

## Inhoudsopgave

Inhoudsopgave .....	1
Voorwoord .....	2
Hoofdstuk 1 Inleiding.....	3
1.1 Centrale vraag .....	6
1.2 Leeswijzer .....	6
Hoofdstuk 2 Methoden en onderzoek .....	7
2.1 Inleiding .....	7
2.2 Onderzoeksopzet .....	7
2.3 Dataverzameling.....	8
Hoofdstuk 3 Theoretisch kader .....	12
3.1 Inleiding .....	12
3.2 Beleidsuitvoering .....	12
3.3 Visie op de sociale dienst en de cliënt.....	13
3.4 Hypothesen.....	17
3.5 Handhavingstijlen.....	18
3.6 Neiging tot congruentie .....	21
3.7 Hypothesen.....	23
Hoofdstuk 4 Activeringsbeleid in de praktijk .....	25
4.1 Inleiding .....	25
4.2 Bepaling afstand tot de arbeidsmarkt door publieke dienstverleners.....	25
4.3 Doorwerking visie op cliënten in de uitvoering van het beleid.....	29
4.4 Kanttekening keuze invloedstijl .....	33
4.5 Bepaling afstand tot de arbeidsmarkt door cliënten zelf .....	35
4.6 Congruente en incongruente afstemmingsrelaties.....	36
4.7 Impact visie van cliënten voor de wijze waarop zij reageren op het toegepaste beleid .	40
4.8 Ontwikkeling visie afstand tot de arbeidsmarkt in de loop der tijd. ....	49
Hoofdstuk 5 Samenvatting, conclusie en aanbevelingen .....	55
5.1 Inleiding .....	55
5.2 Beantwoording onderzoeksvragen .....	55
5.3 Aanbevelingen.....	57
Literatuur .....	59
Bijlage 1. Vragenlijst Klantmanagers .....	62
Bijlage 2. Vragenlijst Cliënt.....	64
Bijlage 3. Vragenlijst interactie klantmanager en cliënt .....	65

## Voorwoord

Deze scriptie is het eindproduct van mijn afstudeerstage, gelopen bij de Sociaal Wetenschappelijke Afdeling (SWA) in Rotterdam. Deze stage bestond uit enerzijds (achtergrond) kennis opdoen van het onderwerp van deze studie bij de Sociaal Wetenschappelijke Afdeling en anderzijds uit veldwerk binnen het district Delfshaven, te Rotterdam. Tijdens en na afloop van het veldwerk begon het proces tot afronding van een volwaardige scriptie. Hierbij heb ik de nodige hobbels letterlijk en figuurlijk overwonnen. Hierdoor kan ik met recht zeggen dat ik enorm trots ben op mijn doorzettingsvermogen om toch tot het uiteindelijke resultaat te komen. Om tot dit mooie resultaat te komen, heb ik hulp gekregen van een aantal personen, welke ik hierbij graag wil bedanken.

Als eerste wil ik dhr. Mascini bedanken voor zijn begeleiding bij het schrijven van deze scriptie en zijn kritische blik. Daarnaast wil ik hem graag bedanken voor zijn betrokkenheid en steun. Ten tweede wil ik graag dhr. Wentink bedanken voor de mogelijkheid om binnen de SWA een stageplek te bezetten. Ook wil ik de “collega’s” van de SWA bedanken voor hun adviezen. Ik heb de stageperiode bij de SWA als bijzonder, leuk en leerzaam ervaren. In het bijzonder wil ik dhr. van der Aa bedanken voor zijn stagebegeleiding en zijn hulp om in contact te komen met de districtmanager, mevr. Coenen van Delfshaven en teammanager mevr. Grobben voor het uitvoeren van het veldwerk. Ten derde was dit onderzoek niet mogelijk zonder de medewerking van de klantmanagers en de cliënten. Zij hebben door hun medewerking een belangrijke bijdrage geleverd aan het inzichtelijk maken van de wijze waarop klantmanagers activering in de praktijk toepassen en de wijze waarop uitkeringsgerechtigden hierop reageren. Tot slot wil ik nog het thuisfront bedanken voor de mentale steun.

## Hoofdstuk 1 Inleiding

In de afgelopen veertig jaar zijn er op het terrein van de sociale zekerheid veel veranderingen doorgevoerd. Dit heeft zich niet alleen gericht op de aard van arrangementen, maar ook hebben er veranderingen plaatsgevonden op het terrein van organisatie en bestuur. De veranderingen in herstructurering vinden hun oorsprong in het beheersbaar en betaalbaar willen houden van de arrangementen die geboden worden binnen de Nederlandse verzorgingstaat (van der Veen en Moulijn, 2004). Dit ligt gelegen in onder andere de sterke groei van de beroepsbevolking in de jaren zeventig en tachtig en een beperkte groei en zelfs tijdelijk een stagnatie van de werkgelegenheid begin jaren tachtig (WRR-rapport, 1987). Door de explosieve werkloosheidsgroei werden er steeds meer maatregelen ingezet om werkgelegenheid te bevorderen en werkloosheid te bestrijden. Het toenemende beroep op het benutten van de arrangementen zorgde ervoor dat de kosten voor het gebruik hiervan steeds hoger werden.

In de jaren negentig kwamen de kritieken op het beleid van de overheid steeds sterker op gang. Vanaf dat moment brak in brede kring het inzicht door dat welvaart en volkswontwikkeling moesten worden bevorderd door actief overheidsingrijpen<sup>1</sup>. Het rapport “Een werkend perspectief” van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) betekende een omslag in het denken over betaalde arbeid. De aandacht en zorg lagen niet meer op het benaderen van het probleem onvrijwillige werkloosheid, maar op de te hoge inactiviteit. Meer arbeidsparticipatie was het credo en werd de belangrijkste doelstelling in het sociaal-economische beleid. De dilemma's rondom het beheersbaar en betaalbaar houden van arrangementen voor uitkeringsgerechtigden en zieken, evenals de dilemma's rondom de beïnvloeding van het functioneren van de arbeidsmarkt (stagnerende arbeidsparticipatie) en de groeiende veronderstelling dat de sociale zekerheidsinstellingen niet ingesteld waren om aan deze problemen het hoofd te bieden kregen steeds meer aandacht (Van der Veen en Moulijn, 2004, Terpstra en Havinga, 2001, Van der Aa en Berkel, 2005).

Aanvankelijk werd de stijging van het aantal uitkeringsgerechtigden beleidsmatig tegengegaan met veranderingen en herzieningen in de wetgeving (o.a. Wet Arbeid Ongeschiktheid en de Bijstandswet). De politiek ging de oorzaken van de problemen echter steeds meer zoeken in de manier van aansturen en in de uitvoering van wetten.

---

<sup>1</sup> Kabinetvisie “Andere Overheid”, 2003.

Dit kwam in eerste instantie tot uitdrukking door de effectiviteit en doelmatigheid van de uitvoering, door middel van de invoering van de SUWI-Wet (Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen), te vergroten. Ten tweede door het vaststellen van de agenda van de toekomst, waarin werd bepaald dat de dertig grootste gemeentebesturen driehonderdduizend reïntegratietrajecten moest invullen en ten derde door de invoering van de Wet Werk en Bijstand, waarbij het principe werk boven uitkering centraal kwam te staan.

In het beleid is de nadruk verschoven van inkomensbescherming naar activering. Het inzicht dat leden van de beroepsbevolking zelf mede verantwoordelijk zijn voor hun positie op de postindustriële arbeidsmarkt heeft doorgewerkt in de verdere herstructurering van de verzorgingsstaat (Van der Veen 2004a, b). Dit blijkt allereerst uit de toename van activeringsinstrumenten, zoals reïntegratietrajecten, trainingen, cursussen en omscholingen. Daarnaast blijkt deze verschuiving van de prioritering uit de invoering van financiële prikkels met de bedoeling om cliënten tot actie aan te zetten. Werklozen vervallen naar verloop van tijd 'automatisch' in de bijstand, terwijl zij op hun uitkering kunnen worden gekort indien zij zich niet aan de sollicitatieplicht of reïntegratieplannen houden.

De verschuiving in prioritering van doelstellingen wil echter niet zeggen dat het recht op inkomensbescherming geheel is verdwenen. Mensen die wegens externe omstandigheden als ziekte, economische laagconjunctuur, zorgverantwoordelijkheden en tekortschietende faciliteiten als kinderopvang zijn uitgesloten van de arbeidsmarkt hebben nog altijd (tijdelijk) recht op inkomensbescherming. Dit heeft ertoe geleid dat de spanning tussen inkomensbescherming en activering is toegenomen<sup>2</sup>.

Het beleid komt pas tot leven in de uitvoeringspraktijk. Onderhavige studie spitst zich toe op de uitvoeringspraktijk, betreffende bijstandsverlening aan werklozen bij de gemeentelijke sociale dienst, district Delfshaven te Rotterdam. Kenmerkend voor publiek dienstverlenende instanties is dat de uitvoerende medewerkers grotendeels op zichzelf zijn aangewezen voor de wijze waarop ze conflicterende algemene doelstellingen prioriteren en toepassen in concrete gevallen (Lipsky 1980). Ze hebben beleidsruimte nodig omdat hun taken te complex zijn om volledig vast te leggen in regels. Dit wordt aangeduid met de gangbare term discretionaire ruimte. De rol van publieke dienstverleners (klantmanagers) in de uitvoeringspraktijk (de gemeentelijke sociale dienst) is door de verschuiving van aandacht en focus op activering veranderd.

---

<sup>2</sup> Onderzoeksvoorstel: *Effecten van Activeringsbeleid*, P. Mascini, 2006

De publieke dienstverlener is nu niet alleen de van oudsher op hulpverleningsgerichte ambtenaar, maar wordt anno nu ook geacht met activering en uitstroom bezig te zijn. Zij dienen alles uit de kast te halen om uitkeringsgerechtigden te laten (her) intreden op de arbeidsmarkt. Van de cliënt wordt verwacht dat hij/zij een actieve houding aanneemt binnen het activeringsproces. Dit houdt in dat hij/zij actief mee werkt en zelf verantwoording neemt om snel weer aan het arbeidsproces deel te kunnen nemen.

In de literatuur is veel onderzoek verricht naar de rol van publieke dienstverleners op de uitkomsten van beleid. Er is aangetoond dat het beeld dat publieke dienstverleners hebben van hun klanten van invloed is op de wijze waarop zij beleid uitvoeren. Opmerkelijk is dat er in de literatuur voorbij gegaan wordt aan de mogelijkheid dat de cliënt zelf ook invloed kan hebben op de uitkomsten van beleid. In onderhavige studie wordt deze leemte ingevuld door naast de afstemming van het activeringsbeleid door klantmanagers op cliënten, ook de reacties, gedragingen en houdingen van cliënten op het toegepaste activeringsbeleid te onderzoeken.

Binnen deze studie is daarom gekeken naar de percepties van zowel de klantmanagers als de cliënten ten aanzien van de afstand tot de arbeidsmarkt van individuele cliënten en de mate van verantwoordelijkheid van cliënten om de arbeidsmarkt (opnieuw) te betreden. En is er stilgestaan bij de vertaling van deze percepties in de uitvoering van het beleid door klantmanagers en de reacties hierop door uitkeringsgerechtigden. Daar interactieprocessen aan verandering onderhevig zijn, kan overeenstemming tussen beide percepties in de loop der tijd veranderen. Daarom wordt er aandacht besteed aan het belang van het al dan niet in overeenstemming zijn van percepties tussen klantmanagers en cliënten en bij de gevolgen van de interacties tussen klantmanagers en cliënten voor de uitkomsten van het beleid.

Publieke dienstverleners hebben het recht voorbehouden om de afstemming van het beleid op de cliënten die zij voor zich hebben en de ingezette beleidsinstrumenten binnen het traject te bepalen. Daarmee kunnen zij een belangrijke stempel drukken op de uitkomsten van het beleid. Dit roept de vraag op hoe klantmanagers het beleid afstemmen op uitkeringsgerechtigden en hoe uitkeringsgerechtigden hierop reageren.

## **1.1 Centrale vraag**

De probleemstelling leidt tot de volgende centrale vraag:

“Hoe passen klantmanagers activering en inkomensbescherming toe op individuele gevallen en hoe reageren uitkeringsgerechtigden hierop?” De centrale vraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe schat de klantmanager de afstand tot de arbeidsmarkt en de daarmee verbonden verantwoordelijkheid van de uitkeringsgerechtigde in?
2. Welke invloed heeft deze inschatting op de manier waarop hij het uitkeringsbeleid (inkomensverstrekking en activering) toepast?
3. Hoe schat de uitkeringsgerechtigde de afstand tot de arbeidsmarkt en de daarmee verbonden verantwoordelijkheden zelf in? Stemt dit zelfbeeld overeen met dat van de klantmanager of niet?
4. Op welke wijze beïnvloedt de inschatting van de uitkeringsgerechtigde de wijze waarop hij/zij reageert op de manier waarop de klantmanager het beleid uitvoert?
5. Hoe ontwikkelt de mate waarin de visie van de klantmanager en de uitkeringsgerechtigde overeenstemt zich in de loop van het begeleidingstraject?

## **1.2 Leeswijzer**

Deze vragen vormen de rode draad in deze studie en worden in chronologische volgorde beantwoord. In hoofdstuk één is stilgestaan bij de probleemstelling en centrale vraag van dit onderzoek. In hoofdstuk twee worden de toegepaste methoden en technieken nader toegelicht. Het theoretische kader komt in hoofdstuk drie aan bod. In dit hoofdstuk wordt toegelicht hoe de taakopvatting van publieke dienstverleners de wijze waarop zij het beleid uitvoeren beïnvloedt. Daarna wordt toegelicht hoe het zelfbeeld van cliënten van invloed is op de wijze waarop zij reageren op het toegepaste beleid. Na het theoretische kader komt het feitelijke onderzoek in hoofdstuk 4 aan bod. Er wordt stil gestaan bij de inschatting van de ervaren afstand tot de arbeidsmarkt en de mate van verantwoordelijkheid om (opnieuw) aan het arbeidsproces deel te nemen volgens de klantmanagers op individuele gevallen. Ook wordt stilgestaan bij de afstemming en de vertaling van het beleid op de individuele cliënt die de klantmanager meent tegenover zich te hebben. Vervolgens worden de reacties van de cliënten op het toegepaste beleid beschreven. Het verloop van interacties tussen klantmanagers en cliënten gedurende het traject komt hierbij tot slot ook aan bod.

## **Hoofdstuk 2 Methoden en onderzoek**

### **2.1 Inleiding**

Om de onderzoeksvragen uit hoofdstuk één te kunnen beantwoorden is in dit onderzoek gebruik gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden. Kwalitatieve onderzoeksmethoden worden gebruikt om de aard van sociale verschijnselen te onderzoeken. Kwalitatief onderzoek is geschikt voor onderhavige studie daar het zich vooral richt op sociale verschijnselen zoals deze worden begrepen en ervaren door de betreffende actoren.

### **2.2 Onderzoeksopzet**

De voorbereiding tot onderhavige studie heeft plaatsgevonden op de Sociaal-Wetenschappelijke Afdeling (SWA), te Rotterdam. De SWA is een onderzoeksbureau dat in opdracht van overheidsinstellingen, belangenverenigingen en semi-publieke organisaties sociaal-wetenschappelijk onderzoek verricht binnen en buiten Rotterdam. Het feitelijke onderzoek is uitgevoerd binnen de gemeente Rotterdam, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe)-district Delfshaven. SoZaWe is een onderdeel van de gemeente Rotterdam. SoZaWe werkt voor inwoners van Rotterdam die ondersteuning nodig hebben. Bijvoorbeeld via een (tijdelijke) uitkering, hulp bij schulden, inburgering of door een vergoeding voor voorzieningen ( [www.sozawe.nl](http://www.sozawe.nl)). In de gemeente Rotterdam is een onderverdeling gemaakt in verschillende districten, waaronder het onderzoeksdistrict Delfshaven. Het onderzoeksdistrict Delfshaven is om praktische redenen tot onderzoeksdistrict gekozen. Tijd, ruimte, wil om mee te werken (klantmanagers, management en cliënten) en beschikbare capaciteit waren binnen dit district beschikbaar om onderhavig onderzoek uit te kunnen voeren.

Op de locatie Delfshaven is tevens een vestiging van het Centrum Werk en Inkomen (CWI) gevestigd. Het CWI maakt op basis van een eerste gesprek (tussen een consulent van het CWI en een burger die een beroep doet op een uitkering) een inschatting of iemand snel of minder snel aan het arbeidsproces kan deelnemen. De personen die makkelijk kunnen toetreden tot de arbeidsmarkt worden “route A” cliënten genoemd en worden door het CWI geholpen. De personen die extra hulp of begeleiding nodig hebben worden de “route B” cliënten genoemd. De “route B” cliënten worden door het CWI doorverwezen naar de klantmanagers van de gemeentelijke sociale dienst. Klantmanagers zijn publieke dienstverleners die het eerste aanspreekpunt zijn voor cliënten. Zij begeleiden “route B” cliënten naar werk en kennen uitkeringen toe.

Een viertal klantmanagers heeft aan dit onderzoek meegewerkt. De cliënten die door de onderzoeker zijn geselecteerd voor dit onderzoek zijn “route B” cliënten. Er zijn zevenentwintig eerste uitkeringsgerechtigden (EU) gesprekken bijgewoond. Dit zijn gesprekken waarbij de cliënten zich voor het eerst melden bij een van de vier klantmanagers van de sociale dienst in de periode juli en augustus 2006.

Naar aanleiding van deze gesprekken zijn de cliënten geselecteerd. Er zijn ongeveer evenveel gevallen in het onderzoek betrokken waarbij er wel of geen overeenstemming bestaat over ervaren afstand tot de arbeidsmarkt en de beleving of uitkeringsgerechtigden zelf een grote of kleine verantwoordelijkheid hebben om (opnieuw) een baan te vinden. Van de zevenentwintig cliënten zijn twee cliënten afgevallen doordat zij achteraf toch “route A” cliënten bleken te zijn en onder de verantwoordelijkheid van het CWI vielen. Een klantmanager is vervangen in het begin van het traject. Zijn cliënten zijn daarom ook niet meer meegenomen in het onderzoek. Een cliënt is halverwege het traject uitgestroomd met onbekende reden. Deze cliënt is zowel telefonisch als per post door de klantmanager benaderd. Dit heeft geen reactie opgeleverd. Doordat deze cliënt om onbekende reden is uitgestroomd is dit traject voortijdig beëindigd. Een eindgesprek met deze cliënt was niet meer mogelijk. De overige negentien cliënten zijn de gehele veldwerkperiode (juli 2006-april 2007) gevolgd. Deze periode is gekozen om aan te kunnen sluiten bij het reguliere werkproces, waarbij de intake, tussentijdse voortgangsgesprekken en de eventuele afronding kan worden geobserveerd.

### **2.3 Dataverzameling**

De onderzoeksvragen worden beantwoord door middel van de volgende onderzoeksmethoden: literatuurstudie, observaties, interviews en dossieranalyse. Om meer affiniteit te krijgen met het onderwerp is gestart met het verzamelen, doorlezen en analyseren van sociaal wetenschappelijke artikelen, beleidsplannen en rapporten op het terrein van bijstandsverlening en activering. Op deze manier is een algemeen beeld gevormd van het uitkeringsbeleid.

Om te begrijpen wat de overwegingen en ontwikkelingen zijn geweest voor de herstructurering van de sociale zekerheid zijn beleidsstukken, rapporten en verschillende beleid- en evaluatieonderzoeken evenals wetsvoorstellen en Memories van Toelichting bestudeerd.



In het bijzonder is gekeken naar belangrijke ontwikkelingen die hebben bijgedragen aan de vorming van het sociale zekerheidsstelsel anno nu, zoals de invoering van de SUWI (Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen), de agenda van de toekomst en de Wet werk en bijstand. Ook zijn al uitgevoerde SWA-projecten op het vlak van bijstandsverlening en activering bestudeerd. Het doorlezen van de projectplannen “Volumereductie” en “Experiment Poortwachter” en de interviews die hiervoor zijn afgenomen met verschillende klantmanagers en afdelingsmanagers hebben bijgedragen aan de algemene beeldvorming betreffende de uitvoering van het uitkeringsbeleid, de taakopvattingen van klantmanagers en de dilemma’s waar zij mee te maken kunnen krijgen in hun dagelijkse werk.

De eerste onderzoeksvraag (“Hoe schat de klantmanager de afstand tot de arbeidsmarkt en de daarmee verbonden verantwoordelijkheid in?”) en de tweede onderzoeksvraag (“Welke invloed heeft deze inschatting op de manier waarop de klantmanager het uitkeringsbeleid toepast?”) zijn beantwoord door middel van observaties en het afnemen van interviews (klantmanagers).

