

TUSSEN WET EN GEWETEN

Moreel agentschap van consulenten

Participatiewet



Naam: Eline Geusendam

Studentnr.: 1023896

E-mail: eline.geusendam@uvh.nl

Masterthesis BKS

Begeleider: dr. Thomas Kampen

Tweede lezer: Prof. dr. Patrick Nullens

Thesiscoördinator: Margot Joris

Universiteit voor Humanistiek

Datum: 01-11-2023

Woordenaantal: 15236

Abstract

In dit onderzoek is onderzocht hoe de consultants werkzaam met de Participatiewet het moreel agentschap navigeren. Met de actuele politieke en maatschappelijke vraag om maatwerk worden deze consultants geacht te handelen op basis van het eigen oordeelsvermogen, waarbij zij de discretionaire ruimte en bijkomende morele afwegingen op zelfstandige wijze horen te navigeren. Het moreel agentschap is onderzocht vanuit een kwalitatief onderzoeksperspectief aan de hand van het werk van Zacka (2017), waarbij er twaalf diepte-interviews zijn ingezet. De resultaten van de diepte-interviews laten zien dat de manier waarop de consultants afwegingen maken en welke morele principes zij hierbij formuleren, per individu varieert. Met betrekking tot de wijze waarop de consultants de discretionaire ruimte ervaren, wordt onder andere de invloed van leidinggevenden en de organisatiecultuur op deze ervaringen benadrukt. Daarnaast benoemen de respondenten met name voorbeelden van situaties waarin zij een discrepantie ervaren tussen het beleid en de praktijk. Ze benoemen met betrekking tot de omgang met deze situaties dat zij overleggen met collega's, alternatieve handelsperspectieven proberen te zoeken en anders de situatie proberen te accepteren. Sommige respondenten beschrijven dat zij negatieve emoties hebben ervaren ten gevolge van morele dilemma's. Zij gaan hier mee om door de inzet van een assertieve houding tegenover leidinggevenden, ondersteund door adequate verantwoording en gedegen juridische kennis. De normatieve eisen beschreven door Zacka (2017) lijken beperkt van toepassing op dilemma's en er is geen volledige overeenkomst waargenomen tussen de morele disposities en de wijze waarop de respondenten zichzelf omschrijven. Tenslotte spreken verschillende respondenten over de behoefte tot professioneel begeleide intervisies waarin het persoonlijke reflectieproces centraal staat. Op basis van de bevindingen wordt er beargumenteerd om te investeren in hulpmiddelen omtrent ethiekondersteuning voor consultants Participatiewet zodat zij, op momenten wanneer de wet geen houvast biedt, op gepaste wijze het moreel agentschap kunnen navigeren en zo optimaal maatwerk te kunnen leveren.

Sleutelwoorden: consulent, Participatiewet, moreel agentschap, discretionaire ruimte, morele dilemma's.

Inhoud

Abstract	1
1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Onderzoeksdoelen en relevantie.....	6
2. Theoretisch Kader	8
2.1 De consulent als Street-level bureaucrat	8
2.2 De consulent als moreel agent/Ethiek in de uitvoering van de Participatiewet	10
2.3 Morele dilemma's.....	11
2.3.1 De normatieve eisen	12
2.3.2 De morele disposities.....	14
3. Onderzoeksopzet en methoden	16
3.1 Onderzoeksdesign	16
3.2 Onderzoekspopulatie.....	16
3.3 Dataverzamelingmethoden	17
3.4 Operationalisatie.....	18
3.4 Data-analyse	18
3.5 Ethische verantwoording.....	19
4. Resultaten.....	21
4.1 De discretionaire ruimte	21
4.2 De ethiek van de consulenten.....	22
4.2 Morele dilemma's.....	24
4.3 Omgang met de morele dilemma's.....	28
5. Conclusie.....	35
6. Discussie	37
6.1 Terugkoppeling literatuur	37
6.2 Limitaties.....	39
6.3 Suggesties voor vervolgonderzoek.....	40
6.4 Persoonlijke reflectie vakgebied	41
6.4.1 Burgerschap	41
6.4.2 Ethische professionalisering	42
Literatuur.....	43
Bijlage A	47
Bijlage B	49

Bijlage C	50
Bijlage D	55
Bijlage E.....	58

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Ik was negentien jaar oud toen ik voor het eerst te maken kreeg met de Participatiewet. Zenuwachtig vertelde ik aan de consulent tegenover me waarom ik een aanvraag deed voor de bijstand. Het gesprek duurde lang, langer dan een uur en met het schaamrood op mijn kaken beantwoorde ik haar vragen met details die ik destijds nog met vrijwel niemand had gedeeld. Echter wist ik waar ik het voor deed: een inkomen, en volgens de maatschappelijk werker had ik hier gezien mijn situatie recht op. Het einde van het gesprek werd gemarkeerd door een diepe zucht van de consulent. Na een lange stilte keek ze op, maakten we voor het eerst echt oogcontact en concludeerde ze zuchtend: *“Negentien, en helemaal van het padje”*.

Deze uitspraak luidde de start van een jarenlange strijd met gemeenten bestaande uit vele aanvragen, wanhopige telefoontjes, schaamte en afwijzingen. Bovenstaande situatie eindigde overigens ook in een afwijzing. Mijn ervaringen van de afgelopen zeven jaar met de Participatiewet hebben diepe indruk op mij gemaakt. Na tientallen gesprekken met vele consulenten, waarvan ik meestal niet wist of ze mijn klantmanager waren, concludeerde ik dat mijn inkomen, toekomstperspectief en bestaanszekerheid afhankelijk is van de gemoedstoestand van de desbetreffende consulent op dat moment. Wegens de complexiteit van mijn situatie was ik afhankelijk van de afweging van de consulent of zij maatwerk zouden verrichten of de complexiteit onder de noemer van standaardisering zouden afdoen. Meestal was dit laatste het geval, waarbij mijn aanvraag iedere keer om een andere reden werd afgewezen, eenmaal zowaar om een typefout op één van mijn aanvraagformulieren. Mijn toekomstperspectief stond of viel met de specifieke consulent die ik dat moment voor me kreeg.

Het hardvochtige karakter van de Participatiewet aangaande kwetsbare, complexe casussen wordt de laatste jaren in toenemende mate belicht. Alhoewel er al jaren kritiek werd geleverd, escaleerde dit in 2020 toen de situatie van een vrouw in gemeente Wijdmeren in het hele land voor veel ophef zorgde. Naar aanleiding van de ontdekking dat de vrouw naast haar bijstandsuitkering wekelijks boodschappen van haar moeder ontving om rond te kunnen komen, vorderde de gemeente ruim zeventuizend euro terug (Kuijpers & Rotman, 2022). Deze *boodschappenaffaire* bleek de druppel te zijn. Pleidooien van verschillende deskundigen maar ook gemeentes stellen dat maatwerk hierin de oplossing kan bieden (De Koster, 2020; Van Empel, 2022; VNG, 2021). Door de inzet van maatwerk zou de burger een

op maat gemaakte en passende benadering gebaseerd op diens specifieke situatie krijgen. De *mens* zou weer centraal staan. Toen vervolgens oud-minister Carola Schouten op 21 juni 2022 aankondigde te streven naar een versoepeling van de Participatiewet met behulp van nieuwe maatregelen, was het belang van maatwerk geconsolideerd.

In de brief *Stand van zaken Participatiewet in balans* stelt oud-minister Schouten (2022) dat de uitvoerende professionals van gemeenten meer ruimte moeten krijgen om in het geval van uitzondering van de regels af te kunnen wijken, om zo beter af te kunnen stemmen op de individuele omstandigheden van de bijstandsgerechtigde. Oud-minister Schouten (2022) doet hier een beroep op de *discretionaire ruimte* van de publieke dienstverleners, refererend aan de vrijheid en autoriteit van consultants om weloverwogen beslissingen te nemen (Lipsky, 1980). Er wordt meer vertrouwd op de expertise van de consultants om op adequate wijze de Participatiewet te implementeren. Echter luidt er ook kritiek op deze tendens naar maatwerk. Niet alleen zou het toepassen van gepersonaliseerde benaderingen kostbaarder en tijdsintensiever zijn, maar het zou eveneens kunnen leiden tot willekeur. Wanneer maatwerk niet adequaat georganiseerd wordt, bestaat er het risico dat de uitvoering van de Participatiewet wordt beïnvloed door bijvoorbeeld de stemming of persoonlijke overtuigingen van de consultant (Van Gunsteren, 2016).

De wetenschappelijke literatuur toont aan dat discretionaire bevoegdheid inherent is aan het werk van ambtenaren binnen de publieke dienstverlening (Lipsky, 1969). Politiektheoreticus Bernardo Zacka (2017) beschrijft hoe van hen verwacht wordt dat zij binnen deze ruimte moreel verantwoorde keuzes maken om compromissen te sluiten tussen vaak conflicterende regelgeving, normen en doelstellingen, wat soms resulteert in morele dilemma's. Het vermogen van publieke dienstverleners om dergelijke morele beslissingen te nemen, die een aanzienlijke impact hebben op het leven van cliënten, roept vragen op over hoe zij deze afweging maken. Met andere woorden, hoe zetten consultants hun moreel agentschap in en navigeren ze hierin? Een moreel agent is een individu dat in staat is onderscheid te maken tussen juist en onjuist en hierbij verantwoordelijkheid neemt voor zijn of haar handelen. De nadruk op de discretionaire bevoegdheid als gevolg van de roep om maatwerk impliceert dus eveneens een beroep op het moreel agentschap van consultants.

In dit onderzoek wordt gepoogd door middel van elf diepte-interviews kennis te vergaren over hoe consultants Participatiewet het moreel agentschap navigeren/ervaren. Zacka's (2017) concepten over de normatieve eisen en morele disposities zullen het wetenschappelijke kader bieden om te onderzoeken hoe de consultants de discretionaire ruimte ervaren, welke morele dilemma's zij tegenkomen, hoe zij met deze dilemma's omgaan

en welke morele principes voor hen hierin als uitgangspunt dienen. De dataverzameling van dit onderzoek is uitgevoerd en ondersteund gedurende mijn stage bij beroepsvereniging SAM.

1.2 Onderzoeksdoelen en relevantie

De probleemstelling van dit onderzoek betreft het moreel agentschap van consulenten Participatiewet. Omdat de consulenten geacht worden om op basis van hun eigen oordeelsvermogen de discretionaire ruimte en bijkomende morele afwegingen op zelfstandige wijze te navigeren, wordt er een beroep gedaan op het moreel agentschap van deze consulenten. Naast de passende definitie is er eveneens voor moreel agentschap als uitgangspunt gekozen om zo niet alleen de morele dimensie van de werkzaamheden te belichten, maar ook het individuele en normatieve aspect. De doelstelling van dit onderzoek luidt daarom:

Het inzichtelijk maken van de wijze waarop consulenten Participatiewet het moreel agentschap en de discretionaire ruimte in hun werkzaamheden navigeren.

De onderzoeksvraag die centraal staat tijdens dit onderzoek is als volgt:

Hoe navigeren consulenten Participatiewet de discretionaire ruimte als moreel agenten?

Uit deze onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen gedestilleerd:

1. *Hoe ervaren consulenten Participatiewet de discretionaire ruimte binnen hun werkzaamheden?*
2. *Welke morele dilemma's ervaren consulenten Participatiewet in de uitvoering van hun werk?*
3. *Hoe gaan consulenten Participatiewet om met deze morele dilemma's?*
4. *Welke morele principes dienen als uitgangspunt voor de handelingsperspectieven van de consulenten Participatiewet?*

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek betreft de toepassing van Zacka's (2017) normatieve eisen en morele disposities op het vraagstuk hoe consulenten Participatiewet het moreel agentschap navigeren. Ondanks dat de eerdergenoemde concepten herkenbaar zijn in

het werk van andere auteurs, zijn deze anders of niet expliciet benoemd en toegepast op de uitvoering van de Participatiewet (Fenger & Homburg, 2021; Kampen et al., 2020). Het theoretisch kader gebaseerd op Zacka (2017) biedt de mogelijkheid om op overzichtelijke wijze de bestaande kennis over het moreel agentschap van consulenten te complementeren en eventueel te nuanceren. De kennis omtrent de toepasbaarheid van de normatieve eisen en morele disposities op de morele dilemma's van consulenten Participatiewet, biedt de mogelijkheid dit wetenschappelijke concept te gronden in de praktijk van de Nederlandse context. Daarbij wordt er met behulp van dit onderzoek gestreefd bij te dragen aan de bestaande kennis over morele dilemma's door de ervaringen van de respondenten met precisie te interpreteren en weergeven. Kortom, de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek betreft een kennisbijdrage aan de wetenschappelijke theorieën over ethiek in de publieke dienstverlening.

De maatschappelijke relevantie heeft betrekking op de uitvoering van het werk van de consulent. Uit verschillende onderzoeken is gebleken dat de consulenten (psychologische) druk kunnen ervaren door de tegenstrijdige doelen en onvoorspelbaarheid van het werk (Polstra, 2011; Zacka, 2017). Ook blijkt uit de hiervoor genoemde kamerbrief (Schouten, 2022) dat er in toenemende mate beroep wordt gedaan op de discretie, en dus het moreel agentschap, van de consulent. Verschillende auteurs (Bowie, 2003; Van Dartel & Molewijk, 2014) benadrukken het belang van ethiekondersteuning voor professionals. Door het verwerven van inzicht en kennis over het moreel agentschap van consulenten Participatiewet wordt beoogd te onderzoeken hoe deze consulenten het moreel agentschap ervaren en wat hierin de behoeftes zijn met betrekking tot ondersteuning.

De doelen en vraagstellingen van dit onderzoek liggen in lijn met de inhoud van de masteropleiding Burgerschap en Kwaliteit van Samenleven, wegens de focus op de relatie tussen de burgers, ofwel cliënten, en de publieke dienstverleners werkzaam met de Participatiewet. Daarbij sluit ook de exploratie van ethische professionalisering in de context van de Participatiewet aan op de inhoud van de masteropleiding.

2. Theoretisch Kader

2.1 De consulent als Street-Level bureaucrat

Sinds een aantal decennia heerst er in de wetenschap de consensus dat de uitvoering van beleid complexer is dan voorheen gedacht. Het idee dat publieke dienstverleners aan de start van de werkdag hun morele kompas opzijleggen om vervolgens objectief en onbezield beleid uit te voeren, is allang weerlegd. Desondanks is dit lange tijd wel een dominant discours geweest. Prof. dr. Korsten (2016) dicht dit perspectief ten dele toe aan de ‘ideaaltypische’ bureaucratie van Max Weber. Het concept van bureaucratie werd aan het begin van de twintigste eeuw sterk beïnvloed door de ideeën van deze Duitse socioloog (Korsten, 2016). Volgens Weber is het bureaucratische bewind de meest rationele vorm van gezagsuitoefening (Korsten, 2016). Ambtenaren en schriftelijke rapporten fungeren als een constante factor en zijn tegelijkertijd ook de kern van een bureaucratie. Volgens de *neoweberiaan* is de ambtenaar geheel loyaal aan de hiërarchie (het politieke bestuur) en onpartijdig, neutraal en betrouwbaar. De ambtenaar dient hier vooral voorspelbaar en consistent te zijn om zo willekeur te voorkomen. Of zoals Korsten (2016, p. 122) stelt: “de ambtenaar voert regels uit zonder aanzien des persoon”. Ook Kampen en Tonkens (2018) beschrijven vanuit het Weberiaanse perspectief het risico op willekeur wanneer de ambtenaar te veel ruimte zou worden gegeven. Dienstverlening zou zo afhankelijk worden van het humeur en de subjectieve overtuigingen van de uitvoerende partij (p. 187). Kortom, een betrouwbare bureaucratie is afhankelijk van de objectieve, onpartijdige houding van de dienstverlener.

