren overgaan tot *cognitieve coping*. Vanwege het ontbreken van strikte werkafspraken en het ontbreken van een gedeeld besef over maatwerk, ervaren klantmanagers meer discussie op de werkvloer en ook meer irritatie over het ongelijk behandelen van burgers. Klantmanagers geven aan dat in hun team te uiten, maar dat daar niet altijd positief op wordt gereageerd. Hoewel dit onderzoek valt binnen de publiek-management-literatuur, moet voor een succesvolle implementatie van de publieke-waarde-benadering ook worden gekeken naar de (organisatie)psychologie. Het veld van publiek management alleen biedt geen handvatten om dit perverse effect te ondervangen.

6.3 Praktische implicaties

De vraag van de onderzoeksorganisatie was met name hoe KPI's zo ingericht konden worden dat deze recht deden aan publieke waarde. Daarmee kan de organisaties beter inzichtelijk maken in hoeverre de activiteiten van de organisatie ook bijdragen aan de doelen van de organisatie. Dit onderzoek laat zien dat de term KPI's bij de publieke-waarde-benadering tegenstrijdig is. De publieke-waarde-benadering vraagt juist om een pragmatische kijk op verantwoording, zonder het werk te beoordelen op output. Een te strikte focus op productie zou juist het succes van de publieke-waarde-benadering belemmeren.

De onderzoeksorganisatie wordt aanbevolen dat voor een meer succesvolle implementatie van de publieke-waarde-benadering, er meer moet worden geïnvesteerd in transformationeel leiderschap. Dat wil zeggen dat de organisatie moet investeren in het creëren van een gedeeld besef over maatwerk, bijvoorbeeld door middel van het organiseren van intervisiebijeenkomsten. Dat kan discussies tussen klantmanagers en inkomensadviseurs over hoe maatwerk opweegt tegen rechtmatigheid verminderen. Ook kan dit ertoe leiden dat klantmanagers minder regels hoeven te breken, wanneer zij zelf maatwerk als noodzakelijk zien maar hier van inkomensadviseurs geen toestemming voor krijgen.

Ten tweede laat dit onderzoek zien dat de professionele identiteit van contactambtenaren soms niet aansluit bij de doelstelling van de organisatie. Hoewel de organisatie in haar visie expliciet benoemt dat maatwerk moet worden opgezocht en dat daarvoor ook ruimte is in wet- en regelgeving, wordt dit niet door elke werknemer zo beleefd. Inkomensadviseurs en handhavers geven aan dat het onderdeel is van hun functie om juist de focus en het zwaartepunt te leggen op rechtmatigheid. Daardoor is een vooringenomen afweging tussen maatwerk en rechtmatigheid zeer waarschijnlijk.

De onderzoeksorganisatie wordt aanbevolen haar werknemers bewust te maken van de mogelijke verandering van professionele identiteit en rolopvatting van contactambtenaren in het sociaal domein. Deze nieuwe professionele identiteit vraagt om kunnen omgaan met discussie en om een vrijere interpretatie van wet- en regelgeving, juist omdat deze wet- en regelgeving ruimte geeft om maatwerk te bieden.

Voor publieke organisaties in het algemeen is het relevant om bij de implementatie van de publieke-waarde-benadering oog te hebben voor de perverse effecten van de publieke-waarde-benadering. Dit zijn er, volgens dit onderzoek, drie: meer discussie in teams, het nalaten van werk in zelfsturende teams en ongelijke behandeling van burgers. Zelfsturende teams zijn inderdaad geschikter om maatwerk te kunnen bieden, maar er ontstaat veel discussie over de manier waarop het werk uitgevoerd moet worden. Ook komt het voor dat collega's hun werk niet uitvoeren, zonder dat zij daar op worden aangesproken. Dat zorgt voor spanning in een team. Ongelijke behandeling treedt op doordat contactambtenaren naar eigen inzicht dienstverlening aanbieden aan de burger. Dit komt met name doordat het ontbreekt aan een gedeeld besef over maatwerk.