Met de observaties is gestart vanaf de intakegesprekken van klantmanagers met cliënten. Door middel van observaties heeft de onderzoeker de kans gekregen om het feitelijke gedrag binnen het activeringsproces van klantmanagers en cliënten gedurende een lange periode (ruim negen maanden) waar te nemen. Het doel van de observaties was te analyseren hoe de inschatting van de klantmanagers betreffende de ervaren afstand tot de arbeidsmarkt en de mate van eigen verantwoordelijkheid tot uitdrukking kwam in de uitvoering van het beleid.

Bij de interviews is gebruik gemaakt van de halfgestructureerde interviewmethode. Bij deze methode zijn voor aanvang van het gesprek onderwerpen als het werkproces (intake, diagnosestelling, plan van aanpak) de perceptie van klantmanagers (betreffende de eigen organisatie, taken en de cliënten), de keuze en motieven voor toegepaste uitvoeringsstijl(en) en de (verwachte) resultaten, besproken (zie bijlage 1). De klantmanagers konden op deze manier zelf hun antwoorden formuleren, maar niet de gespreksonderwerpen bepalen. De onderzoeker heeft door middel van de interviews de volgende gegevens verzameld; welke situatie/type cliënt de klantmanager verwacht aan te treffen (vooral gebaseerd op het cliëntdossier), de inschatting van de afstand tot de arbeidsmarkt en de mate van verantwoordelijkheid om (opnieuw) aan het arbeidsproces deel te nemen voor de desbetreffende cliënt, de overwegingen om tot die inschatting te komen

(zoals het al dan niet hebben van een opleiding, startkwalificaties, werkervaring, beheersing Nederlandse taal, medische gronden, psychologische gronden, motivatie, gedrag en instelling, zelfvertrouwen, inschatting arbeidsmarkt, kinderopvang, schulden, detentie, leeftijd of anders) en hoe de klantmanager zijn gedrag en plan van aanpak hierop denkt te gaan aanpassen. Daarnaast zijn gegevens betreffende de aangeboden initiatieven (scholing, extern re-integratietraject, interne begeleiding, hulp bij schuldsanering, aanvragen kinderopvang etc.), de intensiteit en aandacht qua begeleiding en reacties en mogelijke veranderingen in aanpak van klantmanagers naar aanleiding van positief of negatief gedrag, houding en instelling van cliënten verzameld.

De derde onderzoeksvraag (“Hoe schat de uitkeringsgerechtigde de afstand tot de arbeidsmarkt en de daarmee verbonden verantwoordelijkheid in en komt dit beeld overeen met dat van de klantmanager?”) is beantwoord door het observeren van de intakes, het doorlezen van de cliëntdossiers en het afnemen van interviews met de cliënten (zie bijlage 2). Aan de hand van de bovengenoemde observaties zijn ook de feitelijke gedragingen en houding van cliënten bij de intakegesprekken waargenomen. Na afloop van de intakes zijn interviews afgenomen. Hierbij zijn de volgende cliëntgegevens verzameld, de inschatting van de afstand tot de arbeidsmarkt en de mate van verantwoordelijkheid voor de inkomensafhankelijke situatie waarin zij, naar eigen zeggen, verkeren en de overwegingen om tot die inschatting te komen.

De interviews zijn afgenomen zonder de aanwezigheid van de klantmanagers, na afloop van regulier ingeplande afspraken door klantmanagers met cliënten. Dit om het reguliere proces, de taakopvattingen en bijbehorende gedragingen van klantmanagers evenals de gedragingen en reacties van cliënten zo min mogelijk te verstoren en/of te beïnvloeden. Met het reguliere proces wordt de intake, de voortgangsgesprekken en de afrondingsgesprekken van begeleiding naar werk bedoeld. Hierdoor werd het mogelijk om een beeld te vormen van hoe uitkeringsgerechtigden zelf hun afstand tot de arbeidsmarkt en daarmee verbonden verantwoordelijkheid inschatten. Aan de hand van bovengenoemde verzamelde gegevens van zowel de klantmanagers als de cliënten werd het vervolgens mogelijk om vast te stellen of er congruentie of incongruentie in beeldvorming is.

Om een antwoord te geven op onderzoeksvraag 4 (“Op welke manier beïnvloedt de inschatting van de cliënt, de reacties van de cliënt op het toegepaste beleid?”) zijn de gedragingen en reacties gedurende het verloop van het traject via een zogenaamd observatieschema bijgehouden.

In dit schema heeft de onderzoeker vooraf gegevens opgenomen welke gedurende het gehele traject verzameld zijn, namelijk het zoekgedrag van cliënten (zoekt de cliënt helemaal niet of zoekt hij wel, maar levert het niks op? In welke richting zoekt men naar werk? Is dit realistisch of niet? Hoe recent waren deze activiteiten. Welke voorlopige resultaten heeft het tot nu toe opgeleverd. Welke initiatieven heeft de cliënt ondernomen om weer aan het werk te komen en zijn er mogelijke veranderingen in houding, gedrag en/of attitude op basis van eigen initiatieven of de initiatieven aangedragen door de klantmanagers waarneembaar). Met betrekking tot de werkzaamheden van de klantmanagers is specifiek onderzocht of ze meer doen dan alleen het bieden van inkomensbescherming (d.w.z. het verstrekken van een uitkering) en of zo ja deze extra inspanningen bestaan uit het opleggen van sancties en/of het aanbieden van activeringsinstrumenten. Betreffende het gedrag van de cliënten is onderzocht hoe ze reageren op de initiatieven van de klantmanagers en of ze (daarnaast) zelf initiatieven ondernemen, al dan niet buiten de dienstverleners om.

De vijfde onderzoeksvraag (“Hoe ontwikkelt de mate waarin de visie van de klantmanager en de uitkeringsgerechtigde overeenstemmen zich in de loop van het begeleidingstraject?”) is beantwoord aan de hand van de observaties van de vervolgspraken, interviews tussentijds en aan het eind van het traject (zie bijlage 3) en het analyseren van de cliëntdossiers om de voortgang en resultaten te analyseren. Naar aanleiding van de voortgangsgesprekken is nagegaan welke betekenis de betrokkenen aan de interacties toekennen. In het bijzonder is gekeken hoe beide partijen de volgende aspecten hebben waargenomen en ervaren: de afstemming van het beleid, de mate van eigen verantwoordelijkheid, de betrokkenheid, de benaderingswijze en gedragingen en emoties. De cliëntdossiers zijn vooral gebruikt om er de resultaten uit af te leiden. Daarbij is gekeken naar behaalde en verwachte resultaten, zoals het behalen van een cursus, certificaten of scholing, verkrijgen van werk, het doorlopen van re-integratietrajecten, verbeteren communicatieve vaardigheden, hulp bij schuldsanering, kinderopvang etc. Factoren die mogelijk bij kunnen dragen aan het verminderen van de ervaren afstand tot de arbeidsmarkt en ervoor kunnen zorgen dat de cliënten (opnieuw) aan het arbeidsproces kunnen deelnemen, zijn hierin meegenomen. Ook de resultaten en aandacht voor cliënten die moeilijk of niet meer kunnen uitstromen en inkomensbescherming krijgen, zijn onderzocht.

Door de toepassing van bovengenoemde verschillende dataverzamelmethode(n) werd het mogelijk om in kaart te brengen hoe klantmanagers beleid toepassen op individuele cliënten en hoe zij reageren op het toegepaste beleid.

## **Hoofdstuk 3 Theoretisch kader**

### **3.1 Inleiding**

In het eerste deel van dit hoofdstuk komt de context waar binnen publieke dienstverleners<sup>3</sup> het beleid uitvoeren aan bod. Specifiek wordt ingegaan op de vraag hoe de taakopvatting van publieke dienstverleners de wijze waarop zij het beleid uitvoeren beïnvloedt. Hiertoe wordt literatuur gebruikt betreffende de rol en taakopvatting van publieke dienstverleners en de benutting van discretionaire ruimte. Dit deel wordt afgesloten met hypotheses.

In het tweede deel wordt ingegaan op de handhavingstijlen die publieke dienstverleners kunnen toepassen bij de uitvoering van het beleid. Hiertoe wordt een beroep gedaan op handhavingliteratuur, omdat dit de enige literatuur is waarin de rol van normadressanten wordt meegenomen. Daarnaast wordt een beroep gedaan op de literatuur betreffende “responsive regulation”. Specifiek wordt ingegaan op het zelfbeeld van cliënten dat van belang is voor de reactie op het toegepaste beleid. Ook worden de gevolgen van het al dan niet in overeenstemming zijn van beide percepties en of er neiging tot congruentie bestaat besproken. Dit deel wordt tevens afgesloten met hypotheses.

### **3.2 Beleidsuitvoering**

Beleid komt pas tot leven in de uitvoeringspraktijk. De uitvoering van rechtsregels is echter geen mechanisch proces. Er blijft veel ruimte over voor publieke dienstverleners om hun taken uit te voeren. Beslissingsruimte (ook wel discretionaire ruimte genoemd) heeft betrekking op de toepassing van algemene regels op concrete gevallen. Hiertoe dienen publieke dienstverleners algemene wetten, bepalingen en regels te interpreteren en toe te passen door prioriteiten te stellen en keuzes te maken. Het vertalen van algemene regels op concrete gevallen maakt verschillende interpretaties en toepassingen van het uitkeringsbeleid door publieke dienstverleners mogelijk. Discretionaire ruimte ontstaat doordat beslissingen in verschillende gevallen niet ondubbelzinnig uit regels zijn af te leiden. De benutting van discretionaire ruimte brengt een variatie in gedragingen van publieke dienstverleners met zich mee.

De ene publieke dienstverlener treedt zacht op terwijl een andere publieke dienstverlener in het identieke geval hard optreedt.

---

<sup>3</sup> In dit hoofdstuk worden de termen publieke dienstverleners, contactambtenaren en klantmanagers door elkaar gebruikt. De term publieke dienstverlener is algemener van aard dan contactambtenaren of klantmanagers. Contactambtenaren of klantmanagers zijn publieke dienstverleners die het uitkeringsbeleid uitvoeren. De betekenis van contactambtenaren of klantmanagers is in deze context identiek.

Lipsky (1980) geeft aan dat de oorzaken hiervoor niet liggen in de onwil of onkunde van de publieke dienstverleners, maar vooral in de ongunstige werkomstandigheden. Publieke dienstverleners beginnen namelijk met hooggestemde idealen aan het werk, maar in de praktijk blijkt dat deze idealen niet altijd waargemaakt kunnen worden. Publieke dienstverleners hebben namelijk te maken met een chronisch tekort aan tijd, middelen en capaciteit, waardoor zij keuzes moeten maken om schaarse voorzieningen in te zetten. Dit komt tot uitdrukking in enerzijds afoming en anderzijds in de morele afwegingen die zij moeten maken. Lipsky (1980) schrijft hierover: *Confronted with more cliënts than can readily be accommodated street level bureaucrats often choose (or skim off the top) those who seem most likely to succeed in terms of bureaucratic success criteria. This will happen despite formal requirements to provide cliënts with equal chances for service, and even in the face of policies designed to favour cliënts with relatively poor probabilities of success* (Lipsky, 1980).

Dit zogenaamde “afromen” vindt plaats om verschillende redenen, waaronder politieke en of organisatie druk om streefcijfers te halen en een groot klantenbestand in relatie tot onvoldoende middelen (scholing en stageplaatsen of externe trajecten/banen). De morele afwegingen komen tot uitdrukking in de visie van de klantmanager op de sociale dienst en de cliënt, de professionele bagage en persoonlijke voorkeuren. Deze worden in de volgende paragrafen achtereenvolgens uitgewerkt.

### 3.3 Visie op de sociale dienst en de cliënt

Het model van Kroeger laat zien dat publieke dienstverleners optreden op basis van een tweetal dimensies: de visies van ambtenaren op hun cliënten en de wijze waarop zij tegen de eigen organisatie aankijken. De typologie is weergegeven in tabel 3.1. De verschillende visies hebben betrekking op wat men rechtvaardig acht en billijkerwijs kan verwachten van cliënten.

Tabel 3.1. Model van Kroeger: typologie ambtenaren

Typologie van Kroeger		Visie op de cliënt	
		Negatief	Positief
Visie op de sociale dienst	Negatief	Berustend	Pleitbezorger
	Positief	Bureaucraat	Bemiddelaar

Deze typologie brengt verschillende gedragingen met zich mee. De ene contactambtenaar kan meer naar een “softe” benadering neigen, terwijl de andere contactambtenaar in het identieke geval meer naar een “harde” benadering zou neigen. Hieruit blijkt dat rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid “makkelijk” de kop op kunnen steken. Wanneer contactambtenaren een negatieve visie hebben op zowel de sociale dienst als op de cliënten dan zal dit volgens Kroeger leiden in berustend gedrag van de contactambtenaren. De contactambtenaar verricht zijn werkzaamheden zonder extra inspanningen en inzet van schaarse middelen.

Als de contactambtenaar een negatief beeld heeft van de sociale dienst, maar een positief beeld heeft van de cliënt dan zal dit leiden tot een visie als pleitbezorger. Hierbij staat de verdediging van de cliënt en adviserend gedrag van de ambtenaar centraal.

De contactambtenaar ervaart een positief beeld ten aanzien van de cliënt en de mate waarin hij/zij met recht een beroep doet op de sociale voorzieningen. De contactambtenaar treedt op als een bureaucraat als hij een positieve visie heeft op de sociale dienst en negatief ten opzichte van de cliënt. De ambtenaar benadrukt het naleven en opvolgen van regels, procedures en protocollen en sanctioneren sneller wanneer hier niet aan wordt voldaan. Wanneer de contactambtenaar positief tegenover zowel de sociale dienst als de cliënt staat dan treedt deze op als bemiddelaar. Extra middelen en initiatieven worden ingezet om cliënten te bemiddelen. De verschillende benaderingen, rollen en variaties daarbinnen kunnen worden verklaard door te kijken naar enerzijds de professionele bagage en anderzijds naar de persoonlijke voorkeuren.

De professionele bagage komt wat Stone (1981) betreft tot uitdrukking in de werkervaring<sup>4</sup> en in de aard van het uitgeoefende beroep<sup>5</sup>.

Van oudsher was de aard van het uitgeoefende beroep gericht op hulpverlening.

Contactambtenaren hielden zich toen vooral bezig met het verlenen van bijstand.

Anno nu blijkt er binnen de gemeentelijke sociale dienst een verwevenheid te ontstaan in taakuitvoering in de uitvoeringspraktijk en de handhavingpraktijk. Klantmanagers dienen strikter te controleren aan de poort, waardoor de instroom beperkt blijft en veel opsporing gedurende het traject overbodig wordt<sup>6</sup>. De focus is verschoven van inkomensbescherming en hulpverlening naar activering.

---

<sup>4</sup> Vergelijk Publieke bijstandgeheimen, het ontstaan van een onderklasse in Nederland, door Engbersen, 1990.

<sup>5</sup> Uit de publicatie Wisselvalligheid van de twijfel: ongelijkheid in de uitvoering van het asielbeleid verklaart, door Peter Mascini, 2004.

<sup>6</sup> Eindrapport Onderzoekscommissie Toepassing A.B.W. Den Haag, 1993, conclusies R.v. Geuns e.a. Het recht op bijstand, Den Haag, 1993 p.6 en hoofdstukken 6 en 8.

Klantmanagers worden geacht om de hulpverleningstaken te combineren met opsporingstaken en activeringstaken. Hiertoe wordt verwacht dat klantmanagers in staat en bereid zijn om de regierol aan te nemen en cliënten zelf verantwoordelijk te laten zijn voor de acties en reacties om (opnieuw) aan het arbeidsproces deel te gaan nemen. Uit tal van onderzoeken komt naar voren dat deze verantwoordelijkheid gepaard gaat met rolconflicten en dilemma's.

Met betrekking tot de werkervaring blijken ervaren medewerkers volgens verschillende onderzoekers (waaronder Wilson 1989, Knegt, 1986 e.a.) minder gevoelig te zijn voor de waargenomen situatie en verhalen van cliënten dan nieuwelingen. Dit komt doordat zij door hun ervaring discrepanties tussen het verhaal en de waargenomen situatie van cliënten (eerder) signaleren of gefrustreerd raken over de beperkte mogelijkheden die uitvoeringsinstanties doorgaans kunnen bieden om te voorzien in de behoeften van cliënten.

De persoonlijke voorkeuren van contactambtenaren spelen ook een belangrijke rol bij de wijze waarop zij beleid uitvoeren. Publieke dienstverleners kunnen affiniteit hebben met specifieke cliënten en/of bepaalde cliënten sympathiek of minder sympathiek vinden. Onderzoek van Knegt<sup>7</sup> toont aan dat dit bepalend kan zijn voor de omgang en mate van omgang met de desbetreffende cliënt. Sympathieën en antipathieën ontstaan veelal op basis van eerste indrukken. Er is een verband tussen sympathie, evenals antipathie en interactie: vaak met iemand in contact komen leidt tot het ontstaan van wederzijdse sympathie of antipathie gevoelens die op hun beurt weer stimuleren tot verdere omgangsvormen met elkaar. Gevoelens van sympathie en antipathie kunnen de interactie tussen personen bepalen. Zo worden cliënten waar klantmanagers sympathie voor hebben in de literatuur benoemd als wel-willers, gemotiveerden en positivo's en cliënten waar antipathie voor is beschreven als linkerds, calculeerders, niet-willers etc.

Op het terrein van bijstandsverlening en het toepassen van het uitkeringsbeleid hebben Engbersen en Knegt in hun onderzoeken aangetoond dat publieke dienstverleners, werkzaam in de bijstandsverlening voorkeurs- cliënten hebben. Engbersen toont tevens aan dat er in de praktijk een informele manier om cliënten te classificeren wordt gehanteerd. Dit gebeurt door het prioriteren van cliënten op basis van urgentie, houding, gedrag en de sociale waarde van de cliënt. Deze prioritering is vastgesteld door Mennerick (1974) en toegepast binnen het onderzoek van Engbersen in 2006.

---

<sup>7</sup> Knegt, Regels en redelijkheid in de bijstandsverlening, 1986.

Het element urgentie wordt bepaald door cliënten te classificeren met makkelijk, normaal of moeilijk bemiddelbaar naar werk. Daarnaast kan urgentie betrekking hebben op het opheffen van belemmeringen bij cliënten die niet gelijk nodig zijn om aan het werk te gaan. Met houding wordt bedoeld de manier waarop de cliënten acteren. Werkt een cliënt mee, is hij juist berustend of werkt hij tegen. Bij het element gedrag staat de mate waarin cliënten verantwoordelijkheid nemen voor de situatie centraal. Met het element sociale waarde worden de voorkeuren van klantmanager voor specifieke cliëntgroepen bedoeld. Jongeren, hoogopgeleiden en bijstandsmoeders hebben in deze context een hogere sociale waarde (hebben meer recht om een beroep op de voorzieningen) dan bijvoorbeeld ex-gedetineerden. (Mennerick 1974, Engbersen, 2006).

Uit veel onderzoek (bijvoorbeeld Engbersen, Knegt, Lipsky) blijkt dat er meer aandacht en intensiteit uitgaat naar de voorkeurscliënten en dat er binnen de sociale dienst een institutionele bevoordeling van kansrijke cliënten plaatsvindt. Daarnaast blijken publieke dienstverleners eerder geneigd om schaarse middelen in te zetten voor cliënten die volgens hun beleving met recht een beroep doet op de sociale voorzieningen. Deze cliënten krijgen eerder schaarse middelen tijd en dergelijke beschikbaar gesteld dan wanneer dit volgens de beleving van de publieke dienstverlener minder het geval is.

Ook cliënten die naar verwachting van de publieke dienstverlener makkelijker uitstromen en als “kansrijk” in relatie tot de doelstellingen waar de organisatie op afgerekend wordt aangemerkt blijken eerder schaarse middelen te krijgen.

## **Conclusie**

Uit bovenstaand betoog kan worden geconcludeerd dat de taakopvatting van publieke dienstverleners de uitkomsten van het beleid beïnvloeden. Dit komt doordat contactambtenaren (klantmanagers) verschillende visies ten aanzien van de eigen organisatie, de taakopvatting en cliënten kunnen hebben. Dit wordt voor een belangrijk deel gevoed door de organisatiedoelen, de professionele bagage en de persoonlijke voorkeuren van de dienstverleners.

Dit heeft tot gevolg dat klantmanagers verschillende benaderingen in de praktijk (kunnen) toepassen. Deze verschillende benaderingen brengen verschillende gedragingen met zich mee. Publieke dienstverleners blijken een cliënt milder te benaderen naarmate zij een positiever beeld hebben over de mate waarin een burger met recht een beroep doet op sociale voorzieningen.



Daarnaast blijken zij eerder geneigd om schaarse middelen beschikbaar te stellen naarmate zij optimistischer zijn over de kansen dat cliënten succesvol zijn met betrekking tot prestatie-indicatoren waarop de eigen organisatie wordt afgerekend (d.w.z. ‘cream-skimming’ of afromen) (Lipsky 1980; Engbersen 1990; Van der Veen 1990; Minderhoud 1993, 1995; Mudde 1995; Mascini 2004).