De dominantie van dit perspectief werd echter tot wankelen gebracht met de publicatie van het artikel *Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy*, geschreven door de Amerikaanse politicoloog Michael Lipsky (1969). Lipsky (1969) verlegde met dit artikel de focus binnen de politicologie naar een onderbelichte dimensie van het politieke systeem: de plek waar de overheid en de burger elkaar ontmoeten. De ambtenaren, ofwel *front-line workers*, die juist op deze plek opereren, noemde Lipsky (1969) Street-Level bureaucrats. Lipsky (1969) stelde dat de Street-level bureaucrat (nader te noemen: Slb) op basis van een aantal kenmerken gedefinieerd kan worden. Ten eerste voert deze persoon werkzaamheden uit voor de overheid waarin de interactie met burgers een vast onderdeel van het werk is. Ten tweede stelt Lipsky (1969) dat de Slb’er een grote mate van zelfstandigheid geniet in de besluitvormingsprocessen op werk. Lipsky (1980) definieert deze ‘discretie’ als de mate van vrijheid en autoriteit die een werknemer kan uitoefenen om zo tot een redelijk besluit te

kunnen komen. Het gaat hier dus om de bevoegdheid om te handelen naar eigen inzicht. Ten derde heeft de Slb'er in de uitvoering van zijn werk mogelijk een grote impact op het leven van de cliënt. De Slb'er wordt dus geacht het van bovenaf opgelegde beleid adequaat te implementeren in de dagelijkse praktijk. In zijn analyse benadrukt Lipsky (1969) de stelling dat de werkervaringen van Slb'ers sterk getekend worden door een gebrek aan middelen en de ambigue, tegenstrijdige en soms bijna onhaalbare verwachtingen betreffende hun rol als werknemer.

De werkzaamheden van de consulent Participatiewet betreffen het toepassen van overheidsbeleid op de dagelijkse praktijk waarbij interactie met de cliënt de kern van de alledaagse werkzaamheden vormt. Ook de genoemde discretie en zelfstandigheid is terug te zien in de dagelijkse praktijk van de consulent waarin zij geacht worden beleid toe te passen op de pluralistische samenleving. Tenslotte spreekt Lipsky van een grote impact op de cliënt. Dit kan bevestigd worden met het feit dat de consulent (vaak) zelfstandig beslist of een uitkering wordt toegekend. De cliënt is hierin (op zijn minst financieel) afhankelijk van de beslissing van de consulent. In dit onderzoek wordt de consulent Participatiewet dan ook beschouwt als een Slb'er.

Deze analyse van Lipsky (1969) voegde destijds een nieuwe dimensie toe aan de wijze waarop wetenschappers binnen verschillende disciplines naar de 'lagere' afdelingen van de overheid keken (Hupe, 2019). Zijn analyse impliceert dat de wijze waarop beleid tot uiting komt in de praktijk in grotere mate door de eerstelijns werkers wordt bepaald dan initieel werd gedacht. Kortom, in het beleidsproces is de *implementatie* van beleid minstens net zo belangrijk als de inhoud (Hupe, 2019).

Politicooloog Bernardo Zacka (2017) heeft het werk van Lipsky (1969, 1980) als theoretische basis gebruikt tijdens een veldonderzoek van acht maanden waarin hij Amerikaanse Slb'ers heeft geobserveerd. Op basis daarvan stelt Zacka (2017) dat de discretionaire ruimte niet alleen inherent is aan de werkzaamheden van de Slb'er, maar dat discretie daarbij cruciaal is om adequaat te kunnen handelen tijdens complexe hulpvragen. Bovendien biedt de aanwezigheid van de discretionaire ruimte kritiek op de traditionele opvatting dat Slb'ers hun normatieve oordeelsvermogen opzijzetten tijdens het implementeren van beleid. Zo omschrijft Zacka aansluitend in tijdschrift Rorotoko (29 april, 2018) de reputatie van de Slb'er als "cold, distant, and unconcerned, they are often described as automata who merely apply the rules" (p.1). Zacka bekritiseert deze opvatting met de verdere onderbouwing dat situaties in de praktijk vaak complex zijn en zich niet altijd door overkoepelend beleid laten dicteren. Omdat het beleid lang niet altijd recht kan doen aan deze

complexiteit, is het aan de Slb'er om door middel van discretie alsnog tot een handelingsperspectief te komen welke op adequate wijze is afgestemd op de specifieke casus. Op basis van deze argumenten stelt Zacka (2017) dat "the proper functioning of our bureaucracies as they exist today necessarily rests on street-level bureaucrats' capacity to exert sound and independent moral judgment" (p.25).

2.2 De consulent als moreel agent

Een adequate implementatie van beleid is dus in zekere mate afhankelijk van *de wijze waarop* de Slb'er de discretionaire ruimte navigeert. Echter beschrijven verschillende auteurs (o.a. Brodtkin, 2012; Lipsky, 1980; Zacka, 2017) de discretionaire ruimte als een spanningsveld van verschillende, soms conflicterende doelen en belangen waar de Slb'er geacht wordt zich toe te verhouden.

Slb'ers hebben aldus te maken met de discretionaire ruimte waarin, vaak onder druk van schaarste in tijd en geld, een constante afweging van normen plaatsvindt. Er wordt van hen verwacht dat zij redelijke compromissen sluiten tussen de regelgeving die zij dienen te implementeren en de concrete, vaak complexe, praktijksituaties (Zacka, 2017). Deze uitdaging gaat bovendien ook nog eens gepaard met het feit dat Slb'ers als eerstelijnswerker vaak persoonlijk betrokken zijn bij de casus en de gevolgen van diens beslissing. De Slb'er fungeert als het gezicht van de overheidsinstelling en wordt dan ook geregeld gezien als de directe oorzaak van de wanhoop, frustratie en woede van cliënten (Zacka, 2017). De morele afwegingen die Slb'ers moeten maken, impliceren de onderliggende vraag over de wijze waarop Slb'ers burgers zouden moeten behandelen. Aangezien een adequate uitvoering en implementatie van beleid afhankelijk is van de morele afwegingen die Slb'ers hierin maken, worden zij beschouwt als *moral agents* (Evans & Harris, 2006; Hupe & Buffat, 2014; Maynard-Moody & Musheno, 2000; Zacka, 2017).

Psycholoog en grondlegger van de sociaal-cognitieve leertheorie, Albert Bandura (1999, p. 193), definieert moreel agentschap als volgt: "Moral agency is manifested in both the power to refrain from behaving inhumanely and the proactive power to behave humanly" (p. 193). Zodoende is een moreel agent een persoon die in staat is om onderscheid te maken tussen goed en kwaad en hierbij verantwoordelijkheid te dragen voor diens daden.

Kenmerkend voor het moreel agentschap in de context van de publieke dienstverlening, zijn volgens Zacka (2017, p. 9) de momenten van burgerschap. Slb'ers beoefenen burgerschap op het moment dat zij als moreel agent beslissingen met grote gevolgen maken voor burgers met betrekking tot waar de burgers recht op hebben en welke

diensten zij verkrijgen. De status en de positie van de burger worden door de moreel agent bepaald.

Met betrekking tot de Nederlandse context neemt het beroep op het moreel agentschap van de publieke dienstverlener toe nu er vanuit de maatschappij in toenemende mate wordt gevraagd om maatwerk. Zacka (2017) erkent het risico op willekeur bij de aanwezigheid van discretionaire ruimte in het werk van een publieke dienstverlener. Ondanks dat deskundigen op het gebied van politieke theorie al eerder hebben betoogd dat dit risico kan worden ingedamd door voorwaarden te stellen aan het discretionair handelen en dienstverleners verantwoording af te laten leggen, zijn deze volgens Zacka (2017) niet voldoende om het handelen volledig te dirigeren. Hier wordt teruggegrepen naar het complexe karakter van het werk van de Slb'er: het beleid is niet volledig bepalend voor de handelswijze van ambtenaren wegens de uniciteit en pluraliteit van iedere casus (Lipsky, 1980). Zolang dit het geval is, betoogt Zacka (2017) dat het maken van morele afwegingen onvermijdelijk is in het werk van de Slb'er, die zelf moet bepalen welke handelswijze toepasselijk is. Eveneens stelt socioloog Pauline Meurs (2016) in een essay over maatwerk en willekeur in het sociaal domein: "als maatwerk de beleidstaal is dan is willekeur de praktijk" (p.110). Ten slotte benadrukt Meurs (2016) dat willekeur niet gaat over achteloos, maar juist over weloverwogen handelen. Willekeur houdt in dat er onderscheid wordt gemaakt en dat dit onderscheid ook wordt onderschreven. Waar uniformering en standaardisering leiden tot een afstand tot de burgers, kan de discretionaire ruimte, met al diens risico's, die afstand verkleinen.

2.3 Morele dilemma's

In sommige gevallen leidt een afweging waar de Slb'er mee geconfronteerd wordt, tot een moreel dilemma. Morele dilemma's betreffen in algemene zin situaties waarin het individu genoodzaakt is een keuze te maken tussen twee of meerdere morele waarden waarbij hij/zij er uiteindelijk maar één kan navolgen (Kvalnes, 2019). Dit heeft als gevolg dat het individu hoe dan ook een morele waarde zal schenden, ongeacht de beslissing. Oftewel, welke keuze het individu ook maakt, hij/zij zal in alle gevallen een waarde schenden (McConnell, 2022). Met de term *waarde* wordt in deze context gerefereerd naar de morele principes die een individu nastreeft, waarbij de som van al diens waarden de moraliteit van het individu vormt (Driver, 2006).

Het bekendste voorbeeld van een moreel dilemma is het fictieve *Trolley Problem*, uitgedacht door de Britse filosoof Philippa Foot (1967) met als doel om verschillende ethische theorieën op de proef te stellen. Het inmiddels breed uitgemeten dilemma houdt in

de kern het volgende scenario in: een toeschouwer bevindt zich bij een treinspoor en ziet een trein op hoge snelheid naderen. De trein nadert een splitsing waarbij er op beide sporen mensen liggen. De toeschouwer heeft de keuze om het leven van vijf van deze mensen te redden door een hendel over te halen en zo de trein af te wenden naar het andere spoor, waar ‘slechts’ één persoon zal komen te overlijden (Foot, 1967). De toeschouwer is dus geforceerd te kiezen tussen 1) niet handelen met als gevolg dat de trein vijf mensen om het leven zal brengen en 2) de hendel overhalen waardoor de trein van spoor wisselt en één persoon om het leven brengt. Typisch voor een moreel dilemma zal de beslissing van de toeschouwer, ongeacht wat deze uiteindelijk is, niet als moreel bevredigend voelen.

Met betrekking tot de context van de consulent, heerst inmiddels de consensus in de wetenschap dat de confrontatie met morele dilemma's inherent is aan het werk van de publieke dienstverlener (Lipsky, 1980). Echter is het nu de vraag hoe deze morele dilemma's er inhoudelijk uitzien.

Beroepsvereniging SAM (2020) voor de uitvoerend professional in het publiek sociaal domein, benoemt in haar beroepsstatuut diverse spanningsvelden die kunnen resulteren in dilemma's. Daarbij beschrijft zij ook dat ondanks het feit dat de discretionaire ruimte de uitvoerder ruimte geeft om 'juist' te handelen, het van belang is dat er in elke specifieke situatie opnieuw gewogen wordt wat hier dan 'juist' is. Voorbeelden beschreven door beroepsvereniging SAM (2020) zijn onder andere het dilemma tussen autonomie versus controle, gelijke behandeling versus maatwerk en de belangen van de werkgever versus de belangen van de cliënt. Naast deze spanningsvelden is er met betrekking tot inhoudelijke thema's nog weinig bekend in de wetenschappelijke literatuur over de morele dilemma's in de specifieke context van de Participatiewet. Desalniettemin biedt Zacka (2017) in de algehele context van Slb'ers een aantal indicaties kenmerkend voor morele dilemma's.

2.3.1 De normatieve eisen

Waar Lipsky (1980) al vaststelde dat normatief beladen dilemma's inherent zijn aan het werk van de Slb'er, lijkt Zacka (2017, p. 139) dit gegeven op schematische wijze te verhelderen. Zo stelt Zacka (2017) dat er van Slb'ers wordt verwacht dat zij hun discretionaire ruimte zo navigeren dat zij recht doen aan verschillende, potentieel conflicterende, verplichtingen. De afweging van deze verplichtingen kan in sommige gevallen leiden tot een moreel dilemma (Zacka, 2017, p. 139). Ondanks dat Zacka's (2017) verdere uitweiding hiervan summier is, bieden de zogeheten normatieve eisen wel enig inzicht in frequent terugkerende thema's binnen morele dilemma's van Slb'ers. Zodoende

identificeert Zacka (2017) vier normatieve eisen waar het handelen van uitvoerders in het publieke domein aan moet voldoen:

- **Efficiëntie:** deze norm heeft betrekking tot goed management. Van Slb'ers wordt verwacht dat zij met een gelimiteerd aantal middelen zo snel, effectief en economisch bewust mogelijk werken. Ook het verwerken van meerdere casussen tegelijkertijd moet op snelle wijze.
- **Eerlijkheid:** deze norm stelt dat Slb'ers hun middelen (zoals tijd en aandacht) op een eerlijke manier moeten toewijzen. Daarbij wordt hier van hen verwacht dat zij hun cliënten op een onpartijdige wijze benaderen en behandelen.
- **Responsiviteit:** deze norm betreft het idee dat iedere casus uniek is. Naast een gelijke behandeling voor alle cliënten, worden Slb'ers ook geacht aandacht te hebben voor de specifieke kenmerken van de omstandigheden, behoeften en eisen van de cliënt. Zij dienen op flexibele wijze deze specifieke omstandigheden te beantwoorden.
- **Respect:** alle cliënten dienen met respect te worden behandeld. Ondanks dat deze laatste norm deels overlap heeft met de andere normen, staat respect toch op zichzelf. Zacka (2017) spreekt van een respectvolle behandeling wanneer de cliënt volgens eerlijke normen en met de nodige aandacht voor de specifieke omstandigheden wordt behandeld. Daarbij doelt deze norm ook op een behandelingswijze vrij van beledigend, vernederend of infantiliserend gedrag.

Elk van deze normen klinkt vanzelfsprekend. Wanneer deze normen echter gecombineerd moeten worden kan dit tegenstrijdige richtlijnen opleveren (Zacka, 2017). Zo kan het bijvoorbeeld complex zijn om zowel responsief als efficiënt te werken, omdat een sterke focus op alle unieke omstandigheden en behoeften van een cliënt kan leiden tot tijdsgebrek. Slb'ers moeten dan ook in een bepaalde mate gevoelig zijn voor al deze eisen en zich hier continu toe verhouden (Zacka, 2017).

Zoals eerdergenoemd, kan de afweging van de Slb'er tussen die vier normatieve eisen leiden tot morele dilemma's. Er wordt bijvoorbeeld in zowel de wetenschappelijke literatuur als vakbladen geregeld gesproken over de hoge werkdruk op Slb'ers (Ministerie van Algemene Zaken, 2023; Tunali, 2023; Veldboer et al., 2022). Hier zou de keuze voor de normatieve eis efficiëntie bijvoorbeeld ten koste kunnen gaan van *eerlijkheid*, wanneer een uitvoerder omwille van tijdsgebrek ervoor kiest aan bepaalde cliënten minder tijd te besteden. Ook de waarde van responsiviteit zou onderhevig kunnen raken aan de voorkeur voor

efficiëntie, wanneer bijvoorbeeld de uitvoerder ervoor kiest niet (voldoende) door te vragen naar de context van de casus, om zo makkelijker en sneller tot een besluit te kunnen komen. De constante afweging tussen deze normatieve eisen kunnen dus leiden tot morele dilemma's.