Daarom worden drie aanbevelingen gegeven voor publieke organisaties die willen starten met de implementatie van de publieke-waarde-benadering. Ten eerste is het noodzakelijk om te investeren in samenwerkingsvaardigheden en communicatievaardigheden van contactambtenaren. Dit kan eraan bijdragen dat in zelfsturende teams constructieve discussies gehouden kunnen worden. Ten tweede is het een optie om in teams personele- en inhoudelijke supervisie van elkaar te scheiden, waarbij het team op inhoudelijk vlak wel zelfsturend is, maar op het personele vlak wel een leidinggevende heeft. Dit kan voorkomen dat inhoudelijke en personele discussies in elkaar overlopen wat de sfeer op de werkvloer en dienstverlening aan de burger niet ten goede komt. De derde aanbeveling is dat, voordat op de publieke-waarde-benadering wordt overgegaan, er moet worden geïnvesteerd in het creëren van een gedeeld besef over maatwerk en hoe maatwerk opweegt tegen waarden als rechtmatigheid en effectiviteit. Dit kan discussies in het team voorkomen en kan het succes van de publieke-waarde-benadering, wat zich juist kenmerkt door het bieden van maatwerk, versnellen.

Referenties

- Andersen, L. B., Jørgensen, T. B., Kjeldsen, A. M., Pedersen, L. H., & Vrangbæk, K. (2012). Public value dimensions: Developing and testing a multi-dimensional classification. *International journal of public administration*, 35(11), 715-728.
- Aschhoff, N., & Vogel, R. (2018). Value conflicts in co-production: governing public values in multi-actor settings. *International Journal of Public Sector Management*.
- Berlin, I. (1982). *Against the current: Essays in the history of ideas*. London, England: Hogarth Press.
- Boeije, H. (2016). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen* (2e ed.). Amsterdam: Boom uitgevers.
- Bovens, M. A. P. (2000). De vierde macht revisited. Over ambtelijke macht en publieke verantwoording.
- Bovens, M. A. P., 't Hart, P., & Van Twist, M. J. W. (2007). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek* [Public Governance. Policy, Organization and Politics]. Dordrecht, The Netherlands: Kluwer.
- Breuer, J. & Freud, S. (1955). *Studies on hysteria*. London: Hogarth Press.
- Brodkin, E. Z. (2007). Bureaucracy redux: Management reformism and the welfare state. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(1), 1-17
- Bryman, A. (2016). *Social research methods*. Oxford university press.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management.
- De Graaf, G., Huberts, L., & Smulders, R. (2016). Coping with public value conflicts. *Administration & society*, 48(9), 1101-1127.
- De Vries, J. (2021, 29 januari). Bijstandshandhavers balanceren tussen empathie en sancties: 'Wij hebben de wet ook niet verzonnen'. *De Volkskrant*. <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/bijstandshandhavers-balanceren-tussen-empathie-en-sancties-wij-hebben-de-wet-ook-niet-verzonnen~b1714562/>
- De Winter, P. (2020). Handhaving van de bijstandsregels: Uitvoerders zoeken ruimte voor eigen keuzes. In *Streng maar onrechtvaardig: De bijstand gewogen* (pp. 115-128). Uitgeverij en boekhandel van Genneep bv.
- Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public money & management*, 14(3), 9-16.
- Evetts, J. (2009). New professionalism and new public management: Changes, continuities and consequences. *Comparative sociology*, 8(2), 247-266.
- Fisher, G., & Aguinis, H. (2017). Using theory elaboration to make theoretical advancements. *Organizational Research Methods*, 20(3), 438-464.
- Folkman, S., & Lazarus, R. S. (1980). An analysis of coping in a middle-aged community sample. *Journal of health and social behavior*, 219-239.
- Gains, F., & Stoker, G. (2009). Delivering 'public value': Implications for accountability and legitimacy. *Parliamentary Affairs*, 62(3), 438-455.
- Hart, W., & Buiting, M. (2012). *Verdraaide organisaties*. Kluwer.
- Hefetz, A., & Warner, M. (2004). Privatization and its reverse: Explaining the dynamics of the government contracting process. *Journal of public administration research and theory*, 14(2), 171-190.