### **3.4 Hypothesen**

Op grond hiervan mag verwacht worden dat klantmanagers die het uitkeringsbeleid uitvoeren meer aandacht besteden aan cliënten die de mogelijkheden om de arbeidsmarkt te (her)betreden meer in eigen hand hebben. Naarmate deze overtuiging sterker is, worden uitkeringsgerechtigden naar verwachting tegelijkertijd als minder ‘deserving’ en meer kansrijk beschouwd (hypothese 1).

In het verlengde hiervan mag verwacht worden dat er een koppeling bestaat tussen de opvattingen over de inschatting van de afstand tot de arbeidsmarkt en de inzet van inkomensbescherming of activering. Klantmanagers zullen naar verwachting kiezen voor activering wanneer zij van mening zijn dat de afstand tot de arbeidsmarkt voor een desbetreffende cliënt klein is en zij er tevens van overtuigd zijn dat een uitkeringsgerechtigde de mogelijkheden om de arbeidsmarkt te (her)betreden meer in eigen hand heeft (1a).

Activering kan door klantmanagers op twee verschillende manieren worden toegepast, hetzij via faciliteren, hetzij via sanctioneren. De verwachting is dat klantmanagers faciliterender optreden naarmate zij de afstand tot de arbeidsmarkt als kleiner inschatten en er tevens meer van overtuigd zijn dat de cliënt dit ook vindt (1b) en klantmanagers zullen naar verwachting sanctionerender optreden naarmate klantmanagers van mening zijn dat de afstand tot de arbeidsmarkt kleiner is, terwijl zij denken dat de cliënt de afstand tot de arbeidsmarkt zelf als groot inschat (1c).

Klantmanagers zullen naar verwachting sneller kiezen voor inkomensbescherming naarmate zij de afstand tot de arbeidsmarkt als groter inschatten (1d). De kans dat zij de afstand tot de arbeidsmarkt vooral als groot definiëren is als cliënten (tijdelijk) zijn uitgesloten van de arbeidsverplichting.

### 3.5 Handhavingstijlen

Alvorens deze hypothesen aan een toetsing te onderwerpen wordt de keuze voor een bepaalde benadering en handhavingstijl door de klantmanagers in relatie tot het zelfbeeld van diegene die de invloedsparing ondergaat nader toegelicht. Dit door te kijken naar de reacties van cliënten op de wijze waarop publieke dienstverleners het beleid toepassen. Hiertoe wordt een beroep gedaan op de handhavingliteratuur.

In de literatuur onderscheidt men twee ideaaltypische benaderingen van handhaven. Er wordt een ideaaltypisch onderscheid gemaakt in de traditionele “deterrence” stijl waarbij afschrikken centraal staat en de alternatieve “compliance” stijl gericht op spontane naleving. De “deterrence” stijl richt zich op het opsporen van overtredingen en het sanctioneren van overtreders. Deze activiteiten zijn bedoeld om burgers in het gareel te houden door de nadruk te leggen op maatregelen, sancties en straffen bij het niet naleven van regels. Bij de alternatieve “compliance” stijl wordt spontane naleving van wet- en regelgeving nagestreefd. Bij de compliance benadering wordt getracht de voorwaarden waaronder overtredingen plaatsvinden te veranderen, of de oorzaken van overtredingen aan te pakken en schade te voorkomen. Burgers worden verleid, overtuigd of gestimuleerd om de wet na te leven<sup>8</sup>. Voor beide benaderingen zijn voor- en tegenstanders te vinden. Daarnaast geldt dat beide benaderingen meestal niet in pure vorm voorkomen. Beide benaderingen complementeren elkaar. Deze benaderingen komen tot uitdrukking bij het toepassen van het uitkeringsbeleid anno nu.

De keuze voor een handhavingstijl ligt in het verlengde van het benutten van de discretionaire ruimte. Een klantmanager is namelijk bij de uitvoering van het uitkeringsbeleid vrij om te kiezen voor een “deterrence” stijl of de “compliance” stijl, waarbij aanverwante benaderingen, rollen en gedragingen van klantmanagers horen. Dit heeft tot gevolg dat het voor kan komen dat klantmanagers verschillende opvattingen en stijlen hanteren voor identieke gevallen. Waarbij in de ene context de controle en het afschrikken de boventoon voert en in andere contexten coöperatie en overreding. Een juiste mix van controle en afschrikken en compliance is nodig in de praktijk.

---

<sup>8</sup> Handhaving in drie stukken, C. Coolsma, P. van Reenen en M. Wiering. Ook toegelicht in het eerste deelrapport Handhaven: eerst kiezen, dan doen Sociaal-wetenschappelijke mogelijkheden en beperkingen, B. van Stokkom, Expertisecentrum Rechtshandhaving, ministerie van Justitie, 2004.

Om de verschillen tussen de “deterrence” stijl en de “compliance” stijl te overbruggen kan ‘responsive regulation’ worden toegepast (Ayres en Braithwaite, 1995).

‘Responsive regulation’ wordt vaak gebruikt ter verklaring van de meest geschikte handhavingstijl. Ayres en Braithwaite geven aan dat bewustwording van publieke dienstverleners over “responsive regulation” bijdraagt aan een “rijkere” uitvoeringspraktijk. De keuze tussen beide handhavingstijlen dient volgens de ‘responsive regulation’ aanhangers te worden afgestemd op de motivatie en mogelijkheden van normadressanten (responsive regulation<sup>9</sup>). De interpretatie van regels dient te worden afgestemd op de specifieke context waarin ze worden toegepast. Hieruit kan worden opgemerkt dat er geen manier van regulering bestaat die onder alle omstandigheden effectief is.

Het uitgangspunt is dat controlerende instanties de wijze van optreden dienen af te stemmen op de motivatie en mogelijkheden van normadressanten (Kagan en Scholz, 1984). Als een cliënt een positieve meewerkende gedragswijze laat zien dan zou diegene moeten worden beloond met minder strikte handhaving. Om zoveel mogelijk positieve reacties van normadressanten te bewerkstelligen geeft Braithwaite (2002) aan dat publieke dienstverleners uit moeten gaan van de positieve veronderstelling dat alle cliënten mee willen werken. Hij onderschrijft dit als volgt: “The idea of the pyramid is that our presumption should always be to start at the base of the pyramid, then escalate to a somewhat punitive approach only reluctantly and only when the more modest forms of punishment fail (Braithwaite 2002).” Dit betekent dat inspecteurs een relatie zouden moeten beginnen op basis van een overleggende en consulterende handhavingstijl en pas als inspecteurs van mening zijn dat bedrijven niet mee willen werken dan is de politierol en een meer sanctionerende aanpak gewenst. (Braithwaite, 1994, 1995, Van der Veen en Moulijn, 2004, Mascini, 1999).

In de studie *Regulatory Enforcement Strategies* (1984) pleiten Kagan en Scholz ook voor een responsieve handhavingstijl. Zij betogen onder andere dat een juiste handhavingmix ontstaat door de interpretatie van regels af te stemmen op het bedrijf dat zij moeten inspecteren. De geschiktheid en keuze voor een bepaalde handhavingmix en bijbehorende benaderingen en rollen is volgens Kagan en Scholz afhankelijk van de perceptie die de inspecteurs hebben van het bedrijf dat zij voor zich hebben. De toegepaste stijlen, rollen en gedragingen dienen inspecteurs vervolgens af te stemmen op het bedrijf dat zij inspecteren. Hiertoe kunnen inspecteurs een drietal strategieën toepassen bij de uitvoering van het beleid, te weten overleggen, dwingen en uitleggen.

---

<sup>9</sup> Uit het boek *Responsive regulation*, Ayres en Braithwaite, 1995

De keuze voor één van de strategieën is afhankelijk van de voorstellingen (“images”) die zij hebben aangetroffen bij Amerikaanse inspecteurs.

Het eerste beeld betreft de bedrijven die vanwege economische redenen wetten overtreden (levert voordeel op), de zogenaamde “amoral calculation”, bedrijven die wetten naleven omdat deze verbetering van arbeidsomstandigheden bewerkstelligt, de zogenaamde “principled disagreement” bedrijven en bedrijven die wel bereid zijn tot naleving van de wetten, maar hier niet toe in staat zijn, de zogenaamde “incompetence” bedrijven. Wanneer inspecteurs van mening zijn dat de bedrijven niet bereid zijn tot naleving van wetten dan zou de rol van politieagent onder alle omstandigheden het meest geschikt zijn.

De volgende maatregelen dienen dan getroffen te worden; agressieve inspectie, onmiddellijk opleggen van strenge sancties en doof zijn voor aangevoerde excuses. Het doel hiervan is afschrikken. Wanneer zij de bedrijven wel bereid, maar niet in staat achten dan is de consulentrol het meest geschikt. Opsporen van gebrek aan kennis en organisatorische zwakheden en het opleiden van het personeel staat hierbij centraal. De politicusrol is geschikt als inspecteurs het idee hebben dat bedrijven die de wetten overtreden, kunnen worden overtuigd door middel van redelijke argumenten. Het nut aangeven van regels en de regels op grond van rationele argumenten van bedrijven aan te passen aan lokale omstandigheden staan hierbij centraal.

Beïnvloeding is volgens Kagan en Scholz effectiever als inspecteurs hun manier van optreden nauwkeuriger afstemmen op hun beeld van het bedrijf dat zij voor zich hebben (Kagan en Scholz, 1984, Mascini, 1999). Hierbij wordt verondersteld dat het beeld van de publieke dienstverlener in overeenstemming is met het zelfbeeld van normadressanten. Uit onderzoek van Mascini is echter gebleken dat het zelfbeeld van normadressanten en de beeldvorming van publieke dienstverleners niet altijd congruent is. Bedrijven kunnen de gehanteerde stijlen anders waarnemen en interpreteren dan de controleurs beoogd hadden. Controleurs zijn namelijk niet altijd in staat om de bedoelingen van hun stijl van optreden goed over te brengen. Uit onderzoek<sup>10</sup> is gebleken dat het vaak voorkomt dat ondernemers de neiging hebben zich ondanks een positieve en coöperatieve bejegening van de inspecteur te focussen op het negatieve dat tot uitdrukking komt in bijvoorbeeld een waarschuwing of een boete. De toegepaste handhavingstijl wordt door bedrijven veelal negatiever geïnterpreteerd dan controleurs bedoelen.

---

<sup>10</sup> Uit het onderzoek: “Responsive regulation bij de Voedsel en Waren Autoriteit”, door Mascini, P en van Wijk, E, (2008 nr.2)

Een tweetal willekeurige voorbeelden uit dit onderzoek onderschrijven dit.

Het eerste voorbeeld beschrijft een inspectie bij een snackbarhouder.

*De inspectie verliep rooskleurig en bijna gezellig, totdat de eigenaar een boete kreeg voor het overschrijden van de temperatuurgrens. De man ontstak vervolgens in een tirade over de Voedsel en Waren Autoriteit en de rechtvaardigheid van de rechtsstaat.*

Het tweede voorbeeld beschrijft een inspectie bij een visrestaurant.

*In een visrestaurant knoopte de controleur voortdurend gezelligheidspraatjes aan en liet hij duidelijk merken rekening te houden met de omstandigheden van het bedrijf. Toen hij echter aan het einde van de inspectie zei dat er nog kleine verbeterpunten waren, begon de vrouw in kwestie meteen te klagen dat controleurs altijd wel wat te zeuren hebben. Ze was ook verbolgen over de constatering dat de koelcel stonk – “vis ruikt nu eenmaal zo”- en bleef daar tegen in gaan.*

Daarnaast is ook in andere onderzoeken aangetoond (Etzioni, 1961,1980; Braithwaite e.a., 1994) dat er een verschil kan bestaan tussen de intenties van controleurs en de manier waarop normadressanten deze ervaren. De reactie op de toegepaste handhavingstijl hangt der halve af van de vraag of er sprake is van congruentie of niet. In andere woorden of de bedoelde en toegepaste handhavingstijl ook als zodanig wordt waargenomen door de normadressanten.

### **3.6 Neiging tot congruentie**

De kans op succesvolle beïnvloeding is volgens Etzioni (1961) groter naarmate de zienswijze van zowel de beïnvloeder als diegene die beïnvloed wordt beter op elkaar aansluiten. Dit wordt uitgewerkt in Etzioni's “Compliance theorie”. Hij geeft aan dat er sprake dient te zijn van overeenstemming tussen de houding van betrokkenen en de door de organisatie ingezette beheersingsmiddelen. Met de ingezette beheersingsmiddelen doelt Etzioni op de zogenaamde lok- en dwangmiddelen die kunnen worden ingezet door systemen, organisaties of individuen om anderen te bewegen, te stimuleren en te dwingen om te doen, wat door de systemen, organisaties of individuen wenselijk wordt geacht.

Kerngedachte van de ‘Compliance theorie’ is dat de verklaringen gelegen zijn in de verschillen in betrokkenheid van “lower participants ” bij invloedstijlen die de “leidinggevendenden” toepassen in verschillende typen organisaties. Etzioni onderscheidt een drietal invloedstijlen en deelt deze in naar mate waarin de leidinggevende zijn ondergeschikte betrokken acht bij zijn doel en een drietal vormen van betrokkenheid volgens de ondergeschikte zelf (zie tabel 3.2.).

Hieruit kan worden opgemerkt dat dwang een middel is dat kan worden toegepast als de ondergeschikte negatief betrokken is bij zijn doel. Ruil staat voor neutrale betrokkenheid en overleg kan worden begrepen als positieve betrokkenheid. Verder maakt Etzioni een onderverdeling in feitelijke betrokkenheid. Deze verschillen naarmate lagere deelnemers betrokken zijn bij het doel dat zij geacht worden te verwezenlijken.

Hierbij staat vervreemdend voor een negatieve betrokkenheid, berekenend voor een neutrale betrokkenheid en moreel voor een positieve betrokkenheid.

Tabel 3.2: Etzioni's typologie van afstemmingsrelaties

invloedsstijl	Vormen van betrokkenheid		
	Vervreemdend	Berekenend	Moreel
Dwang	<b>1</b>	2	3
Ruil	4	<b>5</b>	6
Overleg	7	8	<b>9</b>

\* Bron Etzioni (1961, 1975) A Comparative Analysis of Complex Organisations

Etzioni verwacht dat er sprake is van een neiging tot congruentie. Wanneer er een incongruente afstemmingsrelatie is verwacht hij dat organisaties meer zorg besteden aan het veranderen van de incongruente naar een congruente relatie. Factoren die wijzen naar een verschuiving van congruentie naar incongruente worden (getracht) tegen gegaan. Ook wordt er weerstand geboden tegen factoren die mogelijk tot incongruentie leiden (1961:14). De vetgedrukte cijfers (1,5,9) zijn congruente typen. Congruente typen komen volgens Etzioni vaker voor dan incongruente typen. Congruente typen zouden effectiever zijn dan incongruente relaties. Tevens zouden organisaties sociale eenheden zijn die onder druk staan om effectief te zijn (1961:12). Deze congruentiehypothese sluit aan bij de analyse van de Swaan (2004). Volgens hem kunnen er verstoringen optreden die een mogelijke eenzijdige afvalligheid met zich mee kunnen brengen bij de realisering van collectieve acties als armoedebestrijding. Dit kan leiden tot incongruentie als gevolg van eenzijdig wantrouwen of vertrouwen. Echter: dergelijke verstoringen van het evenwicht hebben de neiging zich te herstellen. Dit evenwicht kan twee gedaanten aannemen: een op vertrouwen en een op wantrouwen gebaseerd evenwicht. In het eerste geval is het zo dat de betrokkenen

(gemeenten en armen) elkaar toelaten. Dit komt in de loop der tijd tot stand doordat de lastenverdeling door allen als “voor de hand liggend” en als “eerlijk” wordt beschouwd. Eveneens wordt deze verdeling door iedereen individueel verkozen zolang alle betrokkenen voor dit evenwicht kiezen. Dit is een vicieuze cirkel, door wederzijds vertrouwen in stand gehouden. In het tweede geval is het zo dat de actoren elkaar uitsluiten. Argwaan ten opzichte van elkaar kan ertoe leiden dat de samenwerking wordt beëindigd. Het eindresultaat van deze ontwikkeling is dat er een (nieuw) evenwicht ontstaat, troosteloos maar stabiel.

### **3.7 Hypothesen**

De theorie van Etzioni kan niet zomaar één op één worden overgenomen omdat aan de theorie van Etzioni onjuiste veronderstellingen ten grondslag liggen. Organisaties zelf kunnen geen invloed uitoefenen en naar congruentie en effectiviteit streven. Dit kunnen alleen de mensen die in de organisatie werken voor elkaar krijgen. Etzioni geeft impliciet zelf aan dat deze theorie ook op individueel niveau doorgevoerd kan worden, daar hij de hoger geplaatsten en de door organisaties uitgeoefende invloed evenals de betrokkenheid van de hoger geplaatsten en de organisatie aan elkaar gelijk stelt (Etzioni 1961:26, Mascini, 1999). Er hoeft ook geen onderscheid gemaakt te worden tussen de invloed van leidinggevenden en uitvoerders. Het doel is te onderzoeken hoe klantmanagers beleid afstemmen op uitkeringsgerechtigden en hoe cliënten hierop reageren.

Voor wat betreft de ingezette beheersingsmiddelen kunnen klantmanagers zogenaamde lok- en dwangmiddelen inzetten om cliënten te stimuleren of te dwingen om te doen wat er van hen verlangd wordt. Hiertoe kan activering op grond van sanctioneren gezien worden als een uiting van dwang, inkomensbescherming als een uiting van ruil en activering op grond van faciliteren als een uiting van overleg. Hiermee wordt de koppeling tussen de opvattingen van klantmanagers betreffende de afstand tot de arbeidsmarkt onlosmakelijk verbonden met de gedragingen van klantmanagers.

Eveneens mag verwacht worden dat er een koppeling bestaat tussen de wijze waarop cliënten naar zich zelf kijken en de opvattingen die zij hebben over de mate van de afstand tot de arbeidsmarkt en de gedragingen die zij laten zien. Dit komt tot uiting in de feitelijke betrokkenheid van cliënten. Hieruit mag worden afgeleid dat cliënten zich naar verwachting meer schikken in de rol die klantmanagers hen toedichten, naarmate hun zelfbeeld daar meer mee overeenstemt (hypothese 2).

Dat wil zeggen dat cliënten zich passiever zullen opstellen naarmate zij er zelf ook meer van overtuigd zijn dat hun inkomensafhankelijke positie het gevolg is van externe factoren (hypothese 2a), terwijl zij zich actiever zullen opstellen naarmate zij er zelf ook meer van overtuigd zijn dat zij hier persoonlijk voor verantwoordelijk zijn (hypothese 2b).

Daarnaast kan de hypothese geformuleerd worden dat cliënten zich meer verzetten tegen de rol die de klantmanager hen toedicht naarmate hun zelfbeeld daar meer van afwijkt (hypothese 3). Cliënten zullen actiever op zoek gaan naar alternatieve mogelijkheden buiten de klantmanager om naarmate zij sterker het idee hebben dat zij de kansen op het herintreden in eigen hand hebben (hypothese 3a), terwijl zij meer fraude, schijninzet, agressie en onregelmatigheden laten zien naarmate zij er meer van overtuigd zijn dat de klantmanager hen onrealistische verwachtingen oplegt (hypothese 3b).

Tevens mag worden verwacht dat wanneer er een evenwicht bestaat, zowel klantmanagers als cliënten deze congruentie in stand houden en bewegingen richting incongruente afstemmingsrelaties tegengaan (hypothese 4). Tevens mag worden verwacht dat incongruente relaties in de loop der tijd richting wederzijds wantrouwen of vertrouwen verschuiven om op die manier congruente typen te vormen (hypothese 4a).



## **Hoofdstuk 4 Activeringsbeleid in de praktijk**

### **4.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk komen de bevindingen van het feitelijke onderzoek bij de gemeentelijke sociale dienst, district Delfshaven, te Rotterdam aan bod. De resultaten die in dit hoofdstuk worden weergegeven zijn gebaseerd op kwalitatieve gegevens van het onderzoek.

In het eerste deel van dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de wijze waarop klantmanagers het activeringsbeleid in de praktijk toepassen. Hiertoe wordt specifiek ingegaan op de manier waarop klantmanagers de afstand tot de arbeidsmarkt en de daarmee verbonden verantwoordelijkheid van uitkeringsgerechtigden beoordelen en de wijze waarop deze inschatting van invloed is op de vertaling van het activeringsbeleid op individuele uitkeringsgerechtigden.