2.3.2 De morele disposities

Waar de afweging tussen de normatieve eisen betrekking heeft op een specifiek moment waarin er sprake is van een moreel dilemma, kan herhaling hiervan ook resulteren in een patroon. Zacka (2017) verwijst in dit geval met de term 'morele disposities' naar bredere neigingen en houdingen die bij Slb'ers kunnen ontwikkelen na herhaalde confrontaties met dergelijke complexe overwegingen over een verloop van tijd.

Zacka (2017) identificeert drie morele disposities: de afstandelijke bureaucraat, de zorgverlener en de handhaver. De *afstandelijke bureaucraat* legt de nadruk op effectiviteit, regelgeving en protocollen. Deze rol wordt gekenmerkt door een lage mate van affectie en responsiviteit naar cliënten en een dusdanig sterke focus op standaardisering dat maatwerk over het hoofd wordt gezien. De afstandelijke bureaucraat handelt herhaaldelijk vanuit efficiëntiegerelateerde overwegingen door bijvoorbeeld contextuele en complexe informatie omtrent een casus te minimaliseren met als doel zo snel mogelijk een beslissing te kunnen vormen. Uitzonderlijke componenten van een casus worden zo afgewimpeld onder het mom van standaardisering. Een voorbeeld hiervan is een Slb'er die er aanhoudend voor kiest om eenvoudige casussen te behandelen welke relatief snel en makkelijk op te lossen zijn. Ondanks dat de Slb'er in dit geval in staat is een hoog werktempo vast te houden, gaat dit ten koste van de meer complexe casussen die onder op de stapel blijven liggen.

Zacka (2017) beschrijft dat de Slb'er in het geval van een morele dispositie, de inherente pluraliteit van diens rol als publieke dienstverlener tracht te reduceren om het zo beter te kunnen hanteren. In dit geval is er dan sprake van een nauwe focus op nog een enkel aspect de uitvoering, ten koste van de andere aspecten. Wanneer deze reductie plaatsvindt en dominant wordt in het handelen van de Slb'er, spreekt Zacka (2017) van een morele dispositie.

De tweede morele dispositie noemt Zacka (2017) *de zorgverlener*. De zorgverlener is juist gefocust op de unieke omstandigheden van de cliënt en stelt hierbij het tonen van compassie en begrip voorop. De zorgverlener besteedt veel tijd en middelen aan specifieke cliënten en hecht veel waarde aan maatwerk (responsiviteit). Hierbij is er een risico op inefficiëntie, paternalisme en aangeleerde hulpeloosheid van de cliënt (Zacka, 2017). Zo kan de zorgverlener bijvoorbeeld dusdanig veel tijd besteden aan een specifieke cliënt dat dit ten

coste gaat van de aandacht voor andere cliënten (eerlijkheid). Een ander voorbeeld van deze dispositie kan zijn dat de Slb'er in dusdanig hoge mate tijd en middelen in een cliënt besteed, dat de Slb'er in de knel komt met de afhandeling van alle andere taken, met alle gevolgen van dien.

Tenslotte legt *de handhaver* de nadruk op het opsporen van frauderisico's en het voorkomen van misbruik. Deze dispositie wordt gekenmerkt door een lage mate van affectie en een nadruk op het collectief belang. Het risico van deze rol is dat de handhaver de individuele problematiek negeert, vooroordelen heeft en inefficiënt werkt. Ondanks dat het voorkomen van fraude en misbruik onderdeel is van het werk van de consulent Participatiewet (Kenniscentrum SociaalDomein, 2022), is het onwenselijk wanneer de consulent zich hierop fixeert. Dit zou bijvoorbeeld kunnen leiden tot het ongegronde verdenkingen jegens cliënten uit specifieke doelgroepen, of een verlies aan tijd en middelen door een buitenproportionele zoektocht naar bewijs voor fraude.

Als antwoord op deze drie morele disposities, introduceert Zacka (2017) tenslotte de *gematigde Slb'er*. Deze persoon ziet de waarde en valkuilen van alle drie de disposities in en weigert zich daardoor exclusief te binden tot een van hen. De gematigde Slb'er is in staat om diens dispositie door middel van zelfreflectie adequaat af te stemmen per casus (Zacka, 2017).

Samengevat worden Slb'ers geacht zich continu te verhouden tot de discretionaire ruimte en de potentieel conflicterende eisen van de publieke functie (Zacka, 2017). De discretionaire ruimte biedt Slb'ers de mogelijkheid zich op verschillende wijzen te verhouden tot deze eisen en zo op eigen wijze invulling te geven aan de rol. Wanneer dit uit balans raakt, kan dit leiden tot de ontwikkeling van morele dilemma's en uiteindelijk zelfs morele disposities.

3. Onderzoeksopzet en methoden

3.1 Onderzoeksdesign

Dit is een kwalitatief onderzoek met diepte-interviews als dataverzamelmethode. Er is gekozen voor een kwalitatieve benadering omdat deze het best aansluit op de onderzoeksdoelen; het exploreren van de ervaringen van respondenten. De kwalitatieve onderzoeksbenadering biedt ruimte om deze ervaringen tot hun recht te laten komen en uit te diepen door de bevindingen in de praktijkcontext te plaatsen en zo te streven naar een holistisch beeld (Patton, 2014). Moreel agentschap en de wijze waarop mensen dit beleven is een relatief breed en abstract fenomeen. Met de inzet van kwalitatief onderzoek wordt er gestreefd naar een rijke dataset om zo uiteindelijk een volwaardig antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen.

Dit onderzoek begint met het vaststellen van een theoretisch kader betreffende de concepten die zullen worden onderzocht. De theorie zal op deductieve wijze de basis zijn van de interviewgide. Echter zal de aanpak niet volledig deductief zijn omdat dit kan leiden tot vertekeningen in de interpretatie van de data, bijvoorbeeld in het geval van een tunnelvisie. Om te voorkomen dat de data wordt gemanipuleerd om zo in de theorie te passen, zal het theoretisch kader slechts ingezet worden als een *framework*. Dit inductieve component komt ook terug in de semigestructureerde interviews waar de theorie wel als startpunt fungeert voor de vraagontwikkeling, maar er ook ruimte wordt geboden voor alternatieve informatie. Ook het coderingsproces zal plaatsvinden met theorie-gefundeerde codes, maar bevindingen die niet direct in dit kader passen worden eveneens opgenomen in de analyse.

3.2 Onderzoekspopulatie

De onderzoekspopulatie betreft elf consultants Participatiewet welke momenteel werkzaam zijn voor een gemeente in Nederland. Daarbij zal er ook een expertinterview plaatsvinden. De functie als consultant Participatiewet geniet in de dagelijkse context diverse titels zoals ‘klantmanager’ of ‘consulent werk (en/of) inkomen’. In dit onderzoek is ervoor gekozen de term ‘consulent Participatiewet’ aan te houden waarmee er verwezen wordt naar consultants werkzaam in de uitvoering van de Participatiewet. De consulent fungeert als het eerste aanspreekpunt van cliënten en is gedurende het hele proces verantwoordelijk is voor hun uitkeringen¹. Zo voert de consulent intakegesprekken en beoordeelt hij/zij of de cliënt recht heeft op een uitkering. Daarbij is het de taak van de consulent om de cliënt te

¹ Geraadpleegd op: <https://www.wahlbergh.nl/vacatures/klantmanager-participatiewet/>

begeleiden naar de arbeidsmarkt door middel van coaching en ondersteuning bij het vinden van werk of een woning. Ook beoordeelt de consulent aanvragen voor minimaregelingen, levensonderhoud en de bijzondere bijstand² en staat de consulent in contact met verschillende externe partijen zoals het UWV, woonstichtingen en werkgevers.

Er is voor deze relatief brede populatie gekozen wegens het exploratieve karakter van dit onderzoek. Zoals eerder genoemd, is het concept van moreel agentschap in combinatie met de concepten van Zacka (2017) omtrent morele disposities en normatieve eisen nog niet eerder zo expliciet toepast op het Nederlandse sociale domein. Een brede onderzoekspopulatie sluit dan ook aan op de totstandkoming van initiële bevindingen.

Er is een doelgerichte steekproeftrekking ingezet waarbij er vooraf is bepaald aan welke kenmerken de respondenten moeten voldoen (Boeije, 2005). Er is door de stageorganisatie SAM via een mail een oproep verspreid naar leden van SAM en andere connecties van de stagebegeleiders. Bij interesse heeft de persoon vervolgens de informatiebrief en het toestemmingsformulier (Bijlage C) ontvangen zodat zij voor de beslissing tot deelname volledig geïnformeerd zijn betreffende de inhoud van het onderzoek, vormgeving van de deelname en diens rechten bij deelname.

3.3 Dataverzamelingmethoden

Er is gekozen voor diepte-interviews als dataverzamelingmethode. Diepte-interviews zijn in de context van dit onderzoek de beste methode om inzicht te verkrijgen in de ervaringen, context en toegeschreven betekenissen van respondenten (Patton, 2014). In deze diepte-interviews is er een semigestructureerde interviewgide ingezet. Dit houdt in dat er voorafgaand aan de interviews een vragenlijst is opgesteld, maar dat de volgorde en timing van de vraagstelling flexibel is (Patton, 2014). Deze benadering resulteert in de mogelijkheid om de persoonlijke ervaring van de respondent gedurende het interview centraal te stellen. De interviewgide fungeert dus als leidraad waar indien nodig van afgeweken kan worden. Daarnaast verschaft de interviewgide houvast om zo op gestructureerde wijze de centrale onderzoeksonderwerpen te bevragen en te voorkomen dat deze uit het oog worden verloren.

Voorafgaand aan de elf diepte-interviews is er ook een expertinterview afgenomen met als doel specialistische vakkennis te vergaren vanuit de praktijkcontext die niet altijd aan bod komt in de literatuur (Dingemans, 2021). Op deze wijze is er gepoogd een compleet beeld te verkrijgen van de onderzoeksonderwerpen en zo met de gepaste voorkennis de elf

² Geraadpleegd op: <https://samenvijf.nl/vacatures/klantmanager-participatiewet-oosterhout-2/>

diepte-interviews in te gaan. Dit interview is afgenomen bij een juridisch expert met ruime kennis en werkervaring betreffende de Participatiewet. Voor dit eveneens semigestructureerde interview is een aparte interviewgide ontworpen (bijlage B). De vragen zijn in vergelijking met de andere diepte-interviews algemeen van aard en zo passend bij de exploratieve doelstelling van dit interview.

3.4 Operationalisatie

Om te onderzoeken hoe de consultants Participatiewet het moreel agentschap navigeren, is er op basis van het theoretisch kader de volgende operationalisatie opgesteld.

Het startpunt is de definiëring van moreel agentschap, waarbij de definitie van Bandura (1999) wordt gehanteerd. Een moreel agent wordt dan ook beschouwd als een persoon die in staat is onderscheid te maken tussen goed en kwaad en daarbij verantwoordelijkheid te dragen voor diens handelen. Gezien het abstracte karakter van deze definiëring is er vervolgens voor gekozen om het moreel agentschap te onderzoeken met behulp van het concept van de discretionaire ruimte en morele dilemma's (Lipsky, 1969). Door te exploreren hoe de respondenten handelen ten opzichte van deze twee relatief concrete concepten, wordt er gepoogd een beeld te creëren van de navigatie van het moreel agentschap. Daarbij worden twee concepten uit het werk van Zacka (2017) op deductieve wijze ingezet ter concretisering van het theoretisch kader: de normatieve eisen en de morele disposities. De afweging van de normatieve eisen zal ook worden betrokken bij de exploratie van de morele dilemma's van de respondenten, om zo te toetsen of deze normatieve eisen inderdaad kernachtige weergaven zijn voor de morele dilemma's waar consultants mee te maken krijgen.

Er is zo getracht om op basis van deze vier concepten op systematische wijze kennis te vergaren over het moreel agentschap van consultants. Een uitgebreide schematische weergave van deze operationalisatie is te vinden in bijlage E.

3.4 Data-analyse

Na de afname zijn de interviews getranscribeerd. Daaropvolgend zijn de transcripten doorgelezen, waarbij er notities en memo's zijn geschreven over categorieën en relaties die naar voren komen (Maxwell, 2013). De interviewopnames zijn tijdens deze fase vernietigd. Vervolgens begon het coderingsproces waarin de ruwe data systematisch is gereorganiseerd om zo op overzichtelijke wijze te kunnen analyseren (Neuman, 2014). Met behulp van het coderingsprogramma *Atlas.TI* is er in drie fasen gecodeerd; open, axiaal en selectief (Boeije,

2005). Gedurende deze fasen zijn er in toenemende mate gerichtere codes toegeschreven aan de data en zijn de codes onderverdeeld in categorieën. Gezien het gedeeltelijk deductieve karakter van dit onderzoek zijn aanvankelijk codes ontwikkeld op basis van het theoretisch kader. Nadien zijn deze codes aangevuld met overige bevindingen welke niet direct in het theoretisch kader passen. Dit resulteerde uiteindelijk in een overzicht van thema's en categorieën waaruit vervolgens de bevindingen zijn geconcludeerd. Met deze werkwijze is er sprake van een thematische analyse. Hier is voor gekozen omdat de focus tijdens de analyse ligt op het nauwkeurig identificeren van overkoepelende thema's, ervaring en patronen (Patton, 2014). De thematische analyse is de meest geschikte benadering voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen omdat deze vorm het best van toepassing is op data-rijke vragen welke betrekking hebben op de ervaringen van respondenten (Caulfield, 2022).

3.5 Ethische verantwoording

Er zijn verschillende maatregelen genomen om de respondenten te kunnen verzekeren van hun rechten op anonimiteit, terugtrekking en onherleidbaarheid. Zo is er een toestemmingsformulier gemaakt met een informatiebrief (Bijlage C) waarin de respondenten geïnformeerd zijn over deze rechten. Naast het informatieformulier zijn de respondenten ook bij de aanvang van de interviews nogmaals gewezen op de recht op anonimiteit en onherleidbaarheid, waarbij in sommige gevallen ook kort de voorkeuren van de respondent besproken zijn. Hier is rekening mee gehouden bij de verslaglegging van de resultaten. Daarbij is er een datamanagementplan gecreëerd om de wijze van dataopslag te verantwoorden. Alle digitale deelnemer- en interviewgegevens zijn gedurende het onderzoek opgeslagen op een speciaal beveiligde R-schijf, waarbij de fysieke gegevens direct na het inscannen zijn verwijderd. Zodra gegevens niet meer relevant werden geacht voor het stadium van het onderzoeksproces, zijn deze vernietigd.

Tenslotte is er gereflecteerd op de potentie tot de *confirmation bias* gezien de deductieve insteek van dit onderzoek. Er is sprake van een confirmation bias wanneer de onderzoeker (bewust of onbewust) invloed uitoefent op het onderzoeksproces om zo recht te doen aan diens a priori hypothese (Greenwald et al., 1986). Daarnaast speelt dit risico ook wegens mijn persoonlijke ervaringen met de Participatiewet. Beide risico's zouden kunnen leiden tot ondermijning van de objectiviteit van het onderzoek. Om dit te voorkomen zijn er verschillende middelen ingezet. Ten eerste is er gereflecteerd op de wijze waarop mijn ervaringen persoonlijk een rol spelen en in welke mate deze leiden tot vertekeningen. Ten tweede is er uitgebreid literatuuronderzoek gedaan waarin verschillende perspectieven aan

bod komen. Ten derde wordt het expertinterview ingezet om zo een reëel beeld van de dagelijkse praktijkcontext van de consultants te construeren. Op deze manieren wordt er gestreefd naar de objectiviteit om op integere wijze dit onderzoek uit te voeren en bovenal recht te doen aan de ervaringen van de respondenten.

4. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de diepte-interviews en het expertinterview gepresenteerd. Van de twaalf respondenten zijn er zeven vrouw en vijf man. Het aantal jaren werkervaring is sterk uiteenlopend; van een consultant die momenteel wordt ingewerkt tot aan een consultant die al ruim tien jaar in het vak zit.