- Hiah, J. & Knijn, T. (2020). Rechtvaardigheid en participatie in de sociale bijstand. Gelijkwaardigheid door herverdeling, erkenning en vertegenwoordiging. In *Streng maar onrechtvaardig: De bijstand gewogen* (pp. 145-162). Uitgeverij en boekhandel van Gennep bv.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Jaspers, S., & Steen, T. (2019). Realizing public values: enhancement or obstruction? Exploring value tensions and coping strategies in the co-production of social care. *Public Management Review*, 21(4), 606-627.
- Kelly, G., Mulgan, G., & Muers, S. (2002). Creating public value. *London, Cabinet Office*.
- Kleinnijenhuis, J. & Lammers, E. (2020, 17 december). Ouders Toeslagenaffaire is een 'ongekend onrecht' aangedaan. *Trouw*. <https://www.trouw.nl/politiek/ouders-toeslagenaffaire-is-een-ongekend-onrecht-aangedaan~be0bf87d/>
- Kremer, M. (2020). Beter een basisbaan dan bijstand: Over de noodzaak mensen met weinig kansen op de arbeidsmarkt betaald werk te bieden. In *Streng maar onrechtvaardig: De bijstand gewogen* (pp. 229-242). Uitgeverij en boekhandel van Gennep bv.
- Koven, S. G. (2019). *The Case Against Bureaucratic Discretion*. Springer.
- Lazarus, R. S. (1966). *Psychological stress and the coping process*. New York: McGraw-Hill
- Liddle, J. (2018). Public value management and new public governance: Key traits, issues and developments. In *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe* (pp. 967-990). Palgrave Macmillan, London.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2012). Social equities and inequities in practice: Street-Level workers as agents and pragmatists. *Public Administration Review*, 72(s1), S16-S23.
- Meynhardt, T., Gomez, P., & Schweizer, M. (2014, February). The Public Value Scorecard: what makes an organization valuable to society?. In *Performance* (Vol. 6, No. 1, pp. 1-8). Ernst & Young Global Limited.
- Moore, M. H. (1995). Creating public value: Strategic management in government.
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing public value*. Harvard University Press.
- Muffels, R. J. A. (2020). Experimenten in de Participatiewet. Ongelijke behandeling bij ongelijke kansen op de arbeidsmarkt. In *Streng maar onrechtvaardig: De bijstand gewogen* (pp. 129-144). Uitgeverij en boekhandel van Gennep bv.
- O'Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian journal of public administration*, 66(3), 353-366.
- Raaphorst, N. (2018). How to prove, how to interpret and what to do? Uncertainty experiences of street-level tax officials. *Public Management Review*, 20(4), 485-502.
- Rhodes, R. A., & Wanna, J. (2007). The limits to public value, or rescuing responsible government from the platonic guardians. *Australian Journal of Public Administration*, 66(4), 406-421
- Schillemans, T. (2007). *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. Lemma.
- Schmidt, J. E. T., Kuipers, B. S., Groeneveld, S. M., Fraussen, B., Ashikali, T., Laterveer, H., & Slooff, A. (2019). *Publiek leiderschap en maatschappelijke meerwaarde* (Doctoral dissertation, Leiden University).

- Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options. *Political research quarterly*, 61(2), 294-308.
- Sebrechts, M., Kampen, T., Knijn, T. & Tonkens, E. (2020) Hoe rechtvaardig is de bijstand?. In *Streng maar onrechtvaardig: De bijstand gewogen* (pp. 7-21). Uitgeverij en boekhandel van Gennepe bv.
- Shaw, R. (2013). Another size fits all? Public value management and challenges for institutional design. *Public Management Review*, 15(4), 477-500.
- Smith, R.F.I. 2004. 'Focusing on Public Value: Something New and Something Old.' *Australian Journal of Public Administration* 63(4): 68–79.
- Spicer, M. W. (2001). Value pluralism and its implications for American public administration. *Administrative Theory & Praxis*, 23, 507-528.
- Stazyk, E. C., & Davis, R. S. (2020). Transformational leaders: Bridging the gap between goal ambiguity and public value involvement. *Public Management Review*, 22(3), 364-385.
- Stoker, G. (2006). Public value management: a new narrative for networked governance?. *The American review of public administration*, 36(1), 41-57.
- 't Hart, P. (2014). Ambtelijk Vakmanschap 3.0: Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager.
- Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (2021). *Klem tussen balie en beleid*.
https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20210225_eindrapport_tijdelijke_commissie_uitvoeringsorganisaties.pdf
- Tummers, L., & Bekkers, V. (2014). Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527-547.
- Tummers, L. L., Bekkers, V., Vink, E., & Musheno, M. (2015). Coping during public service delivery: A conceptualization and systematic review of the literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1099-1126
- Tummers, L., Bekkers, V., & Steijn, B. (2009). Beleidsvervreemding van publieke professionals. *B en M*, 36(2), 104-116.
- Van Den Hoek, A. J. P. M. (2019). Verzorgen, Verzekeren, Verheffen, Verbinden. Een onderzoek naar de rol van klantmanager binnen een sociale dienst. *Masterscriptie*.
- Van der Wal, Z., Nabatchi, T., & De Graaf, G. (2015). From galaxies to universe: A cross-disciplinary review and analysis of public values publications from 1969 to 2012. *The American Review of Public Administration*, 45(1), 13-28.
- VNG (2018). *Werken aan publieke waarde – leren van en voor gemeenten*.
https://vng.nl/files/vng/documenten/werken-aan-de-publieke-waarde_20181015.pdf
- West, K., & Davis, P. (2011). What is the public value of government action? Towards a (new) pragmatic approach to values questions in public endeavours. *Public Administration*, 89(2), 226-241.
- Williams, M. (2016). *Key concepts in the philosophy of social research*. Sage.
- WRR (2006). *De verzorgingsstaat Heroverwogen. Over Verzorgen, Verzekeren, Verheffen en Verbinden*. Den Haag: WRR. <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2006/10/05/de-verzorgingsstaat-heroverwogen>

Zacka, B. (2017). *When the state meets the street. Public service and moral agency*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University.

Bijlagen

Bijlage 1: Documentanalyse

Sociale Dienst Drechtsteden (2019). Iedereen een zelfstandig en volwaardig bestaan. Regionale visie Sociaal Domein Drechtsteden.

<https://www.socialedienstdrechtsteden.nl/download/files/ff9zY29wZT1zaXRlfGZpbGVpYmplY3Q9MTIxMjIwODQ0OXxY2hIY2tzdW09MGNlYzA4NjlkMzZzZW5MDg4NW5MDRiMGM3ZmEyNjIwNTMwYWM3OGZmNTlhNiU5ODYzNmQzMjJjYjJiZHW%3D/boekje-regionale-visie-sociaal-domein-drechtsteden-december-2019>

Bijlage 2: Respondentenlijst

Respondent	Functie	Datum interview
R1	Poort	Di 25 mei 11.00 uur
R2	Poort	Do 20 mei 10.00 uur
R3	Handhaver	Vr 21 mei 14.00 uur
R4	Handhaver	Di 25 mei 13:00 uur
R5	Handhaver	Wo 26 mei 11.00 uur
R6	MT-lid	Do 3 juni 13:00 uur
R7	Werk/Participatie	Wo 26 mei 10.00 uur
R8	Werk/Participatie	Wo 19 mei 10.00 uur
R9	Werk/Participatie	Vr 21 mei 13.00 uur
R10	Werk/Participatie	Wo 19 mei 14.00 uur
R11	Werk/Participatie	Di 25 mei 10.00 uur
R12	Werk/Participatie	Wo 19 mei 11.00 uur
R13	Inkomen	Wo 2 juni 14.00 uur
R14	Inkomen	Do 3 juni 10.30 uur

Alle interviews zijn digitaal afgenomen, via MS Teams.

De transcripten zijn, geanonimiseerd, op aanvraag beschikbaar.