In het tweede deel komt de wijze waarop cliënten op het toegepaste activeringsbeleid reageren aan bod. Hiertoe wordt specifiek ingegaan op het zelfbeeld van cliënten en de perceptie van cliënten ten aanzien van de ervaren afstand tot de arbeidsmarkt en de mate van eigen verantwoordelijkheid om de arbeidsmarkt (opnieuw) te betreden. Ook wordt ingegaan op de vraag wat er gebeurt wanneer de beeldvorming van de klantmanager en de cliënt ten aanzien van de afstand tot de arbeidsmarkt al dan niet op elkaar aansluiten en tot slot hoe de relatie tussen klantmanager en cliënt zich in de loop der tijd ontwikkelt.

### **4.2 Bepaling afstand tot de arbeidsmarkt door publieke dienstverleners**

Bij de bepaling van de afstand tot de arbeidsmarkt gaat het om de vaststelling van de kansen van cliënten om (opnieuw) aan het arbeidsproces deel te nemen. De afstand tot de arbeidsmarkt wordt over het algemeen door publieke dienstverleners als groot gedefinieerd wanneer het langdurig werklozen betreft en als klein wanneer het kortdurig werklozen betreft. De bepaling van de afstand tot de arbeidsmarkt wordt in onderhavige studie gebruikt om tijdens en na verloop van het traject, de wijze waarop klantmanagers het activeringsbeleid toepassen en de manier waarop cliënten reageren op het toegepaste beleid te kunnen beoordelen.

Alle cliënten waarvan het CWI heeft ingeschat dat de kans op (her) intreden op de arbeidsmarkt naar verwachting langer dan drie maanden duurt worden aan de gemeentelijke sociale dienst overgedragen. De cliënten die zich melden bij de gemeentelijke sociale dienst Rotterdam, district Delfshaven worden eerst door een teamchef of gedelegeerde doorgenomen, alvorens toe te wijzen aan een “passende” klantmanager.

Bij de toewijzing houdt een teamchef of gedelegeerde rekening met verschillende factoren, te weten tijd (arbeidscontracturen klantmanager in relatie tot het aantal cliënten in het klantenbestand van de desbetreffende klantmanager en aankomende werkdruk), type cliënt (een inschatting op basis van “moeilijke”, “gewone” en “makkelijke” cliënten) en type klantmanager (beginner, medior of senior). Daarnaast probeert de teamchef of gedelegeerde zoveel mogelijk rekening te houden met een mogelijk verleden tussen een klantmanager en een desbetreffende cliënt, waarbij afhankelijk van de relatie wordt bepaald of de cliënt wel of niet bij de desbetreffende klantmanager kan worden teruggeplaatst. Ook zijn er klantmanagers die zich hebben gespecialiseerd in bepaalde doelgroepen. Zodra een cliënt onder een bepaalde doelgroep valt zal een teamchef of gedelegeerde deze bij voorkeur naar de desbetreffende klantmanager doorverwijzen. Na de toewijzing zijn de klantmanagers zelf verantwoordelijk voor het begeleiden van de desbetreffende cliënt al dan niet naar werk. Hoe pakken zij dit nu aan?

De klantmanagers passen na de toewijzing zelf ook een (informele) classificatie toe. Deze classificatie omvat een driedeling van cliënten, te weten cliënten die naar verwachting als makkelijk, gewoon of moeilijk geduid kunnen worden. De moeilijke cliënten worden als zodanig aangeduid wanneer er of verschillende regels, toeslagen of aanvullende regelingen op de desbetreffende cliënt van toepassing zijn of wanneer zij verwachten dat een cliënt een (extreem) negatieve houding of gedrag zal laten zien. Dit baseren zij enerzijds op het oordeel van de teamchef of gedelegeerde en informatie uit het CWI-dossier van een individuele cliënt en anderzijds op hun eigen gevoel en mogelijke ervaringen met (naar verwachting) soortgelijke type cliënten. Deze classificering “helpt” de klantmanagers nog voordat het eerste contact met de cliënt plaatsvindt om een eerste globale inschatting van de ervaren afstand tot de arbeidsmarkt van een desbetreffende cliënt te maken.

Vervolgens wordt een cliënt door een klantmanager voor een intakegesprek uitgenodigd. De duur, vorm en inhoud van een intake is (volgens de klantmanagers) voor een belangrijk deel afhankelijk van het type cliënt, zijn of haar achtergrond, motivatie, gedrag en houding volgens de CWI consulent of eerdere ervaringen al dan niet zelf met en tussen een cliënt en een klantmanager. Ook speelt tijdens de intakegesprekken zelf de juistheid en volledigheid van het al geleverde voorwerk, de behoefte aan controle en het doorspreken van documenten door de klantmanager een rol. In mindere mate kunnen ook specifieke behoeften en wensen van de cliënt worden behandeld in het intakegesprek.

Tijdens de intakegesprekken tussen de klantmanager en een cliënt is het de bedoeling dat verschillende doelen (kennismaken met de cliënt, controleren van de gegevens, een diagnose stellen en een plan van aanpak maken) worden bereikt.

Deze doelstellingen worden echter meestal niet gehaald, doordat de meeste tijd wordt opgeslokt door het controleren van gegevens, evenals het stellen van een diagnose. De behoefte van een cliënt en zijn of haar visie over de beste begeleiding komt zelfs tijdens de intake geheel niet of in zeer beperkte mate ter sprake.

Tijdens de intakegesprekken proberen klantmanagers een beeld te vormen van de afstand tot de arbeidsmarkt en de daarmee verbonden verantwoordelijkheid van cliënten. Bij deze beeldvorming is de eerste (papieren) indruk over de cliënt een belangrijke factor dat doorwerkt in het feitelijk voeren van de intake gesprekken. Dit blijkt enerzijds uit de houding en opstelling van de klantmanagers en anderzijds uit de neiging van klantmanagers om informatie te verzamelen die een bevestiging oplevert van het eigen (gevormde) beeld en informatie weg te laten die daarmee in strijd lijkt.

Een tweetal voorbeelden waaruit dit blijkt ter illustratie.

Voorbeeld 1:

*Een consulent van het CWI beschreef een cliënt als erg lastig doordat deze cliënt veelvuldig afspraken niet nakwam. Ook uit een dossier opgesteld in het verleden door een collega kwamen dergelijke gedragingen terug. De klantmanager besloot op grond van de negatieve oordelen de cliënt (op voorhand) strikter te benaderen. Dit kwam enerzijds tot uiting in de inhoud van het gesprek en anderzijds in de toon en manier waarop de klantmanager het gesprek gaande hield. De inhoud was vooral gericht op controles en minder in de kennismaking en de diagnose. Daarnaast was de vraagstelling kort, zakelijk en gesloten en liet weinig ruimte voor interactie. Uit de controles bleek dat de cliënt de aanvraag niet juist had ingevuld en dat hij niet alle bankafschriften had meegenomen. Hierdoor had de klantmanager “munitie” die een bevestiging opleverde van de op voorhand gevormde visie. De klantmanager vroeg echter geen verklaring aan de cliënt voor het niet volledig invullen van de aanvraag en de afwezige bankafschriften. Hierdoor is het mogelijk dat informatie die mogelijk in strijd is met de gevormde visie niet boven tafel kwam. De cliënt raakte tijdens het gesprek steeds meer geïrriteerd. De klantmanager gaf na afloop van het intakegesprek aan dat deze zoals verwacht reageerde. Het is echter de vraag of dit nu komt doordat de cliënt inderdaad lastig is, of dat de gekozen benadering van de klantmanager een dergelijke reactie uitlokt.*

Voorbeeld 2:

*Een andere klantmanager had een cliënt toegewezen gekregen waarvan verwacht werd dat deze cliënt de afstand tot de arbeidsmarkt zelf meer in eigen hand had. Ook deze cliënt had niet alle papieren en bankafschriften bij zich. Toch bleek dit “minder” belangrijk te zijn dan in het vorige voorbeeld. In het eerste voorbeeld werd hier uitvoerig bij stil gestaan en werd dit gezien als een signaal van negatief gedrag van een cliënt en in dit voorbeeld werd de afwezigheid van de papieren min of meer gelijk geaccepteerd en werd dit niet gezien als negatief gedrag. Hierdoor is het mogelijk dat informatie die mogelijk in strijd is met de gevormde visie niet boven tafel kwam. De bejegening van deze cliënt was en bleef positief en vriendelijk te noemen wat zich ook uitte in een meer interactieve gespreksvoering.*

Naar aanleiding van bovenstaande zal het dan ook (wellicht) niet verbazen dat na afloop van de afgeronde intakegesprekken klantmanagers aangaven veelal de situatie en type cliënten aan te treffen die ze vooraf hadden verwacht. De eerste oordelen betreffende de inschatting van de afstand tot de arbeidsmarkt en mate van verantwoordelijkheid werden na afloop van de gesprekken met de desbetreffende cliënten zelden bijgesteld of aangepast. Dit gebeurde wel in het geval waarbij een cliënt op gesprek kwam waarvan de klantmanager dacht dat deze cliënt niet gemotiveerd was om te werken en min of meer wilde “profiteren” van de uitkering. Hij baseerde dit oordeel op het dossier waarin vermeld stond dat deze cliënt lange tijd niet werkte en het arbeidsverleden uit enkel kortstondige uitzendbanen bestond. In tegenstelling tot zijn verwachting kwam de cliënt volgens de klantmanager uitermate gemotiveerd over. De cliënt vertelde dat hij door privé-omstandigheden de verkeerde keuzes had gemaakt, maar hier inmiddels wel bewust van was en serieuzer en wijzer was geworden. Hierdoor veranderde de mening van de klantmanager in positieve zin over de desbetreffende cliënt en de inschatting over de afstand tot de arbeidsmarkt van de cliënt. Dit impliceert vooralsnog niet dat deze oordelen juist of onjuist zijn. In paragraaf 4.5 wordt hierop teruggekomen. Voor nu is het slechts een constatering.

Tevens is aan de klantmanagers gevraagd om aan te geven hoe zij tot de inschatting van de afstand tot de arbeidsmarkt van de individuele cliënten kwamen. Klantmanagers ervaren in algemene zin de afstand tot de arbeidsmarkt als groot wanneer cliënten weinig tot geen werkervaring en of opleiding hebben genoten, zij de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheersen of ernstige medische of psychische belemmeringen ervaren en als klein wanneer het tegenovergestelde opgaat.

Klantmanagers hebben de individuele uitkeringsgerechtigden in onderhavige studie ingedeeld in de categorieën afstand tot de arbeidsmarkt groot of klein. Zij hebben dit op grond van de volgende factoren in willekeurige volgorde gebaseerd; het al dan niet ontbreken van een opleiding (9) en/of werkervaring (12), beheersing Nederlandse taal (4), motivatie, gedrag en attitude (12), zelfvertrouwen (1), inschatting van de arbeidsmarkt (1) aanwezige medische gronden (6) of psychologische gronden (4), en benodigde kinderopvang (2). Verder worden detentieverleden (2) en middelbare leeftijd (3) als meespelende factoren genoemd. De getallen die achter de factoren staan vermeld is het aantal keren dat een dergelijke factor door een klantmanager is genoemd. Per cliënt waren combinaties van factoren mogelijk. Opvallend is dat naast het al dan niet ontbreken van een opleiding of werkervaring, motivatie, gedrag en attitude een belangrijke factor is. Daarnaast was het opvallend dat de inschatting van de arbeidsmarkt en de kansen voor de individuele cliënten op (her)intreden van de arbeidsmarkt bij de vorming van de opvattingen over de afstand tot de arbeidsmarkt nauwelijks een rol blijkt te spelen.

#### **4.3 Doorwerking visie op cliënten in de uitvoering van het beleid**

Bij de eerste hypothese gaat het om de vraag of klantmanagers die het uitkeringsbeleid uitvoeren al dan niet meer aandacht besteden aan cliënten die de mogelijkheden om de arbeidsmarkt te (her)betreden meer in eigen hand hebben. Uit de standpunten die ten grondslag liggen aan de eerste hypothese wordt de doorwerking van de (taak) opvattingen van publieke dienstverleners in verband gebracht met de wijze waarop zij de uitvoering van het beleid door hun gedragingen kunnen beïnvloeden. Dit is de reden dat in deze paragraaf wordt nagegaan hoe de visie van klantmanagers op cliënten van invloed is op de wijze waarop zij het beleid uitvoeren door deze hypothese aan een toetsing te onderwerpen.

Wanneer klantmanagers de afstand tot de arbeidsmarkt als klein inschatten dan kiezen klantmanagers in de meeste gevallen voor activering. Dit blijkt uit het gegeven dat bij deze type cliënten naar verhouding, weliswaar beperkt, meer aandacht geschonken wordt aan de diagnosestelling en het plan van aanpak om (her) intreden op (korte) termijn te bewerkstelligen.

Klantmanagers brengen activering in de praktijk op twee verschillende manieren tot uitdrukking. Enerzijds is gebleken dat klantmanagers faciliterender optreden naarmate zij de afstand tot de arbeidsmarkt als kleiner inschatten en er tevens meer van overtuigd zijn dat de cliënt dit ook vindt en anderzijds is gebleken dat klantmanagers sanctionerender optreden naarmate klantmanagers van mening zijn dat de afstand tot de arbeidsmarkt kleiner is, terwijl zij denken dat de cliënt de afstand tot de arbeidsmarkt zelf als groot inschat. Klantmanagers kiezen echter liever niet voor een sanctionerende aanpak om cliënten in het gareel te houden. Dit vanwege onder andere de vertrouwensband die zij op willen bouwen met de cliënten en de gedachte dat dit niet bijdraagt aan een prettige werksfeer en een positief resultaat. Een uitzondering is waargenomen bij de groep jongeren die als potentieel kansrijk wordt beschouwd, maar lui en nog niet gemotiveerd is of lijkt te zijn. Geen van de klantmanagers gaf aan er moeite mee te hebben om bij deze doelgroep een sanctionerende aanpak toe te passen. Een verklaring is gelegen in de speciaal bedoelde externe re-integratietrajecten die klantmanagers hiervoor in kunnen zetten. Binnen deze trajecten vindt de aansporing door derden plaats en “leren” cliënten zelfredzaamheid, discipline en werkritme op te bouwen.

Wanneer klantmanagers toch een sanctionerende aanpak toepassen, komt dit meestal doordat zij het gevoel hebben dat cliënten minder tot niet te vertrouwen zijn en misbruik maken van de situatie. Bij deze cliënten voeren ze meer controles uit en wordt er naar aanvullende papieren gevraagd tijdens de intakegesprekken. Deze cliënten moesten extra “bewijzen” aanleveren om aan te tonen dat zij met recht een beroep doen op voorzieningen. De klantmanagers zijn in zulke gevallen extra gefocust op controle en het zoeken naar discrepanties in het verhaal van de cliënt. Wanneer de klantmanager wantrouwend is naar de cliënt dan stelt de klantmanager zich dus strikter op dan wanneer dit niet het geval zou zijn. De klantmanager heeft hierbij de mogelijkheid om de uitkering te korten (met verschillende percentages afhankelijk van de overtreding), op te schorten of in het meest extreme geval te beëindigen. Klantmanagers passen deze maatregelen echter in de praktijk liever niet toe.

Wanneer de afstand tot de arbeidsmarkt als groot wordt ingeschat omdat deze cliënten uitgesloten zijn van arbeidsverplichting beperken alle klantmanagers zich tot een op inkomensbeschermingsgerichte aanpak. Klantmanagers passen inkomensbescherming toe door middel van het toekennen van een uitkering aan cliënten die wel willen werken, maar niet kunnen vanwege externe omstandigheden zoals economische laagconjunctuur, zorgverantwoordelijkheden, lichamelijke, psychische of medische belemmeringen of andere tekortkomingen.

De nadruk bij de uitvoering van het beleid ligt bij deze cliënten op controlerende taken en hulpverlening. Reïntegratie en activering komen geheel niet aan de orde. Daarnaast wordt door de klantmanagers een inkomensbeschermingsgerichte aanpak toegepast bij cliënten waarvan de afstand tot de arbeidsmarkt als groot wordt ingeschat omdat deze cliënten erg lastig bemiddelbaar zijn, bijvoorbeeld door het ontbreken van (alle) startkwalificaties om de arbeidsmarkt te kunnen betreden of vanwege ernstige medische of psychische belemmeringen. De klantmanagers wijten de keuze voor een dergelijke aanpak voor dit type cliënten aan tijdgebrek. Het “kost” veelal teveel tijd, middelen en capaciteit om deze cliënten te begeleiden zodat klantmanagers er vaker voor kiezen om deze tijd te besteden aan de cliënten die (makkelijker) bemiddelbaar zijn.

Naast de op inkomensbeschermingsgerichte aanpak wordt ook wel een passieve aanpak toegepast op dit type cliënten. Dit bleek mede uit de constatering dat cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en cliënten die het (her) betreden van de arbeidsmarkt minder in eigen hand hebben door de klantmanagers soms vergeten worden. Wanneer klantmanagers weinig potentie zien in cliënten dan worden er ook minder snel gesprekken en controles ingepland. De ontwikkeling voor een toenemende keuze voor een op inkomensbeschermingsgerichte en passieve aanpak, enkel en alleen op grond van de gedachte dat de afstand tot de arbeidsmarkt voor moeilijk bemiddelbare cliënten groot is, wordt onderkend door de klantmanagers zelf.

In het verlengde van de gekozen invloedsstijl zorgt de bepaling van de afstand tot de arbeidsmarkt ervoor dat klantmanagers keuzes maken om bepaalde (schaarse) activeringsinstrumenten al dan niet in te zetten. Hierbij dient wel in ogenschouw te worden genomen dat het chronisch tekort aan tijd, middelen en capaciteit, bijdraagt aan het maken van gedwongen keuzes om schaarse activeringsinstrumenten al dan niet voor individuele cliënten in te zetten. De klantmanagers kunnen de volgende verschillende faciliteiten aanbieden; basis reïntegratie, reïntegratieplus, flankerende voorzieningen en scholing.

De *basis reïntegratietrajecten* zijn bedoeld voor mensen waarvan verwacht wordt dat zij op korte termijn en met relatief weinig inspanning weer aan de arbeidsmarkt kunnen deelnemen. De trajecten zijn bedoeld voor mensen met een opleiding of werkervaring. Deze reïntegratietrajecten richten zich op verschillende doelgroepen. Dit geldt zowel voor welwillende cliënten als cliënten waarvan bekend is of vermoed wordt dat er sprake is van fraude of onvoldoende medewerking verlenen aan reïntegratie.

De *reïntegratie plustrajecten* zijn bedoeld om mensen die een gemiddelde afstand tot de arbeidsmarkt hebben te helpen. Deze mensen hebben vaak geen opleiding of werkervaring. Zij kunnen naar verwachting niet op korte termijn de arbeidsmarkt betreden en worden door middel van langdurige trajecten van ongeveer 24 maanden begeleid en ondersteund.

*Flankerende voorzieningen* kunnen worden ingezet om eventuele beperkingen vast te stellen, arbozorg te bieden of klanten te ondersteunen bij psychosociale problemen. De uitvoering van (onderdelen van) reïntegratietrajecten kunnen onder de flankerende voorzieningen worden gezien: medisch arbeidskundige adviezen, arbozorg voor een specifieke klantgroep, bedrijfsmaatschappelijk werk voor een specifieke klantgroep en kinderopvang.

*Scholing* wordt vooral ingezet als de uitkeringsgerechtigde de Nederlandse taal ontbeert of gebrekkig Nederlands kan schrijven, lezen of spreken. In incidentele gevallen worden cursussen ingezet als de cliënt erg gemotiveerd is, omscholing nodig is en/of de kans op werk door middel van een baangarantie of een baanintentie wordt vergroot. Daarnaast worden er stages of leerwerk trajecten aangeboden vooral gericht op jongeren om hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten.

De *speciale reïntegratietrajecten* zijn bedoeld om in te zetten bij de doelgroep die niet wil werken, waarvan onregelmatigheden bekend of verwacht worden en/of werkritme ontbreekt. Binnen deze trajecten wordt extra focus gelegd op discipline, zelfredzaamheid en controle. De cliënten die op een dergelijk extern reïntegratietraject worden geplaatst komen onder de hoede van de consulenten van het externe bureau. Dit wil niet zeggen dat de verantwoordelijkheid voor begeleiding van de klantmanager is verschoven naar het reïntegratiebureau. Vanuit zijn hoedanigheid blijft de klantmanager verantwoordelijk voor de cliënt. In de praktijk is het zo dat de begeleiding min of meer is gedelegeerd naar de externe bureaus. Zij dragen er zorg voor dat de cliënten bepaalde trainingen, testen en dergelijke uitvoeren en/of naar bijeenkomsten gaan die binnen het ingekochte traject behoren.