4.1 De discretionaire ruimte

De respondenten zijn gevraagd naar persoonlijke voorbeelden uit de praktijksituatie waaraan zij moeten denken op basis van de daarvoor uitgelegde definitie van de discretionaire ruimte. De meerderheid van de respondenten antwoordt hierop met voorbeelden aangaande situaties waarin zij van mening zijn dat de gangbare toepassing van het beleid de cliënt juist tegenwerkt. De respondenten noemen hierbij situaties waarin de vanuit het beleid opgedragen handelswijze als te hard wordt ervaren, maar ook het opleggen van sancties is veelvuldig genoemd. Zo vertelt R10 het volgende:

Ik merk ook wel dat dat vaak hè, onderwerp van gesprek is met collega's. Dat als je een bepaalde casus hebt, dat je dan- dat collega's of ikzelf zoiets hebben van ja eigenlijk, als ik strikt kijk naar het beleid of de regels dan kan dit niet. Maar ja, als je die regels heel strikt toepast dan helpt dat iemand ook niet verder. Dus wat ga je daar dan mee doen? (...)Ik ben ook wel iemand- regels moeten zeg maar iemand verder helpen en als dat niet zo is, dan kijk ik wel of ik daarvan af kan wijken.

De wijze waarop de respondenten de discretionaire ruimte ervaren, lijkt afhankelijk te zijn van verschillende factoren. Zo is de invloed van de organisatie een aantal keren genoemd. Meerdere respondenten kaarten aan dat zowel de werkwijze als de werksfeer sterk kan verschillen per organisatie. R5 vertelt hierover het volgende:

Ja, het is wel een beetje ingewikkeld (...) Ik moet wel zeggen dat ik wel heb ervaren dat het ook uitmaakt hoe de organisatie daarin staat en ik heb bij organisaties gewerkt waar het heel strak ingekaderd was, dus dan had je niet zoveel- nou ja, dan ervaren heel veel mensen niet die ruimte die je eigenlijk wel hebt, zeg maar.

Op de vervolgvraag over de invloed van de organisatie, antwoord R5 het volgende:

Kijk, als je er zelf in gelooft, hè, dat iets noodzakelijk is, dan ga je dat denk ik ook hard maken, maar als jij- kijk en het is ook niet altijd even makkelijk om je ergens hard voor te maken, hè? Als jij in een organisatie zit waar dat niet zo heel erg gewaardeerd wordt, dan kost het heel veel tijd en energie, dus dat speelt ook nog weleens mee.

Hierop aansluitend is ook door zeven respondenten specifiek de invloed van de houding van de leidinggevende benoemd. Hierover vertelt R8 het volgende:

Nou, ik heb in ieder geval discretie en vrijheid- ervaar ik wel ja. Dat is wat ik herken en wat ik ook terugkrijg vanuit mijn leidinggevende dat wij alle vrijheid krijgen om binnen de kaders die er zijn, datgene te doen wat we moeten doen- erg simpel gezegd dus.

Daarbij vertelt R3 dat zijn leidinggevend "bizar druk" zijn en daardoor weinig zicht hebben op de uitvoering. R3 geeft aan dit juist fijn te vinden omdat dit meer vrijheid biedt om eigen keuzes te maken. R7 benoemt ook het vertrouwen van de leidinggevende op zijn expertise als positieve factor in zijn beleving van de discretionaire ruimte. Daarnaast blijkt er uit de interviews dat de genoemde leidinggevend niet altijd bewust ruimte en vertrouwen bieden, maar soms door omstandigheden, zoals drukte, hiertoe gedwongen worden.

Tenslotte benoemt de expert, evenals een aantal respondenten, de invloed van de actuele politieke en maatschappelijke context op de ervaring van de discretionaire ruimte. Voorbeelden die respondenten noemen betreffen de verharding van de Participatiewet naar aanleiding van de *bulgarenfraude* en de rol van wethouders en de landelijke politiek.

4.2 De ethiek van de consulenten

Hier volgt een beknopte weergave van de morele uitgangspunten en principes die respondenten omschrijven als kenmerkend voor de wijze waarop zij ethische afwegingen maken en handelen. Zo vertelt R11 het volgende:

Ik maak echt de afweging van dat het wel bij mij blijft en dat ik mijzelf daar ook goed onder voel- in de spiegel aan kan kijken- en of het nou een vervelende beslissing is voor de klant of niet, want daar gaat het niet om, maar het gaat erom dat het wel bij mij blijft. Dat ik mij daar goed bij voel.

Deze uitspraak wordt onderschreven door de meerderheid van de respondenten, waarbij benadrukt wordt dat het eigen oordeel over de situatie leidend is en dat ze in principe niet zouden handelen op een wijze die zij niet naar henzelf zouden kunnen verantwoorden.

Het eerste principe dat door meerdere respondenten is benoemd, is gelijkwaardigheid. R3 beschrijft hoe dit principe in de werkcontext naar voren komt op de volgende wijze:

Ik denk dat je heel erg bewust moet zijn van- Kijk, je bent professional maar je bent ook een onderdeel van de samenleving, hè? Je bent ja, dat ben je ook en er zit gewoon iemand tegenover je die ook in die samenleving leeft. Dat had je buurman kunnen zijn, of je vader of moeder of je broer of zus.

Hier op aansluitend benadrukt ook de expert de overtuiging dat de consulent actief gesprekken aan moet gaan met de cliënt. De expert benadrukt, net als de meerderheid van de respondenten, dat het aangaan van verbinding met de cliënt, waarbij er oog is voor diens situatie, van belang is want “elke aanvraag voor bijstand is een hulpverleningsvraag” (R0).

Ook stellen meerdere respondenten voorop dat zij vanuit vertrouwen handelen. Echter wordt er ook door meerdere respondenten hierop toegevoegd dat zij dit vertrouwen wel begrenzen wanneer nodig, waarbij specifiek waarde wordt gehecht aan eerlijkheid. Zo vertelt R11 hierover het volgende:

[Ik geef iedereen serieus een kans] Ja, ja, serieus, maar niet ten koste van alles hoor. Ik kan aan de andere kant ook- nee, ik kan ook heel hard zijn. Als je het echt goed verknalt en je liegt- ja, die eerlijkheid- je liegt tegen mij, dan kan ik ook echt wel de deur dicht houden.

R7 vertelt waarde te hechten aan doelgerichtheid en stelt ter conclusie van het interview het volgende:

[Mijn focus ligt] ja op de persoon die voor me zit en het is leuk als ik daar een fijn gevoel mee heb maar het gaat daar niet om. Dat is niet het doel, dat je goede vriendjes bent, maar dat je kan helpen, ja, met het leven beter maken van een van een persoon.

Aanvullend op bovengenoemde principes noemen de respondenten ook autonomie, rechtvaardigheid en mededogen.

4.2 Morele dilemma's

Tijdens de interviews is er gevraagd naar voorbeelden van morele dilemma's uit de werkpraktijk van de respondenten. Na uitgebreide exploratie van de genoemde voorbeelden, zijn de respondenten gevraagd naar de kern, ofwel het knelpunt, van het dilemma. Uit deze vragen zijn de volgende thema's naar voren gekomen.

Het eerste thema dat frequent is genoemd, betreft het *opleggen van sancties*. Zeven respondenten beschrijven dit morele dilemma met het gevoel dat het opleggen van een sanctie in deze gevallen haaks staat op de persoonlijke drijfveer om de cliënt te willen helpen. Deze respondenten vinden de maatregelen vaak te zwaar in de context van de werkelijke situatie. De afweging om, zoals dat gepast was in die situatie, een maatregel op te leggen terwijl de respondent wist dat dit de klant in problemen zou brengen, heeft bij meerdere respondenten stress veroorzaakt. De voorbeelden hierover lopen uiteen, maar een voorbeeld dat veel genoemd is, betreft de inlichtingenplicht³. Meerdere respondenten omschrijven situaties waarin cliënten om begrijpelijke redenen hebben verzuimd om tijdig informatie door te geven. Zo vertelt R9 hierover:

Deze mevrouw was helemaal uit de schulden gekomen, heeft alles op eigen kracht gered. Kijk, dat vind ik echt menselijke maat, dan ga je niet door een misverstand of- want dat is ook hè, zij heeft natuurlijk een inlichtingenplicht om elke wijziging door te geven. Maar ja, Als we eerlijk zijn denk ik dat we allemaal wel eens dat soort dingen vergeten. Ja en als je natuurlijk als werkzoekende al genoeg aan je hoofd hebt...

Aansluitend op dit thema omschrijft R4 een situatie met een dakloze cliënt bij wie sprake is van medische problematiek. De respondent omschrijft hoe de cliënt eerder van de gemeente een postbus kreeg toegewezen om zo aanspraak te kunnen doen op een uitkering. Echter vertelt R4 dat de cliënt slechts drie maanden recht had op deze uitkering in verband met diens

³ De inlichtingenplicht in het kader van de Participatiewet is betreft een verplichting waar alle uitkeringsgerechtigden zich aan moeten houden. Dit houdt in dat de cliënt de gemeente te allen tijde op de hoogte brengt van informatie die mogelijk van belang kan zijn op de uitkering en diens recht hierop. Geraadpleegd op: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bijstand/vraag-en-antwoord/wat-zijn-mijn-rechten-en-plichten-in-de-bijstand>

dakloosheid. R4 omschrijft hier het dilemma tussen het enerzijds willen helpen van de cliënt door te zoeken naar een uitzondering zodat de cliënt langer de uitkering mag ontvangen, maar anderzijds de twijfels over waar het geld van de eerste drie maanden eigenlijk naartoe is gegaan. De respondent omschrijft het vermoeden dat de cliënt is teruggevallen in “drugsmisbruik”. R4 geeft aan de cliënt te willen helpen en dat de huidige drie-maanden regeling tegen deze drijfveer ingaat.

In lijn met de eerdere bevindingen, benoemt ook de expert in het interview de inlichtingenplicht. De expert benadrukt het strenge karakter van deze inlichtingenplicht waarbij wordt opgemerkt dat het benadrukken van verwijten richting de cliënt een element van strafrechtelijke aard introduceert in de rol van de consulent.

Zelf persoonlijk ben ik een enorme tegenstander van het het strafrecht voegen in het bestuursrecht, want wij hebben al drie petten op als uitvoerders en die vierde pet maakt het niet makkelijker. Ergens moet ik al een aanvraag beoordelen. Ergens moet ik ook nog de belangen van de klant behartigen. En is er sprake van multiproblematiek, dan moet ik ergens ook nog een keer een professionele vriend zijn die hem ook nog eens een keer op het juiste spoor gaat helpen. Dat, dat zijn al drie rollen in een functie. Ja, en om dan ook nog eens een soort van een politieagent daarover heen te gaan hangen- moet je eigenlijk niet willen.

Het tweede thema betreft *de omgang met cultuurverschillen* bij bijvoorbeeld statushouders en cliënten met een immigratieachtergrond. Dit thema is door vijf respondenten benoemd. De afweging die hier is benoemd betreft enerzijds het gevoel van begrip voor de cultuurschock waar deze cliënten mee te maken hebben, en anderzijds het willen waarborgen van de Nederlandse wetgeving en normen. Twee respondenten omschrijven de overeenkomende situatie waarin vrouwelijke statushouders bij het ontvangen van een uitkering, verplicht zijn om werk te zoeken. Beide respondenten omschrijven dat de vrouwen in kwestie hun verzet uitspraken om te gaan werken, waarbij R4 omschrijft hoe een vrouw medische klachten zou veinzen om onder de werkplicht uit te komen. Beide respondenten geven aan de onwil van de vrouwen te begrijpen wegens het feit dat het in hun cultuur niet vanzelfsprekend is om als vrouw te werken. Het morele dilemma zat volgens de respondenten in het feit dat zij zelf ook een migratieachtergrond hebben. Hierdoor voelden zij beide in zekere mate begrip en medeleven voor de vrouwen en de impact die de deelname aan de arbeidsmarkt op hen zou hebben. Tegelijkertijd benoemen beide respondenten ook het feit dat ze hier te maken hebben

met wetgeving, en dat er eigenlijk niet veel keuze is. Beide respondenten benadrukken de complexiteit van deze situaties, waarbij één respondent sindsdien aangeeft liever geen cliënten meer van die specifieke afkomst te hebben.

Hiernaast noemt ook nog een aantal respondenten de complexiteit van de trauma's waar sommige statushouders mee kampen, met name in de wijze waarop de respondenten hier mee om gaan terwijl zij tegelijkertijd de wet in acht houden. R5 verwoordt de kern van dit thema als volgt:

Je verwacht van die mensen van alles vanuit de Participatiewet. Maar we weten ook allemaal dat als mensen zwaar getraumatiseerd zijn, dat dat best wel wat kan doen met hun doen-vermogen. Dat vind ik wel een ingewikkeld dilemma.

Het derde thema betreft *de omgang met cliënten met een licht verstandelijke beperking (LVB)*. Deze doelgroep is in vier interviews aan bod gekomen. Allereerst benoemen de respondenten dat ze soms problemen ondervinden in de communicatie met deze doelgroep. Echter heeft de meest frequent genoemde kwestie betrekking op het opleggen van maatregelen aan deze cliënten. Zo vertelt R5 het volgende:

Bij die doelgroep zie je gewoon dat er een groep kwetsbare mensen onder valt die zich eigenlijk niet zo goed aan de wet- en regelgeving houdt en dat kan ook komen door bijvoorbeeld hun verstandelijke beperking. En dan krijg je wel eens discussie van met het opleggen van een maatregel. Ik vind de Participatiewet best wel ingewikkeld geworden voor mensen die echt kwetsbaar zijn en waarvan je eigenlijk weet dat ze niet helemaal in staat zijn om alles goed te begrijpen.

Met betrekking tot het opleggen van maatregelen benoemen de respondenten in het specifiek de toepassing van de inlichtingenplicht. Dit dilemma wordt geformuleerd als het naleven van de inlichtingenplicht tegenover het tonen van begrip voor de beperking van de cliënt. Ook de vraag over waar zij als consulent dan de grens trekken, is benoemd in de interviews. Zo vertelt R7 over een cliënt met LVB waarvan bekend werd dat de cliënt naast de uitkering in het geheim er nog zwart werk naast deed. R7 beschrijft de ernst van deze situatie in termen van handhaving en het feit dat hij dit moet melden bij de sociale recherche. Tegelijkertijd vertelt de respondent over de zware schuldenproblematiek en de laag verstandelijke beperking waar de cliënt mee kampt. R7 vertelt zich bewust te zijn van de grote gevolgen op

het leven van de cliënt wanneer handhaving wordt ingeschakeld, en dat de cliënt eigenlijk vooral hulpverlening zou moeten krijgen. R7 vertelt uiteindelijk er wel voor te hebben gekozen om de fraude te melden.

Van alle besproken morele dilemma's is het meest genoemde knelpunt de ervaring dat de situatie in kwestie ertoe bijdraagt dat de respondent de cliënt *niet* verder helpt maar juist *tegenwerkt*. Het betreft hier situaties waarin de respondent twijfels ervaart over de toepasselijkheid van het beleid op een specifieke casus. Meerdere respondenten hebben hierbij genoemd dat zij het idee hadden dat zij door het toepassen van de regelgeving de cliënt niet op adequate wijze verder hebben kunnen helpen. Bij verdere exploratie van dit knelpunt redeneert de meerderheid van de respondenten dat het niet adequaat kunnen helpen van de cliënt direct ingaat tegen de eveneens meest genoemde drijfveer; mensen (verder) helpen. Andere genoemde waarden die volgens respondenten in het geding raakten zijn autonomie, eerlijkheid, gelijkwaardigheid en doelmatigheid.