Bijlage 3: Vragenlijst interviews

Intro

Vragen om toestemming voor opnamen. Opname starten.

Uitleg onderzoek

Uitleg verloop interview

Achtergrondinformatie

- Wat is je functie bij de SDD?
- Hoe lang doe je dit al?
- Hoe ziet een typische dag voor jou eruit?
- Wat doe jij voor klanten? Welke dienstverlening bied jij aan?

Sturingsmechanismen

- Hoe word jij aangestuurd?
- Is de manier waarop je wordt aangestuurd verandert in de afgelopen jaren?
- Zo ja, wat vind je van die verandering?
- Zegt de term 'publieke waarde' je iets? Zo ja, wat dan?
- Ken je de regionale visie voor jullie organisatie? Wat vind je van die visie?

Publieke-waarde-conflicten

- Welke dilemma's of afwegingen komen in je dagelijks werk vaak terug?
- Kan je daar een concreet voorbeeld bij geven?
- Zijn er nog andere dilemma's of afwegingen die vaak terugkomen?
- Kan je daar ook een concreet voorbeeld bij geven?

Coping

- Vind je deze dilemma's of afwegingen lastig of weet je goed hoe je hiermee moet omgaan?
- Waarom?
- We gaan terug naar dat eerste concrete voorbeeld. Hoe ga je daarmee om? Welke stappen zet je dan?
- Wat is daar het resultaat van?
- In het geval van meer concrete voorbeelden:
 - Ga je daar op dezelfde of op een andere manier mee om?
 - Wat is daar dan het resultaat van?

Afronding

- Als je concreet zou moeten benoemen hoe je omgaat met lastige afwegingen in je dagelijks werk. Wat is dan je antwoord?
- Zijn er dingen die je nog ter sprake wil brengen die niet eerder aan bod zijn gekomen?

Uitleg verloop onderzoek

Uitleg datagebruik

Bedanken

Bijlage 4: Codeboom

Achtergrondinfo

- Functie
- Aantal jaar in dienst

Corona

- Invloed op contact collega's
- Invloed op dienstverlening aan klant
- Invloed op werkdruk

Publieke-waarde-benadering

Narratief

- Verandering in narratief
- Visie
- Mails
- Opdracht van leidinggevende
- Bijeenkomsten
- Geen verandering in narratief

Paradigma

- Samenwerking
 - Eenduidige samenwerking
 - Geen eenduidige samenwerking
- Ruimte in verantwoording voor maatwerk
 - Wel ruimte
 - Geen ruimte
- Verandering in paradigma
- Sturingsmechanismen
 - Routines en indicatoren
 - Geen routines en indicatoren
 - Zelfsturende teams
 - Multidisciplinaire teams
 - Kennis en vaardigheden voor maatwerk
- Indicator voor performance
 - Meten van productie
 - Meten van publieke waarde
- Transformationeel leiderschap
 - Weinig sturing
 - Veel vertrouwen
- Verbetering voor implementatie
 - Splitsen inhoudelijke- en personele supervisie
 - Meer intervisie
 - Meer kennis
 - Meer routines en indicatoren

Onzekerheid

Informatie onzekerheid

- Noodzakelijke informatie van de klant ontbreekt

Interpretatie onzekerheid

- Conflicterende waarden
- Praktische uitvoerbaarheid beleid

Actie onzekerheid

- Onderhandelvaardigheden klant
- Invloed dienstverlening op leven van klant

Publieke-waarde-conflicten

- Maatwerk versus effectiviteit
- Maatwerk versus gelijke behandeling
 - In eigen dienstverlening
 - Tussen verschillende collega's
- Maatwerk versus rechtmatigheid
- Maatwerk versus verantwoording aan de samenleving
- Maatwerk versus professionaliteit

Coping

Moving towards clients

- Collegiale goedkeuring
- Eigen middelen inzetten
- Hybridiseren
- Regels buigen
- Regels breken

Moving away from clients

- Overleggen met collega's
- Escaleren
- Rationaliseren

Moving against clients

- Strikt regels volgen