De klantmanager kiest uiteindelijk zelf of hij een activeringsinstrument al dan niet inzet. Daarnaast kiest de klantmanager voor een instrument waarvan hij denkt dat het beste aansluit bij de desbetreffende cliënt. Hierbij wordt door de klantmanagers in veel gevallen geen inbreng van cliënten gevraagd. De cliënten waarvan een klantmanager een positiever beeld heeft over de afstand tot de arbeidsmarkt krijgen (hoewel beperkt) eerder activeringsinstrumenten toebedeeld, dan wanneer de klantmanager een negatiever beeld heeft. Dit gebeurde niet altijd tijdens de eerste gesprekken, maar wel in de vervolgesprekken om de intakegesprekken af te ronden.



Dit gaat echter niet op voor de speciale re-integratietrajecten. De cliënten worden namelijk binnen deze re-integratietrajecten op een extern traject geplaatst waar (vooralsnog) geen maatwerk mogelijk is. De ingekochte trajecten zijn inhoudelijk voor alle cliënten hetzelfde, hierin hebben klantmanagers geen keuze. Ze hebben wel keuze uit enkele aanbieders die verschillende pakketten aanbieden.

Omdat klantmanagers op verschillende manieren naar een cliënt en zijn of haar inkomensafhankelijke situatie aan kunnen kijken, zal het (wellicht) niet verbazen dat klantmanagers in soortgelijke gevallen ook verschillend kunnen optreden en al dan niet verschillende bijbehorende activeringsinstrumenten in kunnen zetten. Zo kan de ene klantmanager in een soortgelijk geval (bijvoorbeeld in een situatie waarin een cliënt zijn afspraken keer op keer niet na komt) adviseren om de niet meewerkende cliënt direct op een extern re-integratietraject te plaatsen om zelfredzaamheid en discipline aan te leren, terwijl een andere klantmanager dit ook kan doen na herhaaldelijke pogingen om de cliënt op zijn gedrag en verantwoordelijkheden te wijzen en weer een andere klantmanager zou de cliënt “onbewust” kunnen vergeten of blijven proberen om de cliënt te overtuigen zijn afspraken na te komen.

#### **4.4 Kanttekening keuze invloedsstijl**

Hoewel klantmanagers neigen naar een voor hun gevoel passende aanpak voor een individuele cliënt, blijkt dat zij niet altijd voor een passende aanpak en bijbehorende activeringsinstrumenten kiezen. Dit komt doordat zij onder invloed staan van interne en externe factoren die hun keuzes kunnen beïnvloeden.

Allereerst zorgt de druk op volumereductie ervoor dat cliënten met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt intensiever worden begeleid. Met als onbedoeld gevolg dat cliënten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt niet of minder geactiveerd worden. Daarnaast zijn de hoge eisen die gesteld worden aan de cliënten die gebruik kunnen maken van re-integratietrajecten een doorn in het oog van veel klantmanagers. Dit zorgt er namelijk voor dat ongeacht of klantmanagers een cliënt willen activeren zij door deze eisen buiten de boot vallen en niet op de gewenste manier geactiveerd kunnen worden. Ook voor vrouwelijke cliënten waren niet altijd passende trajecten voor handen. De meeste trajecten richten zich op mogelijke (her)intreden in de traditionele mannenberoepen (metselaar, laser, schilder, medewerker in de bouw etc.). Deze worden echter door de klantmanagers voor vrouwen over het algemeen genomen door de fysieke zwaarte van de functies niet geschikt geacht.

Ook kunnen onduidelijkheden en de verschillende interpretaties van regels ervoor zorgen dat klantmanagers anders optreden dan gewenst.

Maar ook intern lopen klantmanagers tegen belemmeringen aan. Wanneer klantmanagers onregelmatigheden, schijnzets of fraude vermoeden, dan kaarten zij dit meestal aan bij de afdeling handhaving.

Echter blijkt in de praktijk dat de afdeling handhaving hier veelal niets tegen kan doen, omdat het in de praktijk zo moeilijk te bewijzen is. Daarom blijft het veelal bij terug “pesten” van een dergelijke cliënt door hem op lastige tijden en veelvuldig op te roepen. Met als doel de cliënt dusdanig te frustreren dat hij zelf afziet van het beroep op de uitkering en op zoek zal gaan naar een alternatief.

Geloofsovertuiging en de daaruit voortvloeiende normen en waarden hebben tevens geleid tot belemmeringen. Bijvoorbeeld toen een cliënt weigerde een mannelijke klantmanager aan te kijken en de hand te schudden. Ook was er een cliënt die zich meldde in een burka. Interne politieke discussie over hoe hier mee om te gaan was nog niet volledig gevoerd waardoor de klantmanager hier nog niets over kon zeggen en geen maatregelen op kon leggen. Dit werd door de klantmanager wel wenselijk geacht, omdat het dragen van een burka als niet bevorderlijk ervaren wordt bij het voeren van interacties.

### **Conclusie:**

Ten aanzien van de eerste hypothese mag worden geconcludeerd dat klantmanagers een belangrijke rol hebben in de vertaling van het beleid op individuele uitkeringsgerechtigden. Klantmanagers passen activering toe als zij de afstand tot de arbeidsmarkt als klein ervaren en passen inkomensbescherming toe wanneer zij de afstand tot de arbeidsmarkt als groot ervaren. Klantmanagers treden faciliterender op naarmate zij de afstand tot de arbeidsmarkt als kleiner inschatten en er tevens meer van overtuigd zijn dat de klant dit ook vindt en klantmanagers treden sanctionerender op naarmate klantmanagers van mening zijn dat de afstand tot de arbeidsmarkt kleiner is, terwijl zij denken dat de cliënt de afstand tot de arbeidsmarkt zelf als groot inschat.

#### **4.5 Bepaling afstand tot de arbeidsmarkt door cliënten zelf**

Uit de vorige twee paragrafen is gebleken dat de inschatting over de afstand tot de arbeidsmarkt en de daarmee verbonden verantwoordelijkheid van cliënten door klantmanagers op verschillende manieren doorwerkt op de vertaling en toepassing van het activeringsbeleid. Hierbij dient opgemerkt te worden dat deze inschatting geheel los stond van het oordeel van de cliënten zelf en de wijze waarop cliënten op de uitvoering van het activeringsbeleid reageren. Om deze leemte in te vullen is daarom ook aan de cliënten gevraagd een oordeel te geven over de ervaren afstand tot de arbeidsmarkt en de daarmee verbonden verantwoordelijkheid van de cliënten zelf.

Uit de gesprekken met de cliënten is gebleken dat zij de afstand tot de arbeidsmarkt (net als de klantmanagers) over het algemeen als groot inschatten wanneer cliënten geen werk en/of opleidingservaring hebben of de Nederlandse taal (nog) niet goed beheersen. Daarnaast worden medische of psychische problemen evenals een middelbare leeftijd, weinig zelfvertrouwen, weinig tot geen motivatie en/of schulden, detentieverleden, slechte jeugd en dergelijke ook vaak genoemd. De cliënten gaven aan dat zij de afstand tot de arbeidsmarkt als klein ervaren wanneer zij (enige) werkervaring- of opleiding hebben genoten, evenals gezond en/of gemotiveerd zijn.

Aan de cliënten is daarnaast gevraagd om aan te geven of zij de verantwoordelijkheid om (weer) aan het arbeidsproces deel te nemen in meer of mindere mate zelf in de hand hebben. De cliënten gaven na afloop van de intakegesprekken verschillende oorzaken aan die ertoe hebben geleid dat zij een beroep doen op de Wwb. Dit blijkt ook uit de verschillende drijfveren om een beroep te doen op een Wwb-uitkering. Veel cliënten geven aan dat hun inkomensafhankelijke situatie is te wijten aan externe factoren. Te denken valt bijvoorbeeld aan het wegvallen van het inkomen van een partner na scheiding en/of overlijden, wegvallen inkomsten uit arbeid bijvoorbeeld bij het niet verlengen van een arbeidscontract, reorganisatie of fusie, vroegtijdige schoolverlater, immigrant zonder inkomen, uit de illegaliteit gestapt, detentieverleden etc.

Een drietal citaten onderschrijven dit:

Citaat 1: (respondent 7): *“de leraren waren lastig, je weet wel hoe dat is toch? De leraren moesten mij ook steeds meer hebben dus ben ik (voor de derde keer) met een opleiding gestopt en mijn vader wil niets meer betalen dus moet ik wel een uitkering....”*

Citaat 2: (respondent 18): *“Ik vind het vervelend om mijn hand op te moeten houden, maar ja het is erg lastig om op mijn leeftijd, zonder opleiding en werkervaring om een betaalde baan te vinden.....”*

Citaat 3: (respondent 4B) *“Ik zat in voorarrest en ben inmiddels onschuldig verklaard. Toch moet ik tot de formele afronding van het proces wel gebruik maken van een uitkering. Het blijft lastig om hierna weer een baan te vinden.”*

Er zijn echter ook cliënten die aangeven zelf (deels) verantwoordelijk te zijn voor de inkomensafhankelijke positie waarin zij verkeren en een beroep doen op een uitkering. Deze cliënten willen hun verantwoordelijkheid nemen en begrijpen veelal ook dat het hebben van een uitkering de afstand tot de arbeidsmarkt vergroot en dat deze inkomensafhankelijke positie niet voor langere tijd “aantrekkelijk” is.

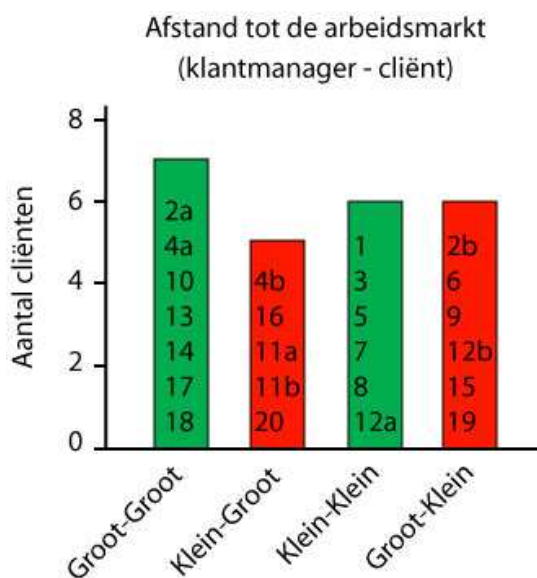
Dit blijkt bijvoorbeeld uit het volgende citaat:

Citaat 1 (respondent 3): *“Ik had verkeerde vrienden, stopte te snel met school, kwam op het criminele pad terecht. Toch was het mijn eigen keuze, het vicieuze cirkeltje daar wil ik uit want ik heb op het randje van de afgrond gestaan en kwam tot de ontdekking dat dit niet is wat ik wilde. Ik wil graag met hulp van een klantmanager via een re-integratietraject weer aan de slag om mijn leven te beteren....”*

#### 4.6 Congruente en incongruente afstemmingsrelaties

Gebleken is dat de visies van cliënten niet altijd overeen komen met de visies van de klantmanagers. Hieruit is af te leiden dat er in beginsel congruente en incongruente afstemmingsrelaties zijn. De indicatoren die tot de congruente en incongruente relatie hebben gezorgd worden hieronder toegelicht.

Tabel 4.1: afstemmingsrelaties klantmanagers en cliënten



In **kolom 1** staan de cliënten die niet (meer) of volgens verwachting voor langere tijd niet aan het arbeidsproces kunnen deelnemen. Deze cliënten zijn onder te verdelen in een groep die uitgesloten is van arbeidsverplichting (vanwege psychische en/of medische belemmeringen) en een groep cliënten die de startkwalificaties nog niet heeft, waaronder het niet of nauwelijks beheersen van de Nederlandse taal en/of geen of zeer beperkte werkervaring en/of opleiding hebben.

De cliënten worden achtereenvolgens kort omschreven ter illustratie:

Cliënt 2a; is een cliënt zonder de juiste startkwalificaties. Zij beheerst de Nederlandse taal in woord, maar niet in geschrift. Zij heeft geen opleiding afgerond en ook geen werkervaring.

Cliënt 4a; is een cliënt zonder regulier arbeidsverleden en heeft ook geen scholing gehad. Zij verbleef hier illegaal en heeft nu een verblijfsvergunning. Zij heeft zich de Nederlandse taal aangeleerd door veel televisie te kijken en te praten met mensen uit het illegale circuit.

Cliënt 10; heeft psychische belemmeringen. Zij heeft sociale angst, fobische klachten en stemmingswisselingen. De cliënt heeft daarnaast een borderline persoonlijkheidsstoornis. De cliënt heeft tevens te maken gehad met een traumatische jeugd door een verleden van psychische en lichamelijke mishandeling.

Cliënt 13; heeft psychische belemmeringen (door ernstige mishandeling en een nog steeds stalkende ex-partner). Zij krijgt hiervoor hulp van het RIAGG.

Cliënt 14; heeft medische belemmeringen waardoor zij tijdelijk (deels) een WAO uitkering en toeslag kreeg en nu voor een wwb-uitkering in aanmerking komt. Nu zou ze graag haar opleiding stap voor stap willen hervatten.

Cliënt 17; heeft geen motivatie om te werken, laat weinig zelfinitiatief zien en heeft geen opleiding afgerond.

De cliënten die geplaatst zijn in **kolom 2** zijn cliënten die zelf vooral psychische en medische problemen, gebrek aan beheersing van de Nederlandse taal, en in mindere mate expliciet genoemd, gebrek aan zelfvertrouwen ervaren. De klantmanagers zien kansen doordat deze cliënten veelal enige opleiding en/of werkervaring hebben en/of ook wel enige (verborgen) motivatie laten zien.

Deze cliënten worden achtereenvolgens toegelicht ter illustratie:

Cliënt 2b; geeft aan gemotiveerd te zijn en de nodige werkervaring te hebben. Hij geeft aan dat hij door zijn werkgever is ontslagen vanwege de angst die er is naar aanleiding van 11 september ten aanzien van moslims. Hij denkt dat de kans op een baan klein is niet vanwege het gegeven dat hij niet wil en kan werken, maar vanwege de heersende angst in Nederland.

De klantmanager deelt deze mening niet en denkt dat deze cliënt niet alleen ontslagen is vanwege zijn religieuze voorkeur. De klantmanager gaf aan dat wellicht de reorganisatie van het bedrijf een grotere rol hierin heeft gespeeld. De klantmanager verwacht dan ook dat deze cliënt snel weer aan het werk kan.

Cliënt 4b; heeft volgens de klantmanager werk en/of opleidingservaring en beheerst de Nederlandse taal redelijk. Hij heeft in voorarrest gezeten, maar is vrijgesproken. Hierdoor heeft hij veel psychische schade opgelopen.

Hij beheerst de Nederlandse taal wel goed en heeft ook werkervaring en een opleiding genoten. De klantmanager gaf dan ook aan dat door de vrijspraak de kans op werk niet is afgenomen. De cliënt is van mening dat hij door deze ervaring nagekeken wordt en men wantrouwend zou zijn wat de kans op “normaal” werk in Nederland haast onmogelijk maakt.

Cliënt 11a; heeft volgens de klantmanager werk en/of opleidingservaring en beheerst de Nederlandse taal redelijk. Echter zij heeft te maken met psychische problemen in de relatiesfeer. De klantmanager geeft aan dat deze cliënt door (meer) te werken dit wellicht te boven kan komen. De cliënt is van mening dat zij door de zorg voor haar kinderen en psychische belemmeringen niet in staat is om meer te werken

Cliënt 16; heeft volgens de klantmanager enige werkervaring en komt vriendelijk en meewerkend over. Daarnaast beheerst zij de Nederlandse taal redelijk. De klantmanager denkt dat zij een goede cliënt is om via een extern traject weer aan het werk te gaan. De cliënt is van mening dat haar middelbare leeftijd een moeilijke factor wordt om weer volledig en blijvend aan het arbeidsproces te kunnen deel te nemen

Cliënt 20; heeft te maken met psychische problemen. Deze problemen zijn volgens de klantmanager niet dusdanig groot dat zij de kans op (her) betreden van de arbeidsmarkt niet meer in eigen hand heeft.

Cliënten die in **kolom drie** zijn opgenomen zijn cliënten die erg gemotiveerd zijn, en/of (enige) werk- en of opleidingservaring hebben en veelal een jonge leeftijd hebben. In deze categorie zijn cliënten te vinden die op eigen initiatief naar verwachting een baan kunnen vinden en cliënten die met behulp van een reïntegratietraject naar verwachting relatief makkelijk een baan kunnen vinden.

Deze cliënten worden eveneens achtereenvolgens toegelicht:

Cliënt 1; is jong, gemotiveerd en heeft een opleiding genoten. Daarnaast heeft ze redelijk veel werkervaring. Enige zorg is de opvang voor haar kinderen.

Cliënt 3; is gemotiveerd wil graag werken. Ook een reïntegratie traject is voor hem geen bezwaar. Daarnaast heeft hij veel ervaring en een opleiding. De klantmanager twijfelt alleen over het nakomen van afspraken. Daar is hij niet zo goed in zo bleek in het voortraject.

Cliënt 5; is ook erg gemotiveerd en heeft enige werkervaring. Enthousiast vertelt zij over een eerder gevolgde reïntegratie traject en waar zij weer voor open staat. De cliënt gaf aan graag weer in de kassen te willen werken omdat zij met de dames onder elkaar veel en leuk contact had. De cliënt vindt het jammer dat dit een tijdelijk traject was en hoopt weer een dergelijk traject te kunnen volgen. De klantmanager ziet dat de cliënt erg gemotiveerd is en schat haar kansen om via een reïntegratie traject uit te stromen positief in.

Cliënt 7; is jong en heeft een parttime baan. Helaas verdient hij niet afdoende om met het aantal uren werk in zijn levensonderhoud te voorzien.

Cliënt 8; is gemotiveerd en heeft enige werkervaring. De cliënt is hoog opgeleid. De cliënt is echter net afgestudeerd en heeft nog geen baan gevonden. De cliënt is druk aan het solliciteren omdat de cliënt de uitkering als tijdelijke situatie beschouwt. Zij en de klantmanager gaan ervan uit dat de cliënt op eigen initiatief en met weinig begeleiding op termijn een baan kan vinden.

Cliënt 12a; is zeer gemotiveerd en heeft veel ambitie laten zien door zelf de nodige certificaten en opleidingen te behalen.

Cliënten die zijn ondergebracht in de **vierde kolom** hebben volgens de klantmanager weinig tot geen opleiding en werkervaring, weinig tot geen motivatie, en andere mogelijke belemmeringen zoals schulden, detentie, psychische en/of medische klachten en dergelijke. De cliënten denken hier heel anders over. Vaak geven ze aan wel degelijk te willen werken, jong, en gezond te zijn. Meestal zijn zij volgens eigen beleving niet zelf verantwoordelijk voor hun situatie maar spelen externe factoren een rol (waaronder opleidingen en docenten waren waardeloos, opleiding paste niet bij de cliënt, verkeerde vrienden, nog geen kans gekregen) waarom ze nog geen baan hebben gevonden.

Ter illustratie volgt nu ook een toelichting op de cliënten in deze kolom:

Cliënt 6; geeft aan zijn Mbo-opleiding niet afgemaakt te hebben. Hij heeft drie opleidingen gevolgd, maar niet afgemaakt. Dit lag niet aan zijn eigen kennis en vaardigheden, maar aan de slechte docenten en verkeerde vrienden. Hij ging met deze vrienden vaker voetballen en “hangen” dan studeren. Hij wil echter nu graag werken en veel geld verdienen. Hij moet alleen een zogenaamde kans krijgen en dan komt het goed. De klantmanager denkt dat door zijn houding (lui, maakt niets af) en het feit dat hij geen opleiding en werkervaring heeft, zijn kansen op de arbeidsmarkt niet groot zijn.

Cliënt 9; geeft aan graag te willen werken. Hij is nog jong en gezond en zou wel kunnen werken. Hij is echter volgens zichzelf buiten zijn schuld om in het criminele circuit terecht gekomen (verkeerde vrienden). Vervolgens is hij jaren dakloos geweest en hing hij met verkeerde mensen rond in Amsterdam om rottigheid uit te halen. Hij moest volgens eigen zeggen wel om in zijn levensonderhoud te kunnen voorzien. Nu heeft hij het “licht” gezien en zou graag zijn kennis op het schildersvlak oppakken om daar uiteindelijk weer werk in te vinden. De klantmanager schat zijn kansen laag in, vanwege vooral zijn criminele verleden. Daarnaast is hij onverzorgd gekleed en komt niet representatief over. Ook komt hij zijn afspraken niet na.

Cliënt 12b; komt enigszins agressief over in de gesprekken met de klantmanager. Hoewel hij aangeeft te willen werken, kan dit zeker niet fulltime en zwaar werk worden vanwege medische belemmeringen. De klantmanager wantrouwt deze cliënt en denkt dat deze cliënt lui is en niet gemotiveerd is.

Cliënt 15; heeft sporadisch gewerkt, heeft medische klachten en veel schulden hierdoor wordt de afstand tot de arbeidsmarkt door de klantmanager als groot ingeschat. De cliënt verwacht zelf dat hij aangepast werk prima kan doen en heeft hier veel zin in.