Het effect van de morele dilemma's op de respondenten verschilt. Zeven respondenten omschrijven negatieve emoties als gevolg van het genoemde moreel dilemma. Deze emoties zijn op verschillende wijzen omschreven als stress, schuldgevoel, machteloosheid en onzekerheid. Zes respondenten beschrijven deze onzekerheid als de twijfel of zij wel 'het goede' hebben gedaan in die specifieke situatie. Daarnaast omschrijven drie respondenten de onzekerheidsgevoelens als het heroverwegen of het werk als consulent wel bij hen past. Zo vertelt R3 over een moment in het verleden waarin deze onzekerheid aanwezig was:

Ja dat ik op een gegeven moment wel een soort van mededogen voelde ofzo. Dat ik dacht, oh, ik kan zo indenken in hoe dit voor die vrouw is (...) toen dacht ik wel van oh, hebben we daar eigenlijk wel goed aan gedaan dat- dat voelde ik wel een beetje. Ik voelde ook wel een beetje, nou ja toch wel een soort van schuld of dat- dat ik dan meedraai in dit systeem? Dat ik dan ook aan die kant meedoe, hè? (...) Want de wet zegt dat- Tuurlijk is dat zo, ja, vind ik ook, en ik vind dat nog steeds alleen ja in deze kwestie had ik daar toch een dubbel gevoel bij hoor.

R3 vervolgt hierna dat er van deze onzekerheid inmiddels geen sprake meer is. De twee overige respondenten uiten echter nog wel enige twijfel over de compatibiliteit van het werk als consulent met hun persoonlijke voorkeuren.

Tenslotte omschrijft R7 de negatieve emoties naar aanleiding van het moreel dilemma als volgt:

Dat blijft dan een beetje als een een vervelend wolkje in je achterhoofd ja, in mijn achterhoofd hangen. Maar daar kan ik dan verder dus niets mee en dat zijn één van de vele dingen die die- ja die je meemaakt.

Ondanks het feit dat de normatieve eisen van eerlijkheid, responsiviteit, efficiëntie en respect tot op zekere hoogte waarneembaar zijn in de interviewdata, blijft deze waarneming dermate gefragmenteerd dat het moeilijk is om te beoordelen of deze normatieve vereisten een integraal onderdeel vormen van de eerder genoemde morele dilemma's.

Op basis van de knelpunten die de respondenten zelf als kern formuleren voor de persoonlijke dilemma's, lijken de normatieve eisen onvoldoende om aan deze lading tegemoet te komen. Zo zouden de dilemma's gecentreerd op de waarde van autonomie kunnen worden gecategoriseerd als de normatieve eis responsiviteit; echter lijkt deze indeling dan op reductieve wijze voorbij te gaan aan de diepgaande betekenis die deze dilemma's voor de respondent hebben. Aanvullend zou het meest genoemde morele dilemma, de schuring tussen het beleid en de casus, gekoppeld kunnen worden aan responsiviteit. Zo betreft de kern van deze normatieve eis het inzicht dat iedere casus uniek is en dat de consulent hier aandacht voor heeft, een aspect dat ook terug te zien is in het morele dilemma. Echter zit hier volgens de formulering van de respondenten niet het knelpunt, die meer lijkt te raken aan het gevoel dat de respondenten hun drijfveer voor hun werk niet kunnen verwezenlijken.

4.3 Omgang met de morele dilemma's

Gedurende de interviews is er een aantal thema's sterk naar voren gekomen in de wijze waarop de respondenten omgaan met de morele dilemma's. Zo geven negen respondenten aan dat zij hulp inschakelen van collega's. Zij omschrijven dat het 'sparren' met collega's hen ondersteunt bij het maken van een afweging. Zo vertelt R6 hierover het volgende:

(...) dan ga je ook met elkaar alles op tafel leggen. Van waarom vinden we dit eigenlijk? Nou, en dan echt even uitpluizen van, dit zijn eigenlijk de redenen waarom we er steeds over struikelen. Laten we dat dan gaan uitzoeken of dat klopt überhaupt. Soms kan dan alles gelijk in zo'n team opgelost worden omdat een ander daar al ervaring mee heeft.

Daarentegen benoemt één respondent dat zij de afwegingen en dilemma's juist liever *niet* bespreekbaar maakt wegens de onderlinge omgang tussen de collega's. R1 vertelt hierover dat "Ja, dat je eigenlijk niet tegen beslissingen van anderen hoort in te gaan. Ja, Dat is echt wel een beetje een cultuur dingetje".

Een ander thema dat naar voren komt in de wijze waarop de respondenten omgaan met morele dilemma's in de discretionaire ruimte, is het *uittesten* van de grenzen van die discretionaire ruimte. Negen respondenten geven aan in moreel knellende situaties te onderzoeken hoe zij tot een alternatieve handelsewijze kunnen komen, welke binnen de kaders van de wet valt maar daarbij ook het dilemma oplost. Zo vertelt R7 dat hij in de context van morele dilemma's, de discretionaire ruimte probeert "op te rekken". R7 benoemt hierbij wel dat het van belang is dat hij vertrouwen heeft in dat de cliënt het alternatief dan ook goed oppakt. Meerdere respondenten benoemen hierbij eveneens dat zij ervoor kiezen om de kaders op te rekken wanneer zij het idee hebben dat de cliënt ook werkelijk gemotiveerd is om het alternatief te benutten en dit op de lange termijn de cliënt ook ten goede zal komen. Tenslotte benadrukken meerdere respondenten juist dit proces van onderzoeken, puzzelen en creatief omgaan met de wetgeving als een positief aspect van het werk. R11 vertelt het volgende:

Ja, ik vind dat altijd fijn om toch even te kijken van wat kan wel, wat kan niet en dat je in de data zit. Anders gaat het zo snel zo saai worden, nou ja zo ben ik- ik vind dat wel fijn, uitzoeken en kijken wat wel kan, niet wat niet kan. Ja, weet je, Als ik iets heb gedaan wat gewoon niet kan, ja, dan kan ik altijd nog dan zeggen van oeps, mijn fout en dan is het toch al wel gedaan (...) Ik vind nog steeds de uitdaging- ik vind het leuk. (...) Om tussen de lijntjes te bewegen, maar ook net erover.

Het volgende thema omtrent de omgang met morele dilemma's is door tien respondenten genoemd en betreft *acceptatie*. Dit omschrijven zij als de acceptatie dat de situatie nu eenmaal zo is, waarbij ze het persoonlijk verantwoordelijkheidsgevoel voor de situatie begrenzen. Hierbij benadrukken verschillende respondenten dat zij deze benadering door de jaren heen hebben geleerd. Deze benadering wordt geïllustreerd in de volgende citaten:

Ik heb maar een keer in mijn loopbaan- dat was echt toen ik net begon met werk- heb ik hier echt wakker van gelegen. Maar ik lig er niet [meer] wakker van. Ik

doe de deur dicht en het is klaar. Maar ik denk zelf- als het me niks meer doet, dan stop ik ermee, dus het is ook wel mijn graadmeter, dat het dan nog goed zit. (R5)

Ik weet nog dat ik bij [de situatie] schrok. Ik vond mezelf heel erg verantwoordelijk voor hun proces en dat trok me letterlijk leeg. Ik kreeg echt last van nou ja, echt last van lichamelijke klachten enzo, omdat ik daar echt stress van kreeg. Dus ik heb ook besloten dat ik dat gewoon niet meer doe en dat werkt heel goed, dus het is jouw proces en ik kan je ermee ondersteunen, maar het blijft bij jou. En, dat werkt wel goed voor mij. (R6)

Deze coping strategie omtrent acceptatie wordt ook door de expert benoemt. De expert geeft aan in de praktijk geregeld te zien dat consultants ingrijpende beslissingen toeschrijven aan het feit dat zij eenvoudigweg de wet volgen. Daarbij merkt de expert op dat consultants bij het reflecteren op morele dilemma's zich voornamelijk richten op de rol en verantwoordelijkheid van de cliënt, met als gevolg dat consultants hierdoor zichzelf vaak buiten beschouwing laten. Dit laatste lijkt aan te sluiten bij het feit dat een aantal respondenten tijdens de afronding van de interviews vertelt niet eerder expliciet bewust te zijn geweest van hun morele standpunten en het morele aspect van de werkzaamheden.

In het eerste opzicht lijkt deze coping strategie overeen te komen met de eerdergenoemde morele dispositie “de afstandelijke bureaucraat”. Echter speelt hier een belangrijk verschil: waar de afstandelijke bureaucraat een lage mate van affectie en responsiviteit naar cliënten toont omwille van effectiviteit en regelgeving, komt de coping strategie uit de voorbeelden van de respondenten pas aan bod *nadat* zij allerlei alternatieve handelingen hebben geprobeerd en uiteindelijk toch blijken vast te lopen. Er lijkt hier dus geen sprake te zijn van consistente *houding*, maar een strategie die ingezet kan worden wanneer dit volgens de respondent als nodig geacht wordt.

Verder hebben negen respondenten benadrukt dat zij een assertieve houding inzetten naar collega's en leidinggevenden wanneer ze met een moreel dilemma zitten. Deze respondenten vertellen dat zij opkomen voor hun standpunt omtrent de situatie en zo proberen de collega's en leidinggevenden te overtuigen. Daarbij benoemen zij wel dat ze er dan wel voor zorgen dat ze hun standpunt goed kunnen onderbouwen. Meerdere van deze respondenten betrekken deze assertiviteit ook op het hebben van “leef” om die discretionaire ruimte gewoon te pakken. R2 vertelt hierover het volgende:

Als je in dat grijze gebied niet durft gewoon te gaan handelen- Ja, dan heb je een probleem want dat betekent- je laat iemand los. (...) Er is een wet en wij moeten die wet uitvoeren, en er zijn regels, er zijn rechten en plichten en daar heb je een grijs gebied in. Punt. En dan moet je niet twijfelen.

Zodoende benoemen meerdere respondenten, inclusief de expert, het belang van gedegen wetkennis als consulent als essentieel om op gepaste wijze met morele dilemma's om te kunnen gaan. Zo argumenteert R5 dat ondanks de toenemende complexiteit van het beleid, er vaak meer mogelijk is binnen de kaders van de wetgeving dan soms wordt gedacht.

Daarnaast benoemt de expert, evenals enkele andere respondenten, het besluit om specifieke informatie over een cliënt niet te rapporteren. Hierbij merkt de expert op dat dit vaker voorkomt dan wordt verondersteld. Door bepaalde informatie over de cliënt achterwege te laten in diens rapportage, kan er in deze gevallen worden voorkomen dat de cliënt sancties worden opgelegd.

Tenslotte reageert R7 op de vraag over hoe om te gaan met de eerdergenoemde *vervelende wolkjes*, zegt de respondent te “accepteren dat het zo is, daar moet je zelf een weg in zien te vinden”.

In het kader van Zacka's (2017) morele disposities, welke tot uiting zouden komen wanneer de consulent onvoldoende balans weet te houden ten opzichte van de normatieve eisen en dilemma's, komen er geen eenduidige resultaten naar voren. Op basis van de wijze waarop de respondenten de omgang met morele dilemma's en de discretionaire ruimte omschrijven, lijkt geen enkele respondent in zijn totaliteit te voldoen aan de typerende kenmerken van een dispositie. Ter illustratie volgt hier de toepassing van een morele dispositie op R2. Op basis van onder andere de volgende twee citaten uit het interview met R2 lijkt er sprake te zijn van de morele dispositie als afstandelijke bureaucraat:

Ja dus ik zeg, goh, je ontvangt een uitkering? Prima maar ik verwacht dat je meewerkt aan het onderzoek. Punt. En dan kun je niet discussiëren. (...) Soms hebben mensen ook een corrigerende tik nodig om te zeggen, goh, dit is het.

[Zoeken naar oplossingen] Dat doet mij goed, om al mijn energie, enthousiasme daarin te ingooien. Maar als dat nodig is, dan moet ik strak optreden. Vandaag moest ik ook drie maatregelen opleggen, dus die mensen gaan in [maand]

geen uitkering ontvangen. En hoe kom je rond? Geen flauw idee. Vind ik ook niet interessant. Dat is hun gedraging en dan moet ik handelen vanuit de wet.

Echter kan R2 op basis van het interview niet volledig benoemd worden als een afstandelijke bureaucraat. Zo spreekt R2 ook verschillende keren over diens enthousiasme voor het werk, en blijkt er bovendien tijdens het interview sprake van een mate van responsiviteit die als atypisch wordt beschouwd bij de typering van de afstandelijke bureaucraat. R2 vertelt bijvoorbeeld het volgende:

Ik reflecteer jouw gedrag terug. Als jij wil botsen- prima, kan ik ook doen. 'Meneer, u mag niet meer dan 28 dagen met vakantie naar het buitenland, u bent er 30 dagen, dus ga ik twee dagen terugvorderen.' Maar als jij zegt, 'luister [R2] ik ga twee dagen langer', nou prima. Dus dat is die ruimte wat je zegt, dat grijze gebied. Ondanks dat op mijn papiertje staat ik twee dagen moet terugvorderen, vind ik dat op dat moment niet noodzakelijk om te doen.

Samengevat is er bij alle respondenten er sprake van een genuanceerd beeld betreffende de morele disposities. Ze laten allen kenmerken van verschillende disposities zien, maar niet in de mate dat er sprake zou zijn van een pathologie. Ze lijken wel elk een individuele werkstijl te hebben, echter blijkt hier de mate van reductie, zoals kenmerkend voor morele disposities, niet van toepassing. De respondenten geven aan hun houding af te stemmen op de klant waarbij zij proberen in te schatten welke houding het meest effectief zal zijn. Mogelijk is er bij de respondenten sprake van een 'gematigde' dispositie, echter is het vaststellen van deze dispositie relatief complex gezien de abstracte en genuanceerde aard van deze typering. De bevindingen afkomstig uit dit onderzoek zijn niet voldoende om deze dispositie te kunnen constateren, omdat hier gedurende de interviewafname onvoldoende specifieke en diepgaande informatie over is verkregen.

Tenslotte is aan het eind van elk interview gevraagd naar de behoeften van de respondenten aangaande de navigatie van de discretionaire ruimte, morele dilemma's en moreel agentschap binnen de werkcontext. Hierop zijn de volgende antwoorden meerdere malen genoemd. Ten eerste geven drie respondenten aan behoefte te hebben aan professioneel begeleide intervisies met het hele team waarbij casuïstiek wordt besproken op een methodische wijze. Daarbij benoemen deze respondenten wel de wens om de focus van deze intervisies, die doorgaans beperkt is tot slechts de feitelijke omstandigheden, nu meer

gericht zou moeten worden op het teweegbrengen en stimuleren van zelfreflectie bij de consulenten. R3 vertelt hierover het volgende:

Ja wat mij opgevallen is- de gesprekken gaan vaak over de manier waarop het werk georganiseerd is en over hoe andere collega's hun werk uitvoeren- gaat vaak over het proces, wat diegene wel had moeten doen en niet had moeten doen. We zijn niet gewend om feedback te geven en te ontvangen en dat hoort hier ook bij hè? We laten wat dat betreft weinig zien onderling aan elkaar. En vind ik persoonlijk ook heel jammer hoor, want ik vind eigenlijk gewoon dat dat ook moet in dit vakgebied. Ja, echt want je kan zoveel leren van hoe anderen er tegenaan kijken. De één weet ook meer op dat vlak dan de ander en je hebt elkaar nodig want je kan dit niet op eigen kracht- je eigen toko runnen

Ook R10 vertelt hierover:

We overleggen nu wel dingen met elkaar maar dat is het moment dat je ergens tegenaan loopt, hè? Dan heb je het daarover, maar ik zou op zich wel wat meer behoefte hebben aan dat je samen af en toe gewoon even naar een casus kijkt. Dat hoeft niet een actuele casus te zijn- en dat je daar samen naar gaat kijken van joh, wat zijn hier nou de verschillende afwegingen die je in kan maken en waarom kies je voor A? Of, waarom kies je voor B?

