



FOTO: GEMEENTECHIEF AMSTERDAM

Gemeenten moeten in de jaren '80 hun sanctie- en fraudebeleid aanscherpen

WAAROM BEZUINIGINGEN SOMS NIKS OPLEVEREN

De overheid zoekt naarstig naar maatregelen die geld opleveren. Landelijk zijn er twintig werkgroepen bezig, lokaal honderden. Sociale diensten worden niet gespaard. *Sprank* staat stil bij eerdere beleidskeuzes, die niet altijd uitpakten zoals bedoeld. Deze keer: het strengere sanctie- en fraudebeleid van eind jaren tachtig.

TEKST: LINY BRUIJNZEEL, FOTO: GEMEENTECHIEF AMSTERDAM

Ook vijftig jaar geleden heerst er grote bezorgdheid over de overheidsfinanciën. De sociale zekerheid wordt in de zoektocht naar geld niet gespaard. Het kabinet snijdt in hoogte en duur van de uitkeringen, maar spoort ook gemeenten aan hun sanctie- en fraudebeleid aan te scherpen. Het tweede kabinet-

Lubbers verwacht bovendien veel van de heroriënteringsgesprekken met langdurig werklozen en het opstellen van individuele reïntegratieplannen. Wie niet meewerkt, krijgt een sanctie. In de praktijk is weinig te merken van dit nieuwe beleid. Gemeenten leggen nauwelijks sancties op aan werklozen die niet meewerken. Ook de verhanding in het denken over de bijstand is amper zichtbaar. Naast zeer grote verschillen tussen sociale diensten, blijkt geen van de ruim drieduizend onderzochte dossiers te voldoen aan de wettelijke normen. Vrijwel altijd ontbreekt het aan adequate toetsing van inkomen, vermogen en partner.

PRAKTIJK

Godfried Engbersen onderzoek in zijn nieuwste boek *Fatale remedies* hoe dit komt. Hij geeft vier verklaringen. Allereerst zijn sommige regels oncontroleerbaar en onuitvoerbaar.

Een tweede verklaring is economisch. Waarom burgers sanctioneren als er geen werk of scholingsplekken zijn? Dan is er nog de gebrekkige kwaliteit van de administratieve organisatie. Al is er via gegevensuitwisseling nu meer informatie beschikbaar dan in de jaren negentig, nog steeds maken niet alle sociale diensten gebruik van de mogelijkheden om tussentijdse signalen te verwerken. En nog steeds zien sociale diensten veel klanten zelden. Tot slot wijdt Engbersen de geringe betekenis van het strengere sanctie- en fraudebeleid aan de ongreepbaarheid van de burger. De calculerende burger vindt altijd de mazen van de wet.

Die vier verklaringen versterken elkaar bovendien. Hoe onuitvoerbaarder de regels, hoe vaker de wel uitvoerbare regels niet meer goed worden toegepast. Hoe abstracteren en bureaucratischer de uitvoering,

hoe groter de kans op calculerende burgers. Die door een gebrekkige administratie nog ongreepbaarder zijn.

DENKEN EN DOEN

Toch verklaart dit niet alles. Of beleid tot de gewenste uitvoering leidt, hangt ook af van het denken en doen van sociale diensten. Hoge werkdruk, veranderende uitvoeringsvoorschriften, weinig middelen, tegenstrijdige organisatiedoelstellingen en onduidelijke kwaliteitsbeoordeling: dat is volgens Engbersen de werkelijkheid van de meeste socialedienstmedewerkers. Doelstellingen en regels worden daarom vaak aangepast aan de dagelijkse praktijk, ook als die aanpassingen strijdig zijn met de regels en doelen.

Die dagelijkse gang van zaken bepaalt hoe klantmanagers over hun klanten en over hun organisatie denken. Pessimisten of 'berusters', die zowel van de klant als van de organisatie weinig verwachten, zijn vaak niet in staat om beleidsveranderingen vorm te geven. Ook 'zaakwaarnemers' zullen vooral hebben voor de klant en moeite hebben met strenger beleid.

Ligt het mislukken van beleid dus aan het personeel? Nee, stelt Engbersen, je kunt het gedrag van individuele medewerkers niet los zien van de organisatiecultuur. Pessimistische of berustende ambtenaren tref je vooral aan in sociale diensten die zich weinig aantrekken van regels en organisatiedoelen. Individualistisch opererende ambtenaren op of over de rand van de regels tref je juist aan in diensten die wel sterk bezig zijn met het realiseren van de eigen doelen, maar het niet zo nauw nemen met de regels.

Daar komt nog bij dat de meeste werknemers niet geïnteresseerd zijn in volledige informatie en strategieën ontwikkelen om complexe beslissingen te vereenvoudigen. Ze wijzen daarom bepaalde informatie af, of

camoufleren of manipuleren deze. In hoeverre dat gebeurt, hangt nauw samen met de mate waarin hun handelen wordt gecontroleerd door groepsverhoudingen en wordt geregeleerd door voorgeschreven regels.

CULTUREN

Engbersen liet eerder in zijn boek *Publieke bijstandsgeheimen* zien dat binnen de Nederlandse sociale diensten twee culturen van bijstandverlening domineren: een individualistische en een fatalistische. In beide gevallen is er sprake van een zwakke groepscontrole; er wordt niet gekeken hoe iemand het in de spreekkamer doet, er is geen intervisiecultuur. In het eerste geval is er verder sprake van zwakke regels, in de laatste juist van dominantie van regels.

In de individualistische cultuur controleren ambtenaren hun klanten op basis van informele klant-typologieën. 'Verdachte' klanten worden gecontroleerd, gemotiveerde klanten die geschikt zijn, worden extra geholpen. Het toepassen van (nieuwe) regels gaat via het raadplegen van een collega, niet via het juridisch handboek. De fatalistische cultuur herken je doordat veel ambtenaren zich verschuilen achter basale regels en onverschilligheid uitstralen. Gezien deze twee veelvoorkomende culturen is het volgens Engbersen niet zo opzienbarend dat het strengere fraude- en sanctiebeleid vijftig jaar geleden in de praktijk nauwelijks werd gerealiseerd.

VOORZICHTIG

Volgens Engbersen zijn genoemde mechanismen nog actueel. Wees dus gewaarschuwd bij de scenario's die u nu maakt. Ziet u uw medewerkers en uzelf al vol enthousiasme de bezuinigingsvoorstellen uitvoeren? Passen ze in de organisatiecultuur? Zijn ze uitvoerbaar? Zo nee, wees dan voorzichtig met de beloofde besparing. *