Cliënt 19; is erg lui en komt niet gemotiveerd over. Ook heeft hij geen opleiding afgerond. De cliënt zelf denkt dat hij wel aan de slag kan omdat hij jong en gezond is.

#### **4.7 Impact visie van cliënten voor de wijze waarop zij reageren op het toegepaste beleid**

Cliënten “ondergaan” in eerste instantie meestal het intakegesprek en de vervolggesprekken om de intakegesprekken af te ronden. Zij worden in deze gesprekken (nog) niet of nauwelijks als “gelijkwaardige” partner bij hun eigen behandel- of trajectplan betrokken.

Het voorgestelde traject wordt door alle cliënten echter geaccepteerd, wat echter nog niet wil zeggen dat zij er ook vertrouwen in hadden. Het gevoel van al dan niet vertrouwen hebben in het traject wordt door de meeste cliënten niet geuit tijdens de intakegesprekken. Uit navraag is gebleken dat zij dit veelal niet doen door de afhankelijkheid die zij ervaren. De uitkering hebben zij nodig om in hun levensonderhoud te voorzien. Om deze uitkering te krijgen, hebben zij de verplichting om zich daar waar mogelijk is te houden aan het principe ‘Werk boven Uitkering’.

Zij hanteren vaak een afwachtende houding omdat ze nog niet precies weten wat er van hen verwacht wordt. De rechten en plichten van en voor cliënten komen namelijk pas later en meestal aan het einde van de intakegesprekken kort aan bod.



Dat de cliënten niet altijd vertrouwen in het traject hebben, blijkt uit het nader doorvragen tijdens de interviews van de onderzoeker.

Een drietal citaten onderschrijven dit.

Citaat respondent (4b): *“Het voorstel was mij te plaatsen op een traject waar allerlei ouderen werken, naast deze mensen was ook het werk eentonig en saai. Ik kan veel meer dan deze op licht productiewerk gebaseerde activiteiten. Hier blijft niemand lang gemotiveerd. Het leidt uiteindelijk ook tot niets, omdat ik hier toch niet lang wil blijven en mij hier ook niet toe kan blijven verzetten.....”*

Citaat respondent (2b): *“ik wil niet dat mijn vrouw een re-integratietraject volgt. Ik vind het niet wenselijk dat zij met andere mannen aan het werk is. Daarnaast vind ik het ook niet nodig dat mijn vrouw Nederlandse les gaat volgen omdat de vrouw voor de kinderen zorgt en het huishouden runt.*

Citaat respondent (5): *“ik heb in het verleden gewerkt voor een re-integratiebedrijf die mij in de kassenbouw heeft geplaatst. Ik vond dit erg leuk werk en het was ook erg gezellig met allerlei vrouwen onder elkaar. Daarna moest ik naar de Roteb. Dat werk was helemaal niet leuk. Het was zwaar en er werkten alleen maar rare lui, gehandicapten, criminelen en dergelijke. Dat was helemaal niet leuk. Daar zie ik wel echt tegen op. Vertrouwen in een dergelijk traject heb ik ook niet. Ik krijg er nu al nachtmerries van. Ik vind dat echt niet leuk...”*

Sommige cliënten ervaren het gevoel al op voorhand niet te vertrouwen te zijn en dit zorgt voor de nodige irritaties en gevoeligheden. Daarnaast kiezen cliënten niet zelf een klantmanager uit, wat uiteraard ook verschillende emoties met zich mee kan brengen. Wanneer er op basis van de eerste ontmoeting een “klik” is tussen de cliënt en de klantmanager dan voeren (uiteindelijk) positieve emoties de boventoon. Wanneer er geen “klik” is dan voeren passieve en negatieve emoties de boventoon. Cliënten lieten tijdens de intakegesprekken verschillende soms hoogoplopende emoties zien.

Deze emoties komen tot uiting via zowel directe als indirecte communicatie en hangen samen met het gevoel dat zij over zichzelf hebben en het beeld dat de klantmanager van een cliënt heeft. Tijdens de observaties kwam dit als eerste naar voren door specifieke lichaamshoudingen en reacties van cliënten. Te denken valt aan boosheid, verdriet, negeren, zwijgen, mopperen, woede en soms lichte agressie als teken voor een negatieve beleving en blijheid, enthousiasme, openheid, actief meepraten, pro-activiteit waren tekenen voor de positieve beleving.

Te denken valt bij indirecte communicatie aan het optrekken van de wenkbrauwen, wegstaren en om zich heen kijken of hoofd schudden wanneer zij een negatieve beleving hebben en glimlachen, een open houding, gefocust luisteren en kijken en meeknikken bij een positieve beleving. Gelaatsuitdrukkingen laten in deze gevallen vaak zien hoe zij tegenover de afstand tot de arbeidsmarkt en mate van eigen verantwoordelijkheid aankijken.

Vertrouwen in de trajecten komt niet altijd vanaf het eerste moment tot uiting, maar kan later ontstaan. Zo zijn er cliënten die in eerste instantie negatief stonden ten opzichte van de (reïntegratie) trajecten, maar door het daadwerkelijk te ervaren toch erg positief waren en er meer vertrouwen in kregen.

Citaat (respondent 9): *“Het gaat momenteel erg goed. Boven verwachting. Ik ben begonnen enigszins met tegenzin als schilder samen met 2 collega’s. Reden hiervoor was dat ik voor mijn uitkering moest werken en hier geen extra geld of toekomstperspectief in had en zag. Doordat ik echter veel ervaring had met schilderen kon ik deze collega’s begeleiden en inwerken. Dit vond ik eigenlijk erg leuk. Ik ben nu weer erg enthousiast en ga met veel plezier naar het werk. Ik krijg ook steeds meer activiteiten en mogelijkheden van de baas. Ik ga er vanuit dat zij mij uiteindelijk door de toegenomen motivatie en werklust zullen helpen aan een baan”*

Cliënten worden gaande weg het traject directer en mondiger wat tot uiting komt in hun communicatie. Dit is voor een belangrijk deel te verklaren doordat onzekere factoren (zoals het al dan niet toekennen van een uitkering, hoe de relatie zal zijn tussen cliënt en klantmanager en de al dan niet voor een cliënt in te zetten activeringsinstrumenten) grotendeels zijn weggenomen. Cliënten hebben vanaf dat moment meer duidelijkheid en gevoel bij hoe het traject zal verlopen en de emoties die daarbij komen kijken. Deze duidelijkheid zorgt ervoor dat cliënten zich ook anders gaan gedragen. De afwachtende houding die veelal opgemerkt werd tijdens de intake gesprekken maakt plaats voor een variëteit aan nieuwe houdingen en gedragingen.

Cliënten hebben verschillende houdingen laten zien die samenhangen met de eigen inschatting van de afstand tot de arbeidsmarkt (zie hypothese 2) en de mate waarin hun opvattingen al dan niet afwijken van de opvattingen van de klantmanagers (zie hypothese 3)

Deze ideaaltypische houdingen (passief in relatie tot de afstand tot de arbeidsmarkt groot-groot, actief in samenwerking met de klantmanager in relatie tot de afstand tot de arbeidsmarkt klein-klein, actief buiten klantmanager om in relatie tot de afstand tot de arbeidsmarkt als groot-klein en verzet in relatie tot de afstand tot de arbeidsmarkt als klein-groot) zijn veelvuldig waargenomen tijdens de observaties van de verschillende gesprekken tussen klantmanagers en cliënten.

Ter illustratie volgen nu per type houding enkele praktijkvoorbeelden. Waarbij opgemerkt dient te worden dat hoewel er in sommige gesprekken meerdere houdingen zijn waargenomen, de cliënten ingedeeld zijn in één van de types die het meeste aansloot op de getoonde gedragsreacties van de cliënten.

*Passieve houding* (waargenomen in de gevallen waarbij zowel de klantmanager als de cliënt de afstand tot de arbeidsmarkt als groot ervaren).

Cliënt (respondent 2a) kwam mee als partner van respondent 2b. Deze cliënt liet tijdens de gesprekken haar partner het woord voeren. Zelf nam zij een passieve en afwachtende houding aan. Haar man was ook van mening dat zijn partner niet hoefde te werken vanuit geloofsovertuiging en omdat zij voor het huishouden en de kinderen moet zorgen. De vrouw conformeerde zich in alles wat haar man aangaf en knikte alleen af en toe en wende dan veelal haar gezicht weer af of keek naar beneden. De klantmanager stelde wel even tussen neus en lippen door dat de cliënt een cursus kon volgen, maar ging hier vervolgens bij gebrek aan enthousiasme niet dieper op in. De klantmanager ondernam verder ook geen initiatieven meer en hield vervolgens meer een monoloog dan een dialoog.

Cliënt (respondent 4a) liet de gesprekken gelaten over zich heen komen. De cliënt stelde weinig vragen en toonde weinig initiatief. Dit was mede te verklaren doordat haar partner altijd het woord voerde, maar ten tijde van de intakegesprekken nog in voorarrest zat. Ook de klantmanager ondernam weinig om de cliënt te stimuleren meer over zichzelf en haar wensen en behoeften te vertellen. Daarnaast werd ook niet stilgestaan bij de verwachtingen die de klantmanager van de cliënt had.

Cliënten (respondenten 10 en 13) lieten een passieve houding zien. Dit kwam in beide gevallen door ernstige psychische belemmeringen, waardoor zij erg gesloten waren. Beide cliënten zijn voor langere periode tijdelijk ontheven van arbeidsverplichting. In het eerste geval kwam zelfs een begeleider van de thuiszorg mee en in het tweede geval een begeleider van het RIAGG. Deze personen namen het woord, waardoor de houding van de cliënten passief te noemen was. De klantmanagers hebben aangegeven het te appreciëren als cliënten zelf het woord namen, maar hadden hier wel begrip voor.

Cliënt (respondent 17) zat onderuit gezakt en nam totaal geen moeite om enige inbreng in en tijdens de intake te geven. Zijn moeder nam alles uit handen. De klantmanager hield meer een monoloog dan een dialoog en de cliënt leek hier totaal niet mee te zitten. De cliënt was niet respectvol naar de klantmanager toe. De cliënt gaf alleen antwoord met ja of nee. De cliënt stelde zich zeer passief en moeizaam op. Op het voorstel van de klantmanager om bij de Roteb te werken via een re-integratietraject reageerde de cliënt niet echt, hij haalde alleen zijn schouders op.

Ook cliënt (respondent 18) liet een passieve houding zien. Deze cliënt weet de inkomensafhankelijke positie vooral aan haar middelbare leeftijd. Zij gaf aan dat haar leeftijd een belemmering vormde voor potentiële werkgevers.

Het had volgens haar geen enkele zin om veel te solliciteren, want werkgevers willen toch liever jongeren in dienst. Hierdoor was het voor zichzelf te rechtvaardigen om weinig te solliciteren, want dat had volgens de cliënt toch geen zin. Deze cliënt ondernam daarnaast ook geen enkele initiatieven tijdens de intake en hing er maar een beetje bij. Ook hier hield de klantmanager meer een monoloog dan een dialoog.

*Actieve houding in samenwerking met de klantmanager* (waargenomen in de gevallen waarbij zowel de klantmanager als de cliënt de afstand tot de arbeidsmarkt als klein ervaren). Cliënt (respondent 1) nam veelvuldig het woord tijdens de intake. Haar houding was pro-actief en deze cliënt ging de dialoog aan. De cliënt liet in beginsel een activerende houding zien en was enthousiast. Daarnaast was zij open, stond ze open voor suggesties en nam een correcte houding aan tegenover de klantmanager. Op het voorstel van de klantmanager om in eerste instantie in een focusgroep zitting te nemen om te leren solliciteren reageerde zij ook enthousiast. Dit paste prima in haar gedachten om snel weer aan de arbeidsmarkt deel te willen nemen.

Ook bij cliënt (respondent 3) was er tijdens de begeleiding een actieve houding in samenwerking met de klantmanager waargenomen. Zo is de cliënt in beginsel op een extern traject geplaatst om werkervaring op te doen. Dit pakte in eerste instantie niet goed uit. Na enige vasthoudendheid van de cliënt kreeg hij het toch voor elkaar om in overleg met de klantmanager een passend traject te vinden alwaar hij een actieve houding liet zien omdat dit beter aansloot bij zijn persoonlijke behoeften.

Cliënt (respondent 7) weet zijn inkomensafhankelijke positie aan de slechte relatie met leraren, waardoor hij zijn studie niet kon afmaken. Hij had daarnaast ook geen initiatieven ondernomen om een studie te vinden die hij wel wilde afmaken of bij een studieadviseur te raden te gaan.

Door de betrokkenheid van de klantmanager werd de cliënt zelf meer gestimuleerd om naar werk of een passende studie te zoeken. Door de betrokkenheid van de klantmanager nam de cliënt ook steeds meer initiatief om de klantmanager te bellen en hem te benaderen om over nieuwe initiatieven te praten.

Cliënt (respondent 14) is een uitzondering. Deze cliënt liet geen passieve houding zien zoals wellicht op voorhand werd verwacht, daar de afstand tot de arbeidsmarkt door beiden als groot werd ingeschat. Deze cliënt stelde zich namelijk pro-actief op door met behulp van de klantmanager een stappenplan op te zetten om haar opleiding gestaag te kunnen hervatten, alvorens naar werk te hoeven zoeken. De klantmanager vond het een goed plan om hier samen aan te werken omdat zij hier enthousiast over sprak en dit haar kansen op de arbeidsmarkt op de lange termijn zal kunnen verbeteren.

*Actieve houding buiten de klantmanager om* (waargenomen in de gevallen waarbij de klantmanager de afstand tot de arbeidsmarkt als groot inschat en de cliënt als klein)

Een aantal voorbeelden ter illustratie.

Ook cliënt (respondent 6) heeft een flessenfabriek bezocht om te informeren of het mogelijk was om daar aan de slag te kunnen. Dit omdat de begeleiding wat hem betreft toch wat te lang duurde. Deze cliënt werd namelijk veelvuldig vergeten door de klantmanager. Hij gaf aan deze tijd wel nuttig besteed te hebben door zelf meer om zich heen te kijken en te zoeken naar werk. Tijdens de opvolggesprekken gaf de cliënt aan graag te willen werken of via een andere wijze aan de slag te willen. De klantmanager gaf aan nog geen passende trajecten voor deze cliënt te hebben en dat er een lange wachttijd was alvorens deze cliënt geplaatst kon worden. De cliënt is daarom buiten de klantmanager om gaan zoeken.

Cliënt (respondent 9) komt tijdens de intake heel warrig en geëmotioneerd over. Hij wordt boos en geïrriteerd wanneer hij erachter komt niet per direct over geld via een uitkering te beschikken. Op het voorstel de klantmanager om de huurbaas contact met hem op te laten nemen in verband met een voorschot, reageert de cliënt angstig en geëmotioneerd, maar gaande weg kalmeert deze cliënt als de klantmanager meer betrokkenheid toont. Op het voorstel om eerst schuldhulpverlening en medisch advies in te winnen alvorens op een re-integratietraject geplaatst te worden reageert de cliënt met de woorden “dat is goed als het allemaal maar snel gaat. Ik wil weer aan de slag en geld verdienen”. Omdat dit niet zo snel ging liet de cliënt daarna in het vervolgtraject zien dat hij initiatieven had ondernomen om via familie en vrienden uit de vicieuze cirkel te komen en het criminele pad te verruilen voor een legitieme levenswijze.

Cliënt (respondent 15) werd vroeger door zoals hij zelf aan gaf “ slechte mensen” beïnvloed. Vooral zijn nieuwe vriendin heeft eraan bijgedragen dat hij anders in het leven is gaan staan. Zijn nieuwe vriendin vond zijn situatie uitzichtloos en heeft hem gestimuleerd om hulp te zoeken om allereerst zijn schulden af te betalen en hulp te zoeken bij het vinden van een baan, omdat hij volgens haar potentie heeft.

Zijn vriendin heeft twee kinderen uit een eerdere relatie, waar hij een vaderrol voor wil vervullen en voor wil zorgen. Doordat zijn vriendin hem heeft aangespoord om zijn leven te beteren en niet meer op straat (via muziek) zijn geld bijeen te rapen staat deze cliënt erg open voor begeleiding via de klantmanager (vanwege enige beperkte medische beperkingen). Hij hoopte met behulp van de klantmanager aan aangepast werk te komen. Omdat de klantmanager geen aangepast traject aanbod is deze cliënt actief gaan zoeken naar werk buiten de klantmanager om. Dit bleek uit de contacten die de cliënt had gelegd met onder andere stichting Humanitas en MEE om te onderzoeken welke mogelijkheden er waren om toch aan aangepast werk te komen.

Een uitzondering is waargenomen bij cliënt (respondent 5). Deze cliënt gaf aan in het verleden een succesvol reïntegratie traject bij een kassenbouw doorlopen te hebben en open te staan voor een soortgelijk vervolg. De klantmanager ging hier echter niet op in, waardoor de cliënt een actieve houding en zoekgedrag ging vertonen buiten de klantmanager om. Dit bleek uit de schriftelijke en telefonische sollicitaties. Dit kon zij aantonen door het meenemen van verzonden sollicitatiebrieven en de contactpersonen waarmee gesproken is. Daarnaast heeft zij via via gesolliciteerd, waarbij zij gebruik maakte van een sociaal netwerk, te weten kennissen uit een ziekenhuis. Daar is zij ook langs geweest voor het bijwonen van een bedrijfsbezoek.

*Verzet* (waargenomen in de gevallen waarbij de klantmanager de afstand tot de arbeidsmarkt als klein ervaart en de cliënt als groot of in gevallen waarin de klantmanager volgens de cliënt onrealistische verwachting heeft ).

Cliënt (respondent 4b) hield zich niet aan de opdrachten die de klantmanager van hem vroeg. Tevens was deze cliënt ook niet altijd correct in het nakomen van verplichtingen. De klantmanager had meerdere afspraken voor hem gemaakt om over activering te komen praten, maar hij kwam steeds niet opdagen. Dit kwam doordat hij de afstand tot de arbeidsmarkt als groot definieerde en er daarom geen heil in zag.

Cliënt (respondent 11a) en cliënt (respondent 11b) vroegen samen een uitkering aan.

Cliënt (respondent 11a) heeft te maken gehad met ernstige mishandeling van haar partner. De cliënt gaf zelf aan nog niet toe te zijn aan activering.

Toch werd zij door de klantmanager verzocht om zich aan de sollicitatieverplichtingen te houden. Dit vanwege de gedachtegang dat dit wellicht goed zou zijn voor haar ontwikkeling en ook vanwege de gedachte dat dit van haar verwacht mag worden. Omdat zij dit niet wilde kwam zij steeds met verschillende verklaringen waarom zij niet aan de sollicitatieverplichting had voldaan, te weten, ik heb geen kinderopvang, was ziek, vergeten etcetera. Zij gaf dit later ook toe in een individueel gesprek met de klantmanager.

Cliënt (respondent 11b) reageert gepikeerd tijdens de intake. Hij schat zelf de afstand tot de arbeidsmarkt als groot in. Hij vindt het niet nodig om aan de verwachtingen van de klantmanager te voldoen door allerlei gegevens in te dienen, daar zijn vrouw al een uitkering heeft en dezelfde gegevens heeft ingediend. Hierdoor is hij van mening dat hij als “man van” toch wel gewoon kan worden toegevoegd als uitkeringsgerechtigde in het systeem.

De cliënt ervaart de klantmanager als bemoeial en een zeurpiet en praat op dwingende toon. Hij laat bij alle vragen van de klantmanager een zucht horen, reageerde agressief, zeer luid bijna schreeuwend praten, en maakte denigrerende opmerkingen naar de klantmanager toe.

Cliënt (respondent 12b) was door de klantmanager volledig arbeidsgeschikt verklaard en kon volgens de klantmanager tevens aangemeld worden voor een fulltime extern re-integratietraject bij de Roteb. De cliënt had hier echter geen zin in en wilde niet fulltime zwaar werk doen. Op het moment dat de klantmanager de cliënt wilde aanmelden liet de cliënt een arbeidscontract voor 20 uur zien. Omdat de cliënt enerzijds niet via de Roteb aan de slag wilde en zeker niet fulltime was dit contract door de cliënt achter de hand gehouden. Hierdoor hoeft de cliënt formeel niet meer te solliciteren naar een fulltime baan, of naar de Roteb omdat hij slechts een aanvulling krijgt.

Cliënt (respondent 20) liet weten niet geïnteresseerd te zijn in begeleiding naar werk omdat zij van mening was dat zij hiertoe nog niet in staat was. Zij gaf aan dat de reden hiervoor gelegen was in de relationele sfeer. Problemen op dit terrein uitte zich in de vorm van stress, waardoor zij niet goed kon functioneren op de werkvloer. De klantmanager vond deze belemmeringen niet dusdanig dat zij van arbeidsverplichting ontheven kon worden. Dus werd aan deze cliënt voorgesteld om zodra er een passend re-integratietraject beschikbaar was deze cliënt daarop te plaatsen. Zij verzette zich hier hevig tegen en vond dit niet wenselijk. Het verloop van het gesprek liet toen een tendens van zuchten, mopperen en zo kort mogelijk reageren op de vragen van de klantmanager.