Deze wens om onderling overleg tussen collega's te bevorderen lijkt in tegenspraak te zijn met de eerder genoemde bevinding waarin respondenten aangeven dat ze dit juist liever niet doen. Desalniettemin is hier geen sprake van een tegenstelling aangezien de terughoudendheid van deze respondenten om collegiaal overleg te initiëren, volgens hen afkomstig is vanuit een gevoel van onveiligheid op de werkvloer. Verschillende respondenten uiten bezorgdheid over mogelijk negatieve reacties van collega's en beschrijven daarbij ook de behoefte aan een werkomgeving waarin dergelijke casussen en kwesties openlijk besproken kunnen worden.

Ten tweede geven drie respondenten aan behoefte te hebben aan meer overzicht van de informatieve hulpmiddelen die hen worden geboden als consulent. Ze geven hierbij aan dat de omvang van de hulpmiddelen dusdanig groot is waardoor zij geregeld overlapping en

verwarring ervaren. Tenslotte is meerdere malen de behoefte aan leidinggevendens met kennis en werkervaring omtrent de Participatiewet benoemd. Deze respondenten geven hierbij aan dat de leidinggevendens niet altijd over deze kennis en werkervaring beschikken, wat leidt tot frustratie. R1 vertelt hierover het volgende:

Ja, wij hadden altijd teamleiders die zelf uit het vak kwamen en nu hebben we teamleiders die gewoon uit willekeurige branches komen en geen zicht hebben op het werk maar meer op een bepaalde manier leidinggeven. Dus betrokkenheid van de leidinggevende op de inhoud van ons vak en een soort erkenning bij leidinggevendens over de inhoud van ons werk en ook interesse daarin.

De derde en tevens meest frequent genoemde wens betreft de behoefte aan erkenning voor de complexiteit van het werk als consulent Participatiewet. De respondenten relateren deze behoefte aan zowel de leidinggevendens, de (nationale) politiek, en de Nederlandse maatschappij.

5. Conclusie

In dit onderzoek is geëxploreerd op welke wijze consulenten Participatiewet de discretionaire ruimte als moreel agenten navigeren.

Ten eerste blijkt uit de resultaten van de diepte-interviews dat de wijze waarop de respondenten afwegingen maken en door welke morele basisprincipes zij zich hierin laten leiden verschillen per persoon. Echter zijn de respondenten unaniem over hun drijfveer om dit werk te doen: om mensen (verder) te helpen. Het vertrekpunt is dus hetzelfde, echter blijkt dat de wijzen *waarop* de respondenten mensen verder willen helpen uiteenlopen. Naast deze onderlinge verschillen werd ook de diversiteit tussen de werkgevers benadrukt. Zo noemen meerdere respondenten de benadering van de leidinggevende en de organisatie als een factor van invloed op de wijze waarop zij de discretionaire ruimte ervaren.

Met betrekking tot de afwegingen binnen de discretionaire ruimte, noemen de respondenten het meest frequent situaties waarin er frictie ontstaat tussen het beleid en de specifieke casus, zoals bij het opleggen van maatregelen, en situaties waarin het beleid de cliënt juist tegen lijkt te werken. Dit antwoord kwam eveneens het vaakst voor in reactie op vragen over ervaren morele dilemma's onder de respondenten. De respondenten vertellen dat ze dergelijke situaties aanpakken door (1) ze te bespreken met collega's, (2) te zoeken naar alternatieven of (3) te accepteren dat dit nu eenmaal de situatie is en hierbij hun gevoel voor verantwoordelijkheid te begrenzen. Het zoeken naar alternatieve handelwijzen wordt frequent genoemd als een positief aspect van hun werkzaamheden.

Een aantal van de respondenten geeft aan dat zij door de confrontatie met de morele dilemma's negatieve gevoelens hebben ervaren als stress, onzekerheid, machteloosheid en schuldgevoelens. Met name twijfels omtrent eerder gemaakte beslissingen worden genoemd. Daarop aansluitend beschrijven zij inmiddels, na jaren werkervaring, in staat te zijn om deze negatieve emoties te begrenzen.

Met betrekking tot de navigatie van het moreel agentschap in de totaliteit, wordt vooral de assertiviteit richting leidinggevend en collega's aangemerkt als een belangrijke factor. Echter leggen meerdere respondenten wel de nadruk op de noodzaak om deze standpunten te ondersteunen met een toereikende verantwoording. Daarnaast wijzen meerdere respondenten, inclusief de expert, op het belang van een adequate beheersing van juridische kennis om weloverwogen afwegingen te maken. Ook gaven meerdere respondenten aan niet eerder op expliciete wijze te hebben gereflecteerd op het ethische aspect van de werkzaamheden en de persoonlijke morele overtuigingen.

Aangaande de normatieve eisen blijken de waarnemingen in de interviews te gefragmenteerd om met zekerheid te stellen dat deze normatieve eisen een integraal onderdeel vormen van de genoemde morele dilemma's. Op basis van de knelpunten die de respondenten zelf aanwijzen, lijken de normatieve eisen onvoldoende van toepassing. Pogingen om de morele dilemma's toch binnen het kader van de normatieve eisen te accommoderen, resulteren in een reductie van zowel de betekenis als het gewicht van het ervaren morele dilemma. Naast deze normatieve eisen zijn er door de respondenten meerdere individuele principes genoemd welke een leidraad vormen voor de wijze waarop zij morele beslissingen maken. Principes die zijn genoemd betreffen eerlijkheid, autonomie, rechtvaardigheid en doelgerichtheid.

Tenslotte is er eveneens bij geen van de respondenten een volledige overeenstemming gezien met de kenmerken van de morele disposities. Desondanks zijn er wel kenmerken van deze morele disposities waargenomen, echter bleek er bij deze waarnemingen sprake te zijn van incidentele gedragingen. Zodoende is er, zoals typerend voor morele disposities, geen blijk van een algehele houding.

6. Discussie

6.1 Terugkoppeling literatuur

In deze paragraaf worden de resultaten uit dit onderzoek teruggekoppeld aan het theoretisch kader. Gezien het deductieve karakter van dit onderzoek is een deel van de literatuur al toegepast in hoofdstuk vier. Deze paragraaf zal dan ook met name gericht zijn op de resterende literatuur en de weergave van een compleet beeld.

De respondenten bevestigen het door Lipsky (1969) benoemde belang van de discretionaire ruimte met daarbij de complexiteit van de afwegingen die binnen deze ruimte plaatsvinden. Het is dus aan de consultants om de verschillende doelen, belangen en voorkeuren binnen de discretionaire ruimte af te wegen om zo op zelfstandige wijze tot een adequaat handelingsperspectief voor een casus te komen (Lipsky, 1980). De wijze waarop de consultants deze afwegingen maken lijkt onderling te verschillen, waarbij iedere consultant er eigen voorkeuren op nahoudt. Zo is tijdens de dataverzameling naar voren gekomen dat de consultants individuele normen (vaak impliciet) aanhouden tijdens de werkzaamheden. De consultants geven aan waarde te hechten aan onder andere autonomie, rechtvaardigheid en eerlijkheid. Betreffende de inhoud van de genoemde morele dilemma's zijn er drie thema's sterk naar voren gekomen, namelijk 1) het opleggen van maatregelen, 2) de omgang met cultuurverschillen en 3) de omgang met LVB'ers. Ondanks de deductie van deze overkoepelende thema's, is er bij de exploratie van de ervaren morele dilemma's naar voren gekomen dat de wijze waarop de respondenten de kern van elk dilemma formuleren onderling sterk verschilt en zelfs eerder lijkt te raken aan de reeds genoemde individuele normen, dan aan de normatieve eisen zoals beschreven door Zacka (2017). Uit dit onderzoek blijkt dat de toepassing van de door Zacka (2017) beschreven normatieve eisen leidt tot een reductie van zowel de inhoud als het gewicht van de ervaringen van de respondenten.

Uit dit onderzoek is gebleken dat de morele dilemma's van de respondenten niet slechts gevormd worden door een conflict tussen theoretisch vaststaande, enkel werkgerelateerde waarden. De morele dilemma's van de respondenten lijken al dan niet gedeeltelijk gegrond in complicaties tussen de *individuele waarden* van de consultant. Dit persoonlijke aspect met betrekking tot morele dilemma's is eveneens zichtbaar in het effect van het dilemma op de respondent. Gevoelens van stress, onzekerheid, schuld en soms zelfs twijfel aan diens vakkundigheid impliceren dat de weerslag van een ervaren moreel dilemma voorbijgaat aan slechts de persoon als professional en uitwerkt op de persoon als individu.

Aangaande de wijze waarop de respondenten omgaan met de morele dilemma's zijn er verschillende thema's naar voren gekomen. Uit de bevindingen komt ten eerste het beeld naar voren dat de respondenten vaak eerst proberen te 'sparren' met collega's, waarbij zij al 'puzzelend' zoeken naar een middenweg. In de gevallen dat dit ontoereikend blijkt, geven verschillende respondenten aan over te gaan op acceptatie. Hierbij rationaliseren zij dat het beleid eventuele alternatieven niet toestaat en dat dit voorbij gaat aan hun verantwoordelijkheid. Een aantal respondenten benoemt ten tweede dat naarmate zij werkervaring en kennis opbouwen, zij steeds beter in staat zijn (gepaste) afstand te houden tot complexe casussen. Hierbij omschrijven zij hoe zij in het begin van de loopbaan nog erg veel stress ervoeren, maar door de jaren heen steeds beter het effect van deze casussen op hun mentale gesteldheid weten te begrenzen. Deze vorm van acceptatie door middel van rationalisatie en de minimalisering van diens persoonlijke verantwoordelijkheid, kan echter niet blindelings bestempeld worden als de *afstandelijke bureaucraat*. De respondenten geven namelijk aan pas op deze strategie over te gaan wanneer zij het gevoel hebben geen andere opties meer te hebben. Het lijkt dus niet zozeer een morele dispositie maar eerder een laatste strohalm om ter zelfbescherming de impact van het werk op henzelf als persoon te minimaliseren.

Terugkomend op de actuele vraag naar de toepassing van maatwerk in het sociaal domein, bevestigt dit onderzoek het perspectief van Lipsky (1969) dat de consultant Participatiewet geregeld geconfronteerd wordt met afwegingen van morele aard. De respondenten benoemen vele situaties waarin zij geacht worden op zelfstandige wijze deze morele kwesties te navigeren. In lijn met Zacka (2017) waarin beschreven is hoe de Slb'er geacht wordt te fungeren als moreel agent bij het navigeren van morele afwegingen, benadrukt de maatschappelijke vraag om maatwerk eveneens de rol van de consultant als moreel agent. De roep om maatwerk doet een appel op het moreel agentschap van de consultant om de behoeften van de klant in acht te houden, daarbij de discretionaire ruimte op een adequate manier te navigeren en vervolgens met diens handelingen de hoge mate van verantwoordelijkheid te dragen voor de eventuele gevolgen voor de cliënt- en dit alles binnen de wettelijke kaders. Nu er van consultants steeds vaker wordt verwacht dat zij in complexe situaties zich afhoudend opstellen naar een gestandaardiseerde implementatie van het beleid, zal er een alternatieve vorm van ondersteuning moeten worden aangeboden om hen, wanneer nodig, te ondersteunen in deze navigatie van de discretionaire ruimte. Uit dit onderzoek blijkt dat het beleid en de wettelijke kaders deze ondersteuning niet altijd voldoende bieden. Ondanks dat de consultants wel instrumenten aangereikt krijgen ter ondersteuning van dit

proces, lijken deze instrumenten veelal verwarrend en onvoldoende ondersteuning te bieden voor het *morele* aspect van de werkzaamheden. De bevindingen van dit onderzoek suggereren dat in het streven naar een verantwoorde, betrouwbare en relatief consistente toepassing van maatwerk, het van belang is dat consulenten Participatiewet voorzien worden van richtlijnen om op gepaste wijze om te gaan met de onvermijdelijke ethische uitdagingen die zich voordoen in beleidslacunes. Door consulenten ethiekondersteuning te bieden krijgen zij de kans reflectieve vaardigheden te ontwikkelen met als doeleinde dat zij op een zelfbewuste en zelfverzekerde wijze om kunnen gaan met het intrinsieke morele karakter van de werkzaamheden (Bowie, 2003). Door te investeren in ethiekondersteuning worden de consulenten Participatiewet in staat gesteld om een sterke en evenwichtige professionele houding te ontwikkelen.

6.2 Limitaties

Dit onderzoek bevat een aantal limitaties die in deze paragraaf beschreven staan.

Allereerst is het belangrijk om tijdens het lezen van de bevindingen rekening te houden met een mogelijk vertekend beeld wegens potentiële sociaalwenselijke antwoorden, ofwel de *social desirability bias* (Grimm, 2010). Deze bias refereert naar het fenomeen waarbij onderzoeksrespondenten ernaar kunnen neigen om antwoorden op de onderzoeksvragen te formuleren op basis van wat zij denken dat sociaal wenselijk of aanvaardbaar is. Hierbij laten ze mogelijk de antwoorden die reflectief zijn voor hun werkelijke gedachtes of gevoelens achterwege (Grimm, 2010). Zo is het ten eerste aangetoond dat zelfgerapporteerde persoonlijkheidskenmerken correleren met deze bias (Grimm, 2010). Aangezien dit onderzoek steunt op de beschrijvingen die respondenten van zichzelf geven tijdens diepte-interviews, bestaat er een mogelijkheid van een vertekend beeld als gevolg van sociale wenselijkheid. Ten tweede betreft dit onderzoek zowel een persoonlijk als een (maatschappelijk) gevoelig onderwerp: de ethiek achter het handelen van de respondenten, wat eveneens kan resulteren in een bepaalde mate van sociaal wenselijke antwoorden. Ten derde kan, in de context van diepte-interviews, ook de interviewer zelf onbewust het effect van sociaalwenselijkheid teweegbrengen (Grimm, 2010). Om deze reden is er na de afname van de eerste twee interviews besloten niet meer bij de aanvang te vermelden dat de interviewer zelf ook ervaringen heeft met consulenten Participatiewet.

De volgende beperking van dit onderzoek betreft het feit dat de respondenten op vrijwillige basis hebben deelgenomen aan de diepte-interviews. Deze *zelfselectiebias* ontstaat wanneer de respondenten zelf kiezen of zij deelnemen aan het onderzoek (Tripepi et al.,

2010). Dit kan resulteren in een vertekend beeld van de onderzoeksresultaten omdat de vrijwillig deelnemende respondenten mogelijk verschillen van de rest van de onderzoekspopulatie. Een voorbeeld in de context van dit onderzoek is dat er mogelijkwerwijs respondenten hebben deelgenomen omdat zij bij het lezen van de uitnodiging reeds bekend waren met de onderzoeksonderwerpen. Daartegenover kunnen er potentieel ook consultants zijn geweest welke bij het lezen van de uitnodiging niet bekend waren met de onderzoeksonderwerpen en hierdoor niet hebben gekozen voor deelname. Dit zou kunnen resulteren in een vertekend beeld van de onderzoekspopulatie (Tripepi et al., 2010).

Tenslotte is het van belang de beperking met betrekking tot de potentiële onderzoekersbias te benoemen, waarbij de overtuigingen, gevoelens of veronderstellingen van de onderzoeker onbewust invloed uitoefenen op de uitvoering van het onderzoek (Patton, 2014). Ondanks het feit dat er op verschillende manieren is getracht om de invloed van de onderzoeker te minimaliseren (zie hoofdstuk 3.5 Ethische verantwoording), kan de afwezigheid van deze vertekening niet met absolute zekerheid worden gegarandeerd.