Deze voorbeelden staan niet op zichzelf, maar zijn veelvuldig waargenomen. De typologie van de hierboven genoemde cliënten kan tevens onderbouwd worden aan de hand van het sollicitatiegedrag dat de cliënten in het verleden en heden hebben getoond.

Als richtlijn wordt veelal vijf sollicitaties per week verwacht, uitgezonderd de groep die van arbeidsverplichting is ontheven. De intensiteit van solliciteren van cliënten ligt echter op een gemiddelde van drie tot vier sollicitatiebrieven per week. Dit aantal is in de groep cliënten die de afstand tot de arbeidsmarkt als groot definieerden lager dan wanneer het omgekeerde het geval was. Dit blijkt uit de bewijslast, in de vorm van schriftelijke en telefonische sollicitaties, (de cliënten hebben dit aangetoond door het meenemen van de verzonden sollicitatiebrieven en de contactpersonen waarmee gesproken is). Daarnaast blijkt dat cliënten die de inkomensafhankelijke positie aan zichzelf wijten veel meer verschillende initiatieven ontplooiën om de kans op (her) betreden van de arbeidsmarkt te vergroten door gebruik te maken van een sociaal netwerk, vrienden, kennissen of familie en het solliciteren via het internet dan wanneer dit niet het geval is.

### **Conclusie:**

Naar aanleiding van de tweede hypothese kan geconcludeerd worden dat het zelfbeeld van cliënten een belangrijke rol speelt bij de wijze waarop zij reageren op de voorgestelde trajecten. Zij schikken zich meer in de rol die klantmanagers hen toedichten naarmate hun zelfbeeld hier beter op aansluit. Wanneer zij externe factoren aanwijzen als reden voor hun inkomensafhankelijke positie dan stellen cliënten zich passiever op dan wanneer cliënten ervan overtuigd zijn dat zij hier zelf persoonlijk verantwoordelijk voor zijn.

Ten aanzien van de derde hypothese kan geconcludeerd worden dat naarmate de opvattingen van cliënten sterker afwijken van de opvattingen van de klantmanagers zij eerder geneigd zijn zich te verzetten tegen de rol die de klantmanager hen toedicht. Dit komt tot uiting in de actieve houding buiten de klantmanager om die cliënten laten zien, wanneer zij de afstand tot de arbeidsmarkt kleiner inschatten dan door de klantmanager verondersteld wordt. De cliënten verzetten zich eveneens meer wanneer zij het idee hebben dat de afstand tot de arbeidsmarkt groter is dan door de klantmanager wordt verondersteld of dat er van hem of haar onrealistische verwachtingen gesteld worden. Hypothese 3b dient als zodanig te worden verworpen. Dit omdat verzet alleen is waargenomen in de vorm van zichtbaar verzet. Schijninzet en onregelmatigheden in de vorm van fraude konden niet met duidelijke bewijslast in onderhavige studie onderbouwd worden.



#### **4.8 Ontwikkeling visie afstand tot de arbeidsmarkt in de loop der tijd.**

Uit de vorige paragraaf is gebleken dat door de interacties zowel klantmanagers als cliënten elkaars gedrag en handelen in sommige gevallen hebben beïnvloed. In deze paragraaf wordt hier dieper op ingegaan door stil te staan bij de ontwikkeling van de relaties tussen klantmanagers en cliënten. Hiertoe is ten aanzien van de vierde en tevens laatste hypothese aan de hand van praktijkvoorbeelden onderzocht of relaties veranderen van congruente typen naar incongruente typen of andersom. En of er transformaties hebben plaatsgevonden van incongruente typen naar congruente typen gebaseerd op ver- of wantrouwen.

Op tijdstip 1 (beginsituatie) zijn dertien van de vierentwintig gevallen waargenomen waarbij er congruentie is in de opvattingen over de afstand tot de arbeidsmarkt en de daaraan verbonden verantwoordelijkheid van cliënten. Binnen deze groep zijn zeven relaties die de afstand tot de arbeidsmarkt als groot definiëren en zes relaties die de afstand tot de arbeidsmarkt als klein definiëren. In elf gevallen was er in beginsel geen congruentie over de opvattingen over de afstand tot de arbeidsmarkt en de daaraan verbonden verantwoordelijkheid van cliënten. Binnen deze groep zijn vijf gevallen waargenomen waarin de klantmanager de afstand tot de arbeidsmarkt als klein inschat en de cliënt als groot en zes gevallen waarin de cliënt de afstand tot de arbeidsmarkt als klein inschat en de klantmanager als groot. Door een wisselwerking van verschillende overwegingen en verwachtingen die beide actoren over gedragingen van elkaar hebben zijn in de loop van dit onderzoek de relaties tussen klantmanagers en cliënten verder ontwikkeld. Dit heeft ertoe geleid dat op tijdstip 2 (na afloop van de observatieperiode) in sommige gevallen de opvattingen over de afstand tot de arbeidsmarkt is veranderd. De belangrijkste bevindingen na afloop van de observatieperiode worden achtereenvolgens besproken.

Allereerst is gebleken dat in de gevallen waarin de afstemmingsrelatie in eerste instantie congruent was gedurende het traject congruentie blijft vertonen. Dit blijkt uit de twaalf gevallen waarvan de afstemmingsrelatie stabiel is gebleven. Dit is onderverdeeld in zes afstemmingsrelaties waarbij de afstand tot de arbeidsmarkt door beiden als groot wordt ervaren en zes afstemmingsrelaties waarbij de afstand tot de arbeidsmarkt door beiden als klein wordt ervaren. Hierbij dient opgemerkt te worden dat er binnen deze stabiele afstemmingsrelaties wel (kleine) verstoringen zijn opgetreden.

Echter waren deze verstoringen (bijvoorbeeld wachttijden van medische keuringen, trajectbegeleiding, flankerende voorzieningen en scholing die langer waren dan voorzien) van dusdanige aard dat zowel klantmanagers als cliënten hier begrip voor konden opbrengen. Deze verstoringen hebben daarom niet geleid tot incongruentie. In twee gevallen zijn er verschuivingen opgetreden van congruentie gebaseerd op wantrouwen naar vertrouwen en in één geval van vertrouwen naar wantrouwen.

Ten tweede is gebleken dat in de gevallen waarbij er in eerste instantie sprake was van instabiele afstemmingsrelaties er vijf relaties instabiel zijn gebleven en er zes afstemmingsrelaties naar een stabiel evenwicht verschoven. Deze nieuwe stabiele evenwichten bestonden uit vijf relaties waarbij de verschuiving van instabiel naar stabiel is verschoven op basis van wederzijds vertrouwen en in één geval betrof het de verschuiving van instabiel naar stabiel waarbij de congruentie gebaseerd is op wantrouwen. Naar aanleiding van de laatste bevinding kunnen de verschuivingen worden geïllustreerd aan de hand van voorbeelden die uiting geven aan de transformaties van incongruentie naar congruentie gebaseerd op ver- en wantrouwen.

*Transformatie van een stabiele congruente afstemmingsrelatie op basis van wantrouwen naar een stabiele congruente afstemmingsrelatie op basis van vertrouwen*

Een cliënt (respondent 17) was in beginsel nogal lui van aard volgens de klantmanager en liet een passieve houding zien. Hij was door de klantmanager naar een kortdurig re-integratietraject gestuurd waarbij zelfredzaamheid en discipline centraal staan. Door dit re-integratietraject is hij gemotiveerd geraakt om daadwerkelijk mee te werken aan een intern vervolgttraject wat zijn kansen op de arbeidsmarkt naar verwachting zal vergroten. Toen hij weer bij de klantmanager onder behandeling kwam zorgde zijn instelling ervoor dat ook de klantmanager vertrouwen kreeg in de cliënt en de afstand tot de arbeidsmarkt als minder groot inschatte. De cliënt had hetzelfde beeld en zag de afstand tot de arbeidsmarkt ook positiever in. Dit kwam tot uitdrukking in de toegepaste invloedstijl van de klantmanager en de gedragingen van de cliënt. De klantmanager nam een meer activerende rol aan en de cliënt werkte meer samen met de klantmanager door zich actiever en coöperatiever op te stellen.

Daarnaast is de relatie met één cliënt (respondent 3) nogal turbulent verlopen. De relatie ging van wantrouwen, naar vertrouwen om vervolgens weer naar wantrouwen af te glijden en te eindigen op basis van vertrouwen. In eerste instantie liet deze cliënt verschillende afspraken versloffen en kwam soms volgens de klantmanager onbedoeld nukkig en niet representatief over. De klantmanager heeft toen een aparte afspraak gemaakt om hierop in te gaan.

De klantmanager had hiervoor een speciale sessie gepland waarin beide partijen konden aangeven hoe zij de eerste indruk van elkaar hadden ervaren. Beide partijen stonden open voor dit initiatief. Door goed te luisteren naar elkaar ontstond meer wederzijds begrip. Daarnaast zorgde dit gesprek voor bewustwording bij de cliënt. De cliënt heeft zich in vervolgesprekken netjes gekleed en gedragen. De klantmanager gaf aan dat dit een productieve manier was om enerzijds de cliënt iets bij te brengen en anderzijds zelf ook iets te leren. Tijd is echter een kritische factor waardoor dit soort initiatieven volgens de desbetreffende klantmanager te weinig kunnen worden opgepakt. Het reïntegratie traject van respondent cliënt 3 sloot echter niet aan op zijn wensen en behoeften. Hij heeft dit meerdere malen aangegeven, maar de klantmanager anticepeerde hier niet op. De cliënt ging zich hierdoor verzetten en meer tegenwerken. Wat leidde tot een negatieve houding. Uiteindelijk ging de klantmanager toch overstag en vond een traject dat beter aansloot bij zijn wensen en behoeften. Hierdoor nam het vertrouwen van de cliënt ook weer toe en werd hij weer meer betrokken bij zijn doel.

Een goed voorbeeld dat de *transformatie van een stabiele congruente afstemmingsrelatie gebaseerd op vertrouwen naar een stabiel congruent evenwicht op basis van wantrouwen* ook voorkomt blijkt uit het volgende voorbeeld.

Cliënt (respondent 1) was in beginsel razend enthousiast en bereidwillig. Echter, zij had hooggespannen verwachtingen om snel weer uit te stromen, maar die zijn uiteindelijk niet uitgekomen. Energiek en stellig nam zij in beginsel zitting in een focusgroep, alwaar zij wekelijks met andere cliënten de voortgang en knelpunten kon bespreken, evenals advies vragen aan andere cliënten en consultants op het gebied van werk, activering, zoekgedrag en dergelijke aanverwante zaken. Toen dit uiteindelijk na een half jaar nog niets opleverde, werd de cliënt ongedurig en zag het helemaal niet meer zitten. Zij reageerde daarna zeer negatief op andere initiatieven en haar motivatie had een duidelijke deuk opgelopen. De klantmanager gaf het vervolgens ook een beetje op. Zowel de klantmanager als de cliënt schatte toen de afstand tot de arbeidsmarkt groter in. Met het gevolg dat zowel de klantmanager als de cliënt passief gedrag lieten zien.

Voorbeelden *transformatie van een instabiele situatie (afstand tot de arbeidsmarkt volgens de klantmanager klein en de cliënt groot) naar een stabiele situatie op basis van vertrouwen*

Bij een cliënt (respondent 4b) is de in eerste instantie waargenomen incongruente afstemmingsrelatie verschoven naar een congruente situatie gebaseerd op wederzijds vertrouwen.

Dit is tot stand gekomen doordat de klantmanager in staat was om door middel van de toegepaste invloedstijl (activering door middel van faciliteren) de cliënt ervan te overtuigen dat het onterechte voorarrest zijn zelfvertrouwen niet moet aantasten. Door het continue wijzen op de positieve eigenschappen van de cliënt, ging de cliënt dit zelf ook geloven. Hierdoor ging hij de afstand tot de arbeidsmarkt ook rooskleuriger inzien wat tot uitdrukking kwam in een positieve betrokkenheid van de desbetreffende cliënt.

Cliënt (respondent 6) is door de klantmanager in beginsel uit het oog verloren. De klantmanager vergat deze cliënt langere tijd op te roepen. De cliënt gaf aan deze tijd goed benut te hebben door na te denken over zijn toekomst en wat hij nou precies wil. De cliënt gaf aan toch een studie af te willen ronden en hier naar op zoek te zijn geweest. De klantmanager gaf aan dat hij de cliënt inderdaad vergeten was en blij was met de omslag die de cliënt gemaakt had. Hierdoor veranderde de perceptie betreffende de afstand tot de arbeidsmarkt volgens de klantmanager naar klein.

Bij cliënt (respondent 9) (afstand tot de arbeidsmarkt volgens de klantmanager groot en de cliënt klein) is de mening van de klantmanager bijgesteld in positieve zin. De cliënt gaf aan graag te willen werken, maar had een crimineel verleden. Hij is echter volgens zichzelf buiten zijn schuld om in het criminele circuit terecht gekomen (verkeerde vrienden). Vervolgens is hij jaren dakloos geweest en hing hij met verkeerde mensen rond in Amsterdam om rottigheid uit te halen. Hij moest volgens eigen zeggen wel om in zijn levensonderhoud te kunnen voorzien. Nu heeft hij het "licht" gezien en zou graag zijn kennis op het schildersvlak oppakken om daar uiteindelijk weer werk in te vinden. Door de klantmanager is hij op een kortdurig traject geplaatst. Hij begon hier in beginsel met tegenzin aan omdat hij voor de uitkering moest werken en hier geen extra geld of lange termijn perspectief in zag. De cliënt begon er toch met enig wantrouwen aan. Tijdens het werk liet hij stap voor stap zien dat hij tot meer in staat was dan de klantmanager zou verwachten. Hierdoor kon en mocht hij langer op het traject blijven. Ook om zijn ervaring met schilderen over te brengen op andere collega's en deze te begeleiden en in te werken. De cliënt bleef hierdoor enthousiast en ging keurig op tijd en met veel plezier naar het werk toe. Dit zorgde ervoor dat de klantmanager de beeldvorming over de afstand tot de arbeidsmarkt positiever inging zien en eraan bijgedragen heeft dat de cliënt ook steeds meer activiteiten en mogelijkheden kreeg vanuit de sociale dienst. De klantmanager is er namelijk van overtuigd geraakt dat deze cliënt uiteindelijk door de toegenomen motivatie en werklust een echte baan zal krijgen binnen dit bedrijf of elders.

Ook bij cliënt (respondent 15) is een positieve verschuiving waargenomen. Naar aanleiding van een week sollicitatietraining heeft de cliënt besloten toch actief op zoek te gaan naar een baan buiten de klantmanager om. De cliënt gaf aan door deze ervaring en het verwachte lange verloop van het re-integratietraject toch meer heil te zien in het accepteren van werk dan het ontvangen van een uitkering. Omdat deze cliënt zo stelling was, had de klantmanager ook meer vertrouwen dat dit zou lukken.

Cliënt (respondent 19) liet wat meer initiatieven zien waardoor de klantmanager overstapte van een bestraffende aanpak naar een neutrale aanpak. Hij heeft aangetoond dat hij door zijn motivatie wel bereid is om te doen wat er van hem wordt verlangd. De afstand tot de arbeidsmarkt werd hierdoor minder groot geschat.

Een voorbeeld dat de transformatie van een instabiele afstemmingsrelatie (afstand tot de arbeidsmarkt volgens de klantmanager klein en de cliënt groot) naar congruentie op basis van wantrouwen schetst het volgende voorbeeld.

Bij één cliënt (respondent 20) waarvan de klantmanager in beginsel de afstand tot de arbeidsmarkt als klein inschatte, stelde zijn opvatting over de afstand tot de arbeidsmarkt na verloop van het traject bij naar groot. Dit omdat deze cliënt veelvuldig negatieve gedragingen en onregelmatigheden liet zien. Hierdoor stelde de klantmanager zijn visie in negatieve zin bij en is hij overgegaan op een passieve begeleidingsvorm, omdat hij geen moeite en energie meer wilde steken in een cliënt die toch niet gemotiveerd was en deze tijd liever stak in cliënten waar dit wel opgaat.

### **Conclusie:**

Ten aanzien van de vierde hypothese kan geconcludeerd worden dat veel stabiele afstemmingsrelaties gedurende het traject stabiel blijven. Na afloop van de observatieperiode kwam dit tot uitdrukking doordat er twaalf gevallen waargenomen zijn waarvan de afstemmingsrelatie stabiel is gebleven. Dit is onderverdeeld in zes afstemmingsrelaties waarvan de afstand tot de arbeidsmarkt door beiden als groot wordt geschat en zes afstemmingsrelaties waarbij de afstand tot de arbeidsmarkt door beiden als klein wordt geschat. Er zijn ook nieuwe evenwichten ontstaan bij incongruente typen in de richting van wederzijds wantrouwen en vertrouwen. In de instabiele afstemmingsrelaties zijn vijf relaties instabiel gebleven en zijn er zes afstemmingsrelaties naar een stabiel evenwicht verschoven. Van deze vijf betrof het in vijf gevallen richting wederzijds vertrouwen en in een geval betrof het de richting wantrouwen.

Een evenwicht richting incongruente typen op grond van eenzijdig vertrouwen of wantrouwen van congruente typen is na afloop van de observatieperiode niet opgemerkt. De verstoringen die zijn opgemerkt, hebben niet geleid tot incongruentie. Stabiele evenwichten blijven gehandhaafd terwijl incongruente afstemmingsrelaties naar congruentie tenderen (bevestiging hypothese 4).

## **Hoofdstuk 5 Samenvatting, conclusie en aanbevelingen**

### **5.1 Inleiding**

De herstructurering van de sociale zekerheid vindt haar oorsprong in het beheersbaar en betaalbaar willen houden van de arrangementen die geboden worden binnen de Nederlandse verzorgingsstaat. Binnen het activeringsbeleid is hiertoe de focus verschoven van inkomensbescherming naar activering. In de bestaande literatuur is veelvuldig stilgestaan bij de rol van publieke dienstverleners op de uitkomsten van het beleid, maar de rol van cliënten is hierbij onderbelicht gebleven. De doelstelling van dit onderzoek was dan ook tweeledig. Enerzijds is onderzocht hoe klantmanagers het beleid toepassen en hoe cliënten daarop reageren. De centrale vraag luidde: “Hoe passen klantmanagers het beleid feitelijk toe op individuele uitkeringsgerechtigden en hoe reageren cliënten hierop.” Deze centrale vraag is uitgesplitst in een vijftal onderzoeksvragen waarvan het antwoord achtereenvolgens kort zal worden samengevat.

### **5.2 Beantwoording onderzoeksvragen**

De eerste onderzoeksvraag luidde: “Hoe schat de klantmanager de afstand tot de arbeidsmarkt en de daarmee verbonden verantwoordelijkheid van de uitkeringsgerechtigde in?” De klantmanagers schatten de afstand tot de arbeidsmarkt in aan de hand van de opvattingen die zij hebben over de kansen van individuele uitkeringsgerechtigden om (opnieuw) aan het arbeidsproces deel te nemen. Motivatie, gedrag en attitude van cliënten naast het al dan niet ontbreken van startkwalificaties zijn belangrijke factoren voor de vaststelling van de afstand tot de arbeidsmarkt door klantmanagers. Het eerste oordeel over de afstand tot de arbeidsmarkt door klantmanagers wordt zelden aangepast.

De tweede vraag luidde: “Welke invloed heeft deze inschatting op de manier waarop klantmanagers het uitkeringsbeleid toepassen?” Het blijkt voor een cliënt die een beroep doet op een Wwb- uitkering in de praktijk van cruciaal belang hoe groot klantmanagers in eerste instantie de afstand tot de arbeidsmarkt inschatten. Dit komt doordat de opvattingen die klantmanagers er hierover op nahouden onlosmakelijk verbonden zijn met de gedragingen die zij bij de uitvoering van het beleid laten zien.

In het verlengde hiervan kan ten aanzien van de eerste hypothese geconcludeerd worden dat deze in zijn geheel wordt bevestigd: klantmanagers zijn geneigd zich te beperken tot inkomensbescherming als zij de afstand tot de arbeidsmarkt als groot ervaren, neigen tot sanctioneren als zij de afstand tot de arbeidsmarkt als klein ervaren, maar denken dat de cliënt deze zelf als groot ervaart en neigen tot activering als zij de afstand tot de arbeidsmarkt als klein ervaren en denken dat de cliënt dit zelf ook doet.

De derde onderzoeksvraag luidde: “Hoe schat de uitkeringsgerechtigde de afstand tot de arbeidsmarkt en de daarmee verbonden verantwoordelijkheden zelf in? En stemt dit zelfbeeld overeen met dat van de klantmanager of niet?” De afstand tot de arbeidsmarkt wordt door cliënten over het algemeen op dezelfde gronden als vermeld bij de klantmanagers als groot of klein gepercipieerd, maar stemde niet in alle gevallen overeen met de visie van de klantmanager.

De vierde vraag luidde: “Op welke wijze beïnvloedt de inschatting van de uitkeringsgerechtigde de wijze waarop hij/zij reageert op de manier waarop de klantmanager het beleid uitvoert?” Cliënten laten in eerste instantie veelal een afwachtende houding zien. Dit komt doordat cliënten enerzijds afhankelijk zijn van de uitkering om in hun levensonderhoud te voorzien en anderzijds omdat ze nog niet precies weten wat er van hun verwacht wordt. Deze houding verandert gaandeweg het begeleidingstraject en maakt plaats voor een variëteit in waargenomen houdingen en gedragingen van cliënten, doordat de onzekere factoren bij cliënten veelal zijn weggenomen. Dit heeft geleid tot de volgende ideaaltypische verdeling van waargenomen typologieën; passieve houding, actief in samenwerking met de klantmanager, actief buiten de klantmanager om en verzet. In overeenstemming met de verwachtingen zoals verwoord in hypothese twee en drie is gebleken dat cliënten zich meer in de rol schikken die klantmanagers hen toedichten naarmate hun zelfbeeld daar meer mee overeenstemt. Cliënten gingen actiever op zoek naar alternatieve mogelijkheden buiten de klantmanager om wanneer klantmanagers de afstand tot de arbeidsmarkt groter inschatte dan de cliënt zelf (bevestiging hypothese 3a). Wanneer het tegenovergestelde het geval is laten cliënten openlijk verzet zien. Schijninzet is echter in de onderhavige studie niet aanwijsbaar aangetroffen. Daarom dient hypothese 3b te worden verworpen.

De vijfde onderzoeksvraag luidde: “Hoe ontwikkelt de mate waarin de visie van de klantmanager en de uitkeringsgerechtigde overeenstemmen zich in de loop van het begeleidingstraject?” Zowel klantmanagers als cliënten zijn geneigd om congruentie in stand te houden en bewegingen richting incongruente afstemmingsrelaties tegen te gaan.



De meeste stabiele evenwichten blijven gehandhaafd, terwijl incongruente afstemmingsrelaties naar congruentie tenderen. Dat wil echter niet zeggen dat er geen verstoringen zijn opgetreden. Dit gebeurde namelijk wel degelijk alleen hebben deze niet geleid tot incongruentie. Een verschuiving in de visie van gevallen waarbij er sprake was van congruentie richting incongruentie, op grond van eenzijdig vertrouwen of wantrouwen is niet waargenomen.

Nieuwe evenwichten zijn ontstaan bij incongruente typen in de richting van congruente typen op basis van wederzijds wantrouwen en vertrouwen. Ook zijn er nieuwe evenwichten ontstaan van congruente typen op basis van vertrouwen naar wantrouwen en andersom. De bevindingen leverden een bevestiging op van hypothese vier.

### **5.3 Aanbevelingen**

In het verlengde van de conclusies kan een aantal aanbevelingen worden gedaan ten behoeve van beleidsmakers en uitvoerders. Ten eerste is het aan te bevelen om meer aandacht te besteden aan de wensen en behoeften van cliënten. Dit kan in de beginfase door een goede objectieve diagnosticeringsmethodiek (leidraad) te ontwikkelen om de intakegesprekken gestructureerder, transparanter en efficiënter in te zetten. De rol en verantwoordelijkheden van cliënten mogen sterker terugkomen in het gesprek. De cliënt zou een meer gelijkwaardigere speler moeten worden. Expliciet (door) vragen en goed luisteren naar het verhaal van cliënten kan het zelfbeeld van cliënten inzichtelijker maken. Rekening houden met het zelfbeeld is van groot belang bij het vinden van aansluiting qua traject en aanpak op het gevoel en beleving van de cliënt. Dit kan de kans op het verminderen van de weerstand en de kans op succes vergroten. Een goede voorbereiding, het verzoeken om informatie voorafgaand aan het gesprek door te nemen evenals van tevoren de formulieren in te laten vullen, biedt daarnaast ruimte voor het effectiever benutten van de tijd om aan activering aandacht te besteden.

Ten tweede zou er niet alleen in de beginfase, maar ook tijdens de vervolgesprekken tussentijds meer aandacht besteedt mogen worden aan activering in plaats van controle. Activering komt nu nog te beperkt tot uitdrukking. De klantmanagers geven niet alle cliënten de vrijheid om gebruik te maken van de (beperkte) alternatieven qua trajectbegeleiding. Daar dit op sommige momenten heel goed mogelijk was. Ook zou het aan te bevelen zijn om kortdurige cursussen die tot doel hebben de arbeidsmarktrelevante eigenschappen van cliënten te vergroten of te verbeteren toe te staan als alternatief voor de voltooiing van langdurige externe reïntegratie trajecten. Dit zodat activering optimaal toegepast kan worden en de kosten voor dergelijke cursussen veelal lager zijn.

Ten derde is aan te bevelen om cliënten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt niet uit het oog te verliezen. Deze cliënten blijken veelal uit het zicht te raken door klantmanagers, doordat de focus meer gericht is op het bewerkstelligen van volumereductie. Er wordt ook weinig geïnvesteerd in de arbeidsmarktkansen van uitkeringsgerechtigden met minder goede perspectieven.

Ten vierde is aan te bevelen om de verbondenheid in de interacties tussen klantmanagers en cliënten te versterken. De verbondenheid kan vergroot worden door meerdere interactiemomenten in te lassen en meer ruimte te bieden voor de dialoog. Gebleken is dat wanneer de hoeveelheid gesprekken toeneemt de betrokkenheid van beiden vergroot. De interacties verbeteren wanneer klantmanagers en cliënten een bepaalde sympathie voor elkaar hebben en verslechteren wanneer sprake is van wederzijdse antipathie. Wanneer de verbondenheid tussen beide partijen groeit, is het makkelijker gebleken voor klantmanagers om feedback te geven aan cliënten over zijn of haar (negatieve) gedragingen en voor cliënten is het makkelijker gebleken om hierop te reageren. Tot slot is aan te bevelen om de klantmanagers meer bagage mee te geven, zodat zij beter in staat zijn om voor cliënten een goede inschatting te kunnen maken van de arbeidsmarkt (waar zitten beschikbare banen en zijn deze geschikt voor een desbetreffende cliënt) en hoe het gesteld is met de beschikbaarheid van kansrijke trajecten voor deze klant.

Met de beschreven conclusies en aanbevelingen is het probleem van de toename van het spanningsveld tussen inkomensbescherming en activering (wat door de verschuiving van prioritering in doelstellingen versterkt wordt) niet per direct opgelost. Dit komt doordat de klantmanager bij de toepassing en uitvoering van het beleid rekening moet houden met (te) veel verschillende interne en externe factoren die meespelen binnen deze context. Te denken valt bijvoorbeeld aan complexe wet- en regelgeving, beperkte (geschikte) (activerings) instrumenten, tijd en capaciteit, vele eisen die re-integratiebedrijven of potentiële werkgevers aan cliënten stellen, vele soms contrasterende organisatiedoelen en prestatie-indicatoren, en persoonlijke voorkeuren.

De toegevoegde waarde van dit onderzoek is dan ook niet gelegen in het bieden van een oplossing om het spanningsveld tussen inkomensbescherming en activering op te heffen, maar wel in het bieden van handvatten om naast de rol van klantmanagers ook de rol van cliënten binnen het beïnvloedingsproces beter te begrijpen en te kunnen benutten.

## Literatuur

- Aarts, L., d. Jong, P. & Van der Veen, R. (Eds.), *Het bedrijf van de verzorgingsstaat: Naar nieuwe verhoudingen tussen staat, markt en burger* (pp. 66-79). Amsterdam: Boom.
- Arents, M. et al (2004). *Ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt*. Raad van Werk en Inkomen.
- Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992). *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation on Debate*. New York: Oxford University Press.
- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage Publishers.
- Braithwaite, V., Braithwaite, J. Gibson, D. & T. Makkai. (1994). *Regulatory Styles, Motivational Postures, and Nursing Home Compliance*. *Law & Policy*, 16(4 (October)), 363-394.
- Brodkin, E.Z. (1997). *Inside the Welfare Contract: Discretion and accountability in State Welfare Administration*. Social services review. The University of Chicago.
- Coenen, A. (2007). *Districtsplan-managementcontract-Delfshaven geeft gas in 2007*. Rotterdam-Delfshaven.
- Coolsma, C. en Wiering, M. (2001). *Handhaving in stukken Beschouwingen over theorie en praktijk van de handhaving van recht*. SISWO/ VSR-reeks nr. 4. Amsterdam, 7-44.
- Edmund, H & J. Salmon. (2000). *The Insecure Workforce*. London: Routledge
- Etzioni, A. (1975). *A Comparative Analysis of Complex Organizations: On Power, Involvement, and Their Correlates* (Revised and Enlarged Edition ed.). New York: The Free Press.
- Engbersen, G. (1990). *Publieke bijstandsgeheimen: het ontstaan van een onderklasse in Nederland*. Leiden, Antwerpen: Stenfert Kroese.
- Etzioni, A. (1980). *Compliance Structures*. In A. Etzioni & E. W. Lehman (Eds.), *A Sociological Reader on Complex Organizations*. New York, Chicago: Holt, Rinehart and Winston, 87-100.
- Fineman, S., Sturdy, A. (1999) *The emotions of Control: A Qualitative Exploration of Environmental Regulation*. In *Human Relations*, Vol.52, No 5.
- Hekelaar, A. en Van Berkel, R. (2000). *Perspectieven voor fase 4*. Universiteit Utrecht, Sociale Zaken en Werkgelegenheid gemeente Rotterdam.
- Kagan, R.A. en Scholz, J.T. (1984). *The criminology of the corporation and Regulatory Enforcement Strategies*. In *Hawkins, K. & Thomas (eds.) Enforcing Regulation* (pp 67-96). Boston, Den Haag-Dordrecht, Kluwer-Nijhoff Publishing.
- Knegt, van R. (1986). *Regels en redelijkheid in de bijstandsverlening*. Wolters-Noordhoff BV Groningen.
- Kroeger, N. (1975) 'Bureaucracy, Social Exchange, and Benefits Received in a Public Assistance Agency', *Social Problems*, 23: 182-196.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

- Makkai, T en Braithwaite, J. (1994). *Reintegrative shaming and compliance with regulatory standarts*. Australian National University.
- Mascini, P. (2004). *Risico's in bedrijf: omgaan met gezondheidsrisico's op de werkvloer*, Rotterdam; Erasmus Universiteit te Rotterdam.
- Mascini, P. (2004). *De wisselvalligheid van de twijfel: ongelijkheid in de uitvoering van het asielbeleid verklaart*. *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, 31 (1), 113-146.
- Mascini, P. en Van Wijk, E. (2008 nr. 2.) 'Vis ruikt nou eenmaal zo'. 'Responsive Regulation' bij de Voedsel en Waren Autoriteit.
- Mennerick, L.A., Client Typologies, in *Sociology of Work and Occupations*, Vol. 1, no. 4 November 1974.
- Minderhoud, P.E. (1993). *Voor mij zijn ze allemaal gelijk: een rechtssociologische studie naar verschillen tussen migranten en Nederlanders bij de uitvoering van de kinderbijslag- en arbeidsongeschiktheidswetgeving*. Amsterdam: Thesis Publishers.
- Minderhoud, P. (1995). *De beoordeling van migranten in de uitvoering van de sociale zekerheid*.
- Mudde, E. C. (1995) *Ziekte in de zin der wet. De interpretatie van ziekteverzuim door verzekeringsgeneeskundigen en rapporteur*. Den Haag: SDU Juridische en fiscale uit-geverij.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, (2004). *De nieuwe Wet Werk en bijstand. Zo snel mogelijk weer aan het werk*.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Uw WWB uitkering* Thieme MediaCenter Rotterdam
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, (2003). *Mogelijkheden voor een actieve rol van de cliënt bij reïntegratie*.
- Nielsen-Lehmann, V. (2006). *Are regulators responsive*. *Law and Policy*, vol.28, No.3, July 2006.
- Oosterbaan, W. (1995). *Het schrijven van een leesbare scriptie*. Rotterdam: NRC Handelsblad
- Raad voor Werk en Inkomen. (2006). *Suwi 'ontketend' Advies samenwerking binnen de dienstverlening door de SUWI-keten*.
- Riccucci, N.M. & Meyers M.K. & Jun Seop Han, I.L.(2004) *The implementation of Welfare Reform Policy: The Role of Public Managers in Front-Line Practices*. *Public Administration Review* July/August 2004, Vol.64, No 4.
- Rosenthal, P. en Peccei, R. (2006). *The social construction of clients by service agents in reformed welfare administration*. The Tavistock institute Sage Publications, London.
- Stone, C.N. (1981) *Attitudinal Tendencies among officials*, in: C.T. Goodsell, *The Public Encounter*, Bloomington Indiana.
- Swaan, de A. (2004) *Zorg en de Staat Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*. Amsterdam.

- Van Berkel, R., Aa Van der, P. (2005). *The marketization of activation services: a modern panacea? Some lessons from the Dutch experience*. Journal of European Social Policy, Vol.15 (4). Sage Publications, London, 347-361.
- Van der Aa, P., Van Berkel, R., Van der Giessen, E. (2005) *Wie weet wat werkt? Beschrijving en analyse van de uitvoering van basisreintegratietrajecten voor bijstandsgerechtigden in Rotterdam*. Rotterdam : SoZaWe/SWA.
- Van der Veen, R. en Moulijn, M. (2004). *Public service reform in the Netherlands: The case of social assistance*, [www.socialstyrelse.se](http://www.socialstyrelse.se) juni 2004, artnr.2004-131-16
- Van der Veen, R. (1990). *De sociale grenzen van beleid: een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid*. Leiden, Antwerpen: Stenfert Kroese.
- Van der veen, R. (2004a). *Arbeid, bedrijf en sociale zekerheid: een voorstel voor een onderzoeksprogramma: Erasmus Universiteit Rotterdam*.
- Van der veen, R. (2004b). *De studie van de sociale zekerheid vanuit een sociaal-wetenschappelijk perspectief: een inventarisatie en beredeneerde bijdrage aan het onderzoeksprogramma 2004-2008 van de Stichting Instituut Gak: Erasmus Universiteit Rotterdam*.
- Wagner, P. (1994). *A Sociology of Modernity: Liberty and Discipline*. London: Routledge.
- Werkblad nieuwsbrief nr. 20 05/06 Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Wilson, W.J. (ed.), *The Ghetto Underclass: Social Science Perspectives*, in: *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*, Vol. 501, januari 1989.
- Wilson, J.Q. (1989) *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why they Do It*, New York: Basic Books.

### **Projectdocumentatie dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid**

- Van der Aa, P., van der Giesen E. *Onderzoeksrapport groeiplan Oude Maas*. 2006.
- Van der Aa, P. *Onderzoeksopzet experimenten "poort teams"*. 2006.
- Van der Aa, P. *Volumereductie*. 2006.
- Toet, M. *Strategisch meerjarenplan SoZaWe Rotterdam 2005-2008*. 2005.

## **Bijlage 1. Vragenlijst Klantmanagers**

### **Afstand tot arbeidsmarkt**

1. Hoe schat de klantmanager de afstand tot de arbeidsmarkt in voor de desbetreffende cliënt?
2. Waarop baseert hij/zij dit?
  - opleiding en (ontbreken) startkwalificaties
  - (al dan niet gebrek aan) werkervaring
  - medische gronden
  - psychologische gronden
  - motivatie, gedrag en attitude
  - beheersing Nederlandse taal
  - zelfvertrouwen
  - de arbeidsmarkt en beschikbare trajecten
  - ingeschatte situatie van de arbeidsmarkt (waar zitten beschikbare banen en komt een desbetreffende cliënt hiervoor in aanmerking)
  - anders

### **Werkproces**

3. In hoeverre en op welke wijze informeert de klantmanager de cliënt over de rechten en plichten in het kader van de WWB, de doelen van het traject, en de eventuele keuzevrijheid in trajecten?
4. Hoeveel tijd wordt er aan werk en reïntegratie besteed tijdens de gesprekken? Wordt er vooral over de uitkering gesproken of over werk en in welke volgorde?
5. Voor welk traject kiest de klantmanager?
  - basis reïntegratie
  - reïntegratie plus voor speciale doelgroepen
  - flankerende voorzieningen (kinderopvang, schuldhulpverlening ed)
  - gemeenschapstaken
  - anders
6. Waarom kiest hij hiervoor, welke gedachten, afwegingen, gedragingen liggen hieraan ten grondslag?
  - type klant
  - (eerdere) succes ervaringen
  - mogelijkheden arbeidsmarkt
  - wensen en behoeften cliënt
  - anders
7. Welke initiatieven draagt een klantmanager aan?
  - werk (hoe zoeken, sollicitatietips ed)
  - opleiding en scholing
  - cursus Nederlandse taal
  - bijwonen (groeps)bijeenkomsten CWI of gemeentelijke sociale dienst

- anders
8. Welke invloedstijl past de klantmanager toe tijdens de gesprekken en verandert dit in de loop der tijd?
    - Inkomensbescherming
    - Activering via faciliteren
    - Activering via sanctioneren
  9. Tegen welke knelpunten, problemen loopt een klantmanager aan?
    - gebrek aan tijd, middelen
    - uitzonderingsgevallen
    - complexe materie, wet en regelgeving, procedures, richtlijnen ed.
    - anders
  10. Heeft de klantmanagers sancties of maatregelen opgelegd en waaruit bestonden deze?
  11. Hoe beïnvloedt dit het werk, de relatie en de opvattingen over de afstand tot de arbeidsmarkt?

## **Bijlage 2. Vragenlijst Cliënt**

### **Afstand tot arbeidsmarkt**

1. Hoe groot schat de cliënt de kans in dat hij/zij weer aan het werk kan?
2. Waarop baseert hij/zij dit?
  - opleiding en (ontbreken) startkwalificaties
  - (al dan niet gebrek aan) werkervaring
  - medische gronden
  - psychologische gronden
  - motivatie, gedrag en attitude
  - zelfvertrouwen
  - beheersing Nederlandse taal
  - inschatting van de arbeidsmarkt
  - kennis van beschikbare trajecten (incl. de opties die SoZaWe voorlegt tijdens het gesprek)
  - persoonlijke omstandigheden (zorg voor kinderen, mantelzorg, schulden, huisvesting andere verplichtingen)
  - anders

### **Traject**

3. Welke initiatieven heeft de cliënt zelf al ondernomen om aan het werk te komen?
  - Schriftelijke of telefonische sollicitaties
  - gesprekken adviseur CWI, of anderen
  - bedrijfsbezoek om aan werk te komen
  - internet
  - kennissen of vrienden
  - anders
4. Hoe intensief is dit zoekgedrag, hoe recent waren deze activiteiten, waarom lukt het een cliënt niet: zoekt hij helemaal niet of zoekt hij wel maar levert het niks op en in welke richting zoekt de cliënt?
5. Hoe reageert de cliënt op het voorgestelde traject?
6. Sluit het gekozen traject aan op de wensen en behoeften van een cliënt?
7. Waaruit blijkt dit?
8. Heeft de cliënt speciale wensen en/of behoeften t.a.v. het traject en gewenste ondersteuning vanuit de klantmanager?
9. Heeft de cliënt vertrouwen in het gekozen traject?
10. Waar ziet hij/zij tegenop en waar kijkt men naar uit?
11. Zijn er belemmeringen volgens de cliënt waar de klantmanager rekening mee moet houden?



### **Bijlage 3. Vragenlijst interactie klantmanager en cliënt**

#### **Verloop traject**

- 1 Wat heeft de cliënt gemerkt van de WWB en hoe is dit door de cliënt ervaren?
- 2 Welke initiatieven hebben de klantmanager en of de cliënt ondernomen om weer aan het arbeidsproces deel te nemen?
- 3 Hoe heeft de uitkeringsgerechtigde of klantmanager hier op gereageerd?
- 4 Hoe kijken beiden partijen hierop terug, zouden ze hetzelfde reageren of anders en waarom?
- 5 Hoeveel gesprekken zijn er geweest betreffende het vinden van werk? Wat vind de cliënt hiervan?
- 6 Heeft de cliënt door deze gesprekken nog ideeën opgedaan om andere manieren aan te wenden om aan het werk te komen?
- 7 Heeft de cliënt een sanctie of maatregel opgelegd gekregen en hoe heeft de cliënt dit ervaren (terecht of niet)?
- 8 Is in de loop der tijd de beeldvormingen van klantmanager en