6.3 Suggesties voor vervolgonderzoek

De eerste suggestie voor een vervolgonderzoek betreft de inzet van observaties ter aanvulling op de diepte-interviews. Naast de eerdergenoemde redenen met betrekking tot de preventie van vertekeningen, kan de inzet van observaties ook bevorderlijk zijn voor de toetsing van de concepten van Zacka (2017) op de consultant Participatiewet. Uit dit onderzoek is gebleken dat het deduceren van morele disposities bij de respondenten met behulp van diepte-interviews ontoereikend is. Het vaststellen van een morele dispositie vereist een diepgaandere en uitgebreidere evaluatie dan enkel de beschrijving van de respondent zelf. Door consultants Participatiewet in de dagelijkse praktijk te observeren kan er meer informatie worden verzameld resulterend in een steviger fundament biedt voor dergelijke conclusies.

Hierop aansluitend volgt de conclusie dat een cross-sectioneel onderzoek, en dus de inzet van dataverzameling op één moment in de tijd, onvoldoende is voor het onderzoeken van de ethische handelingen en uitgangspunten van de respondent. In het vervolg is het wenselijk om een longitudinaal onderzoeksdesign in te zetten, waarbij er over een langere periode herhaaldelijk diepte-interviews worden uitgevoerd bij dezelfde respondenten (Patton, 2014). Door de inzet van een longitudinaal onderzoek, al dan niet gecombineerd met observaties, kan er op grondige wijze onderzoek worden gedaan naar de aanwezigheid van morele disposities in het handelen van de consultant. Door over een langere periode deze

respondenten te analyseren kan er meer inzicht worden vergaard over de wijze waarop de respondenten handelen en eventuele patronen die hierin waarneembaar zijn.

De laatste suggestie voor een vervolgonderzoek betreft het voorstel om uitgebreider onderzoek uit te voeren naar de fundering van ethische waarden en principes van professionals, waarbij wordt onderzocht in welke mate de persoonlijke waarden en normen invloed hebben op het moreel raamwerk van de professional gedurende de uitvoering van diens werkzaamheden. Uit dit onderzoek is gebleken dat de ethische waarden van consulenten zich niet laten beperken tot de vier normatieve eisen zoals beschreven door Zacka (2017). De hoge mate van diversiteit in de antwoorden van de respondenten impliceert mogelijke dat het moreel agentschap al dan niet ingebed in de werksetting, mede wordt gevormd door de persoonlijke ethische principes van de professional.

6.4 Persoonlijke reflectie vakgebied

In deze paragraaf wordt een beknopte persoonlijke reflectie weergegeven over de relevantie van deze thesis met betrekking tot de masteropleiding Burgerschap en Kwaliteit van Samenleven.

6.4.1 *Burgerschap*

De wijze waarop de respondenten het moreel agentschap beoefenen, heeft allerlei onderliggende implicaties en gevolgen voor de cliënt, ofwel de burger. Zo hebben mijn eigen ervaringen met de Participatiewet en de wijze waarop de consulenten met mijn ‘casus’ omgingen, een sterke invloed gehad op mijn perspectief en gevoelens met betrekking tot de overheid. Door het moreel agentschap in de context van maatwerk onder de loep te leggen, heb ik gepoogd te analyseren hoe de consulenten zich verhouden tot de burgers die zij behandelen. Door deze verhouding in beeld te brengen heb ik geprobeerd een beeld te schetsen van de toepassing van maatwerk, maar ook de impact hiervan op de relatie tussen burger en overheid.

Gedurende dit onderzoek heb ik gezien dat alle respondenten echt hart voor hun werk hebben. Het soms negatieve beeld dat er geschetst wordt van deze ambtenaren lijkt gedeeltelijk te wijten aan de invloed en macht die een consulent uitoefent bij de toepassing van de Participatiewet. Dit, in combinatie met het feit dat deze wet betrekking heeft op het (vaak) volledige inkomen van de burger, lijkt logischerwijs te resulteren in een zeer beladen wet in de uitvoering. De uitvoering van de Participatiewet wordt dus met recht een moment van burgerschap genoemd (Zacka, 2017).

Ik ben dan ook door dit onderzoek uitgekomen op het idee dat wanneer de politiek en maatschappij een dergelijk beroep doen op het moreel agentschap van de consulent, het op zijn minst gepast is om hen hierin ondersteuning en handvatten te bieden met behulp van ethiekondersteuning. Door ethiek op toepasbare wijze te integreren in de opleiding en ondersteuning van consulenten, zouden zij zo mogelijk alsnog over handvatten beschikken, waarvoorheen de wet hierin voorzag. Daarnaast denk ik ook dat de inzet van ethiekondersteuning recht doet aan de negatieve impact van morele kwesties op de consulent als persoon. Door ethische reflectie onder consulenten te bevorderen, biedt dit de mogelijkheid dat zij met meer zekerheid het werk uit kunnen voeren en dat zo de negatieve impact vermindert. Dit zou naar mijn idee dan ook uiteindelijk de ervaringen van burgers tegemoetkomen.

6.4.2 Ethische professionalisering

In relatie tot de theorieën, draagt Zacka (2017) naar mijn idee concepten aan welke een kans bieden om het morele aspect van de werkzaamheden van de Slb'er op overzichtelijke wijze te presenteren. Daarnaast heb ik het idee dat Zacka's (2017) wellicht pragmatische en verhelderende operationalisatie van het moreel agentschap, als brug fungeert tussen de praktijk en de wetenschap. Zacka (2017) lijkt zo de ethiek in de publieke dienstverlening te ontdoen van het doorgaans abstracte karakter. Dit heb ik met behulp van dit onderzoek eveneens gepoogd te bewerkstelligen.

Omtrent de ethische professionalisering van de respondenten is voor mij persoonlijk de meest opvallende bevinding dat sommige respondenten wel degelijk 'hard' uit de hoek konden komen, maar dat deze uitspraken ook heel snel weer genuanceerd werden door doordachte onderbouwingen en andere juist responsieve voorbeelden. Dit deed mij realiseren dat de praktijk, vooral wanneer het menselijk handelen en redeneren betreft, genuanceerd en fluïde van aard is. Dit is naar mijn idee ook de reden waarom de concrete maar ook gereduceerde morele disposities van Zacka (2017) niet goed leken aan te sluiten op de bevindingen. Al met al heb ik met betrekking tot ethische professionalisering geleerd dat het uitvoeren van beleid niet zo zwart-wit is als soms wordt gepretendeerd; hij die de wet moet uitvoeren, wordt geconfronteerd met zichzelf als persoon.

Literatuur

- Bandura, A. (1999). Moral disengagement in the perpetration of inhumanities. *Personality and Social Psychology Review*, 3 (3), 193- 209. https://doi.org/10.1207/s15327957pspr0303_3
- Beroepsvereniging SAM. (2020, 2 december). *Het beroepsstatuut van sam*, Voor de uitvoerend professional in het publiek sociaal domein. Versie 1.0. Geraadpleegd van https://sam.nl/documents/68/20200111_SAM_Beroepsstatuut.pdf
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Amsterdam: Boom. ISBN 90-8506-078-8.
- Bowie, N. E. (2003). *The Role of Ethics in Professional Education*. In Randall Curren (ed.), *A Companion to the Philosophy of Education*. Oxford, UK: Blackwell. pp. 617–626.
- Brodkin, E. (2012). Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present, and Future. *Public Administration Review*. 72. 10.1111/j.1540-6210.2012.02657.x.
- Caulfield, J. (2022, 28 oktober). Een introductie tot thematische analyses | Met voorbeelden. *Scribbr*. Geraadpleegd op 3 januari 2023, van <https://www.scribbr.nl/onderzoeksmethoden/thematische-analyse/>
- De Koster, Y. (2020, 1 mei). Participatiewet moet worden verruimd. *BinnenlandsBestuur.nl*. Geraadpleegd op 15 augustus 2023, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/ge-meenten-willen-meer-ruimte-participatiewet>
- Dingemanse, K. (2021, 12 november). Soorten interviews: (on- of semi-)gestructureerd en focusgroep. *Scribbr*. Geraadpleegd op 3 januari 2023, van <https://www.scribbr.nl/onderzoeksmethoden/soorten-interviews/>
- Driver, J. (2006). *Ethics : the fundamentals*. Blackwell Pub.
- Evans, T. & Harris, J. (2006). A case of mistaken identity? Debating the dilemmas of street-level bureaucracy with Musil et al. *European Journal of Social Work*. 9.10.1080/13691450600958494.
- Fenger, M., & Homburg, V. (2021). *Dilemma's bij gegevensuitwisseling in de frontlinie van de uitvoering van beleid in het sociaal domein*.
- Foot, P (1967). *The Problem of abortion and the doctrine of the double effect*. Oxford Review. 1967;5:5–15.
- Greenwald, A. G., Pratkanis, A. R., Leippe, M. R., & Baumgardner, M. H. (1986). Under what conditions does theory obstruct research progress? *Psychological Review*, 93(2), 216–229. <https://doi.org/10.1037/0033-295X.93.2.216>

- Grimm, P. E. (2010). Social desirability bias. *Wiley International Encyclopedia of Marketing*.
<https://doi.org/10.1002/9781444316568.wiem02057>
- Hupe, P. & Buffat, A. (2014). A public service gap: Capturing contexts in a comparative approach of street-level bureaucracy. *Public Management Review*, 16(4), 548-569.
- Hupe, P. (2019). *Research handbook on street-level bureaucracy*. Geraadpleegd op:
<https://doi.org/10.4337/9781786437631>
- Kampen, T. G., Sebrechts, M., Knijn, T., & Tonkens, E. (2020). *Streng maar onrechtvaardig: de bijstand gewogen*. (pp. 115-129) Uitgeverij Van Genneep en Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken.
- Kampen, T. G., & Tonkens, E. (2018). *Ruimte voor professionals?* pp. 187–210 In:
 Bredewold, F., Duyvendak, J. W., Kampen, T., Tonkens, E., & Jansen Verplanke, L. (2018). *De verhuizing van de verzorgingsstaat. Hoe de overheid nabij komt*.
- Kenniscentrum SociaalDomein (2022, 18 mei). *Wat doet een consulent werk en inkomen?*
 Geraadpleegd op 19 september 2023, van <https://www.kenniscentrumsociaaldomein.nl/wat-doet-een-consulent-werk-en-inkomen/>
- Korsten, A. F. A. (2016). *De goede ambtenaar* (Rev. edition 02 10 2016) [PDF].
 Geraadpleegd op: <https://www.arnokorsten.nl/PDF/Ambtenaren/De%20goede%20ambtenaar.pdf>
- Kuijpers, K., & Rotman, M. (2022). ‘De situatie lijkt erg op de toeslagenaffaire’. *De Groene Amsterdammer*, 146(2). <https://www.groene.nl/artikel/de-situatie-lijkt-erg-op-de-toeslagenaffaire>
- Kvalnes, Ø. (2019). Moral Dilemmas. In: *Moral Reasoning at Work*. Palgrave Pivot, Cham.
https://doi.org/10.1007/978-3-030-15191-1_2
- Lipsky, M. (1969). Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy (IRP Discussion Papers No. 48-69) (p. 45). *Madison, WI: Institute for Research on Poverty (IRP)*, University of Wisconsin. Geraadpleegd op: <http://www.irp.wisc.edu/publications/dps/pdfs/dp4869.pdf>
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation, New York.
- Maxwell, J.A. (2013). *Qualitative Research Design: An Interactive Approach*. Sage, Thousand Oaks.
- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2000). State agent or citizen agent: Two narratives of discretion. *Journal of public administration research and theory*, 10(2), 329-358.

- McConnell, T. (2022). "Moral Dilemmas", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2022 edition). URL: <<https://plato.stanford.edu/archives/fall2022/entries/moral-dilemmas/>>.
- Meurs, P. (2016). Essay 6: Maatwerk én willekeur; een pleidooi voor situationele gelijkheid. In *De decentralisaties in het sociaal domein: wie houdt er niet van kakelbont?* (pp. 97–114). Transitiecommissie Sociaal Domein.
- Ministerie van Algemene Zaken. (2023, 13 februari). *Staat van de Uitvoering 2022*. [Kamerstuk] Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/01/18/bijlage-3-staat-van-de-uitvoering-2022>
- Neuman, W. (2014). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. Pearson, Essex, UK.
- Patton, M. Q. (2014). *Qualitative research & evaluation methods: Integrating theory and practice*. Sage publications.
- Polstra, L. (2011). *Laveren tussen belangen*. Hanzehogeschool Groningen.
- Rorotoko (2018, 29 april). *Bernardo Zacka on his book When the State Meets the Street: Public Service and Moral Agency*. (z.d.). Geraadpleegd op: http://rorotoko.com/interview/20180430_zacka_bernardo_on_book_when_state_meets_street_public_service/?page=1
- Schouten, C.J. (2022, 21 november). *Stand van zaken Participatiewet in balans* [Kamerbrief]. Geraadpleegd op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/06/21/aanbiedingsbrief-participatiewet-in-balans>.
- Schouten, C.J. (2022, 28 november). *Stand van zaken Participatiewet in balans* [Kamerbrief]. Geraadpleegd op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/28/kamerbrief-stand-van-zaken-participatiewet-in-balans>
- Tripepi, G., Jager, K. J., Dekker, F. W., & Zoccali, C. (2010). *Selection Bias and Information Bias in Clinical Research*. *Nephron Clinical Practice*, 115(2), c94–c99. <https://doi.org/10.1159/000312871>
- Tunali, T. (2023, 9 juni). Participatiewet verdient bredere blik, focus niet alleen op betaald werk, adviseert SCP. *NRC*. Geraadpleegd op 18-09-2023 via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/06/08/participatiewet-verdient-bredere-blik-focus-niet-alleen-op-betaald-werk-adviseert-scp-a4166668>
- Van Empel, Y. (2022, 28 juni). Van maatwerk naar structurele oplossingen. *Sociale Vraagstukken*. Geraadpleegd op: <https://www.socialevraagstukken.nl/van-maatwerk-naar-structurele-oplossingen/>

- Van Gunsteren, H. (2016). Diversiteit benutten. In: *Transitiecommissie sociaal domein* (Ed.). De decentralisaties in het sociaal domein: wie houdt er niet van kakelbont? Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geraadpleegd op: https://www.uvh.nl/uvh.nl/up/ZgifklsJgeF_transitiecommissie-soc-domein-essaybundel-spread.pdf#page=8
- Veldboer, L., Engbersen, R., Hooghiemstra, E., Jansen, J., Koeter, L., Repetur, L., Rözer, J., & Sprinkhuizen A. (Reds.) (2022). *Lexicon nabij sociaal werk* (versie 2.0). Movisie en de Werkplaatsen Sociaal Domein.
- VNG (2021, 20 januari). Pleidooi voor Menselijke Maat Participatiewet krijgt gehoor. *VNG.nl*. Geraadpleegd op: <https://vng.nl/nieuws/pleidooi-voor-menselijke-maat-participatiewet-krijgt-gehoor>
- Zacka, B. (2017). *When the state meets the street: Public service and moral agency*. Harvard university press.

Bijlage A
Interviewguide respondenten

Interview Guide Participant

Hoe gaan consulenten bij de uitvoering van de Participatiewet binnen hun discretionaire ruimte om met morele dilemma's?

1. Hoe ervaren consulenten van de Participatiewet de discretionaire ruimte binnen hun werkzaamheden?
 2. Welke morele dilemma's ervaren consulenten van de Participatiewet in de uitvoering van hun werk?
 3. Hoe gaan consulenten van de Participatiewet om met deze morele dilemma's?
-

Interviewtopics

Introductie:

- Voorstellen
- Uitleggen duur & Anonimiteit & Vorm
- Benieuwd naar jouw persoonlijke mening/ervaring
- Nogmaals toestemming vragen opnemen
- Start opname

Kennismaking Respondent:

- Wat is je functie, hoe lang al?
- Waarom dit werk?
- Hoe zou je jezelf als consulent omschrijven?

Hoe ervaren consulenten vd P-wet de discretionaire ruimte binnen hun werkzaamheden?

- Uitleggen definitie discretionaire ruimte

- Vragen naar herkenning in de praktijk
- Mening/ervaring discr. ruimte
- Vragen naar voorbeelden
- Knelpunten/moeilijkheden/twijfel
- Welke keuze toen gemaakt?
- Hoe ga je er mee om als je een keer niet achter een regel staat, en deze toch moet uitvoeren?
- Steun op werk
- Behoeften

Welke morele dilemma's ervaren consulenten vd P-wet in het werk?

- Uitleggen definitie morele dilemma's
- Vragen naar herkenning in de praktijk
- Vragen naar voorbeelden
 - Gevoel, ervaring en handeling bevragen
- Vragen naar het knelpunt
- Koppeling waarden
- Terugkerende thema's/patronen
- M.D. specifiek voor werk met P-wet?

Hoe gaan consulenten vd P-wet om met morele dilemma's?

- Reflectie op situaties morele dilemma's
- Effect situaties → huidige rolopvatting

Bijlage B
Interviewguide expert interview

Interview Guide Expert

Interviewguide Expertinterview:

Introductie:

- Mezelf voorstellen
- Doel van het onderzoek vertellen
- Doel van het gesprek vertellen + duur
- Anonimiteit benadrukken
- Reminder informed consent
- Nogmaals toestemming vragen voor opnemen

Start opname & interview:

- Voorstellen
- Hoe bent u in aanraking gekomen met de P-wet?
- Hoe heeft u het werk als klantmanager ervaren?
- Afbakening discretionaire ruimte/bevoegdheid
- Morele dilemma's uit eigen ervaring of omgeving
- Mening hervormingen P-wet
- Cultuur/sfeer onder klantmanagers

Bijlage C
Informatiebrief en toestemmingsformulier

Informatie voor deelname aan wetenschappelijk onderzoek

Het navigeren van de discretionaire ruimte bij consulenten Participatiewet

Inleiding

Geachte deelnemer,

Met deze informatiebrief wil ik u vragen of u wilt meedoen aan wetenschappelijk onderzoek. Meedoen is vrijwillig. U leest hier om wat voor onderzoek het gaat, wat het voor u betekent, en wat de voordelen en nadelen zijn. Wilt u de informatie doorlezen en beslissen of u wilt meedoen? Als u wilt meedoen, kunt u het formulier invullen dat u vindt in bijlage A.

Stel uw vragen

U kunt uw beslissing nemen met de informatie die u in deze informatiebrief vindt. Daarnaast raden we u aan om op de website van de UvH de [veelgestelde vragen van deelnemers aan onderzoek](#) te lezen.

1. Algemene informatie

Dit onderzoek is goedgekeurd door de zogenoemde Ethische Commissie van de Universiteit voor Humanistiek. Een ethische commissie toetst of u als deelnemer juist wordt behandeld, of u de juiste informatie ontvangt en of er goed met uw gegevens wordt omgegaan. Het onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van beroepsvereniging SAM.

2. Wat is het doel van het onderzoek?

Het doel van dit onderzoek is het opdoen van nieuwe kennis over hoe consulenten van de Participatiewet omgaan met de discretionaire ruimte en de daarbij komende morele dilemma's. De discretionaire ruimte staat voor de ruimte die jij, als consulent, tijdens het uitvoeren van je werk krijgt om zelfstandig keuzes te maken. Het gaat hier dus om die bevoegdheid om naar eigen inzicht te handelen. Over deze discretionaire ruimte is er best wel wat bekend in de wetenschap. Zo weten we dat die ruimte een vast onderdeel is van het

werken als consulent en dat iedere consulent deze ruimte anders invult. Ook weten we dat die ruimte zo nu en dan stress op kan leveren. Dit onderzoek gaat over hoe jij als consulent die bevoegdheid ervaart. Centrale vragen in dit onderzoek zijn dan ook hoe consulenten de discretionaire ruimte navigeren, maar ook hoe consulenten omgaan met de morele dilemma's die hieruit voort kunnen komen. En hoe gaan consulenten eigenlijk om met deze morele dilemma's?

Het einddoel van dit onderzoek is om dan uiteindelijk, op basis van alle informatie, een voorstel neer te zetten voor beroepsvereniging SAM over hoe consulenten begeleid kunnen worden bij dit soort kwesties.

3. Hoe verloopt het onderzoek?

U wordt benaderd middels een brief van beroepsvereniging SAM met daarin een uitnodiging. Besluit u te reageren, dan zal Eline Geusendam nagaan of uw profiel in aanmerking komt voor deelname. Dit profiel vereist de volgende kenmerken:

- U werkt op dit moment als consulent met de Participatiewet
- U ben werkzaam bij een gemeente

Als uw profiel overeenkomt zal Eline u een mail sturen met een uitgebreide informatiebrief en een toestemmingsformulier. Hier opvolgend zal er met u een datum worden afgesproken voor de afname van het diepte-interview. Het diepte-interview kan zowel op locatie als online (via bijv. Teams of Zoom) en zal ongeveer 45-60 minuten duren.

4. Welke afspraken maken we met u?

We willen graag dat het onderzoek goed verloopt. Daarom maken we de volgende afspraken met u:

- U komt naar de afspraak voor het diepte-interview.
- U lever, mits u toestemt, het toestemmingsformulier in.
- U neemt contact op met de onderzoeker in deze situaties:
 - U wilt niet meer meedoen met het onderzoek.
 - Uw telefoonnummer of e-mailadres verandert.

5. Wanneer stopt het onderzoek?

- a. U wilt zelf stoppen met het onderzoek. Dat mag op ieder moment. Meld dit dan meteen bij de onderzoeker. U hoeft er niet bij te vertellen waarom u stopt.
- b. Het onderzoek stopt om andere redenen
- c. Het onderzoek is afgerond

Wat gebeurt er als u stopt met het onderzoek?

De onderzoekers gebruiken de gegevens die tot het moment van stoppen zijn verzameld.

6. Wat doen we met uw gegevens?

Doet u mee met het onderzoek? Dan geeft u ook toestemming om uw gegevens te verzamelen, gebruiken en bewaren.

Welke gegevens vragen we aan u?

- Uw naam en e-mailadres
- Uw huidige werkgever

Waarom verzamelen, gebruiken en bewaren we uw gegevens?

We verzamelen, gebruiken en bewaren uw gegevens om de vragen van dit onderzoek te kunnen beantwoorden. En om de resultaten te kunnen publiceren.

Hoe beschermen we uw privacy?

Om uw privacy te beschermen geven wij uw naam een code. Als we uw gegevens verwerken, gebruiken we steeds alleen die code. Ook in rapporten en publicaties over het onderzoek kan niemand terughalen dat het over u ging. Namenlijsten worden tijdens het onderzoek op een beveiligde locatie bewaard.

Wie kunnen uw gegevens zien?

Sommige personen kunnen wel uw naam en andere persoonlijke gegevens zonder code inzien. Dit zijn mensen die contact met u moeten opnemen en het onderzoek moeten uitvoeren. Dit betreft in ieder geval de projectleider: Eline Geusendam.

Hoelang bewaren we uw persoonsgegevens?

We bewaren uw contactgegevens gedurende de uitvoering en publicatie van het onderzoek. Daarna wordt deze vernietigd, tenzij u expliciet toestemming heeft gegeven om bijvoorbeeld uw naam openbaar te maken. Na vernietiging van de contactgegevens kan niet meer achterhaald worden welke onderzoeksgegevens bij welke deelnemer hoorde. Om aan te kunnen tonen dat er daadwerkelijk personen aan het onderzoek hebben deelgenomen worden

toestemmingsformulieren digitaal bewaard op een veilige locatie gedurende **maximaal 10** jaar. Deze zijn enkel voor de onderzoeker toegankelijk.

Hergebruik van onderzoeksgegevens

Onderzoeksgegevens zijn niet herleidbaar naar uw persoon en kunnen worden gedeeld met andere onderzoekers voor vervolgonderzoek, dan wel onderzoek in hetzelfde werkveld of voor onderwijsdoeleinden.

Wilt u meer weten over uw privacy?

- Wilt u meer weten over uw rechten bij de verwerking van persoonsgegevens? Lees dan de [Privacy Verklaring voor onderzoek](#) van de UvH.
- Heeft u vragen over uw rechten? Of heeft u een klacht over de verwerking van uw persoonsgegevens? Neem dan contact op met degene die verantwoordelijk is voor de verwerking van uw persoonsgegevens. Voor uw onderzoek is dat Eline Geusendam.

7. Heeft u vragen?

Vragen over het onderzoek kunt u stellen aan Eline Geusendam.

8. Hoe geeft u toestemming voor het onderzoek?

U vertelt de onderzoeker of u de informatie begrijpt en of u wel of niet wilt meedoen. Wilt u meedoen? Dan vult u het toestemmingsformulier in dat u bij deze informatiebrief vindt. U en de onderzoeker krijgen allebei een getekende versie van deze toestemmingsverklaring.

9. Bijlagen bij deze informatie

1. Toestemmingsformulier

Bijlage A: Toestemmingsformulier deelnemer

Titel van het onderzoek: De discretionaire ruimte en morele dilemma's bij consultants
Participatiewet.

Leest u a.u.b. de tekst en vink vervolgens elk hokje aan!

Voor de deelnemer:

- Ik heb de informatiebrief gelezen. Ook kon ik vragen stellen. Mijn vragen zijn goed genoeg beantwoord. Ik had genoeg tijd om te beslissen of ik meedoe.
- Ik weet dat meedoen vrijwillig is. Ook weet ik dat ik op ieder moment kan beslissen om toch niet mee te doen met het onderzoek. Of om ermee te stoppen. Ik hoef dan niet te zeggen waarom ik wil stoppen.
- Ik geef de onderzoekers toestemming om mijn gegevens te verzamelen en te gebruiken. De onderzoekers doen dit alleen om de onderzoeksvraag van dit onderzoek te beantwoorden.
- Ik begrijp dat de verzamelde onderzoeksgegevens worden hergebruikt voor vervolgonderzoek dan wel onderzoek in hetzelfde werkveld of onderwijs. Deze gegevens zijn niet herleidbaar naar mij.
- Ik weet dat voor de uitvoering van het onderzoek sommige mensen al mijn gegevens kunnen inzien. Die mensen staan in deze informatiebrief. Ik geef deze mensen toestemming om mijn gegevens in te zien voor deze controle.
- Ik geef de onderzoekers toestemming om het interview op te nemen. Deze opname is alleen beschikbaar voor de onderzoekers en wordt opgeslagen op een beveiligde schijf. Na het uitwerken van het interview wordt de opname direct vernietigd.
- Ik wil meedoen aan dit onderzoek.

Mijn naam is (deelnemer):

Handtekening:

Datum : __ / __ / __

Voor de onderzoeker

Ik verklaar dat ik deze deelnemer volledig heb geïnformeerd over het genoemde onderzoek.

Als er tijdens het onderzoek informatie bekend wordt die de toestemming van de deelnemer zou kunnen beïnvloeden, dan breng ik hem/haar daarvan tijdig op de hoogte.

Naam onderzoeker: Eline Geusendam

Handtekening:

Datum: __ / __ / __

Bijlage D
Codeboom Atlas.Ti

Code Group	Codes
De 4 Normen	Eerlijkheid Efficientie gelijkwaardigheid Respect Responsiviteit wantrouwen
De Consulent	Autonomie vd Klant Collectief Belang Complexiteit Drijfveer Empathie Erkenning gelijkwaardigheid Gewoon de Wet volgen Hard - Verharding Ideologie Open Houding rii Klant Perfecte/Ideale Consulent Persoonlijke Werkhouding Rol vd Consulent Samen Beslissen Sfeer/Cultuur Twijfel/Onzekerheid wantrouwen
Behoeften	Behoeften Leidinggevende(n) Behoeften Maatschappij Behoeften Werksfeer/cultuur Collega's Behoeften
Discretionaire Ruimte	Afweging maken Definitie Discr. Ruimte Emoties Discr. Ruimte Ervaring met Discr. Ruimte Grijs Gebied Mening over Disc.Ruimte motivatie soft Twijfel/Onzekerheid

Morele Dilemma's	Afweging Moreel Dilemma Effect Moreel Dilemma Emoties Moreel Dilemma LVB M.D. Cultuur M.D. Onbegrip Klant M.D. Politiek M.D. Sanctie M.D. Wetgeving/Beleid Omgang Moreel Dilemma Ondersteuning Moreel Dilemma onmacht Over Moreel Dilemma Meta Stress Consulent Voorbeeld Moreel Dilemma Vrijheid Waarde
Omgang Met Discr. Ruimte & M.D's	Acceptatie Assertiviteit Balans Creativiteit Grenzen Kennis Ondersteuning Moreel Dilemma ondersteuning navigatie Onderzoeken Ongemak Toepassing Regels Perfecte/Ideale Consulent Persoonlijke Werkhouding Rule bending/breaking Schuldgevoel Sfeer/Cultuur Uitspreken tegen regels bij Leiding Uniformiteit
De Pathologieen	Afstandelijke Bureaucraat Handhaver Moderate Zoraverlener

Werkcontext-Organisatie	Belangen Leiding Beleid/Regelgeving Collega's Behoeften Collega's Ondersteuning Collega's Verhouden Tot Collega's Wrijving Hard - Verharding Leidinggevende(n) Politiek Werkdruk Werkgever Belangen Werkgever Hulpmiddelen Werkgever Instrumenten Werkgever Organisatie Werkgever Toetsing
Werkcontext-Uitvoering	Balans Belangen Consulent Belangen Klant Beleid/Regelgeving Complexiteit Doelgericht Fraude/Misbruik gezag Hulp vs. Dienstverlener Inlichtingenplicht Kennis maatwerk motivatie Participatiewet Plichten vd Klant Privacy Klant Rechtmatigheid Sanctie(s) uitdaging Uniformiteit Verantwoordelijkheid Vertaalslag naar Praktiik
Werkcontext-Belangen	Belangen Consulent Belangen Klant Belangen Leiding Belangen Politiek BelangenVerstrengeeling
Ethiek//Goed Handelen	Waarde Waarden in Geding

Bijlage E

De operationalisatie

Discretionaire ruimte:

- Vrijheid
- Verantwoordelijkheid
- Grijs gebied
- Twijfel(gevallen)

Morele dilemma's:

- Persoonlijke en/of professionele waarden in het geding
- Het dilemma
- Ervaring van het dilemma
- Evaluatie van afweging
- Ondersteuning (vanuit collega's/werkgever)

De vier normatieve eisen:

- Efficiëntie
 - Goed management
 - Snel, effectief en economisch bewust handelen
- Eerlijkheid
 - Eerlijke verdeling van middelen (tijd, aandacht)
 - Op onpartijdige wijze benaderen en behandelen
- Responsiviteit
 - Aandacht voor specifieke kenmerken, omstandigheden en eisen
 - Op flexibele wijze deze specifieke kenmerken beantwoorden
- Respect
 - Behandelingswijze vrij van belediging, vernedering of infantilisering

Morele disposities:

- Zorgverlener
 - Besteed veel tijd/middelen aan specifieke cliënten
 - Paternalisme
 - Verwaarlozing overige cliënten
 - Nadruk op maatwerk
 - Hoge emotionele affectie
 - Hulpeloosheid/afhankelijkheid cliënten
 - Inefficiëntie
- Afstandelijke bureaucraat
 - Rigide, houdt vast aan regelgeving
 - Gelijke behandeling als waarde
 - Lage emotionele affectie
 - Nadruk op collectief belang
 - Grote mate van standaardisering/gebrek aan maatwerk
 - Gebrek aan responsiviteit
- Handhaver
 - Focus fraude en misbruik
 - Lage emotionele affectie
 - Nadruk op collectief belang
 - Negeren individuele problematiek client
 - Vooroordelen
 - Tijdsintensief/inefficiënt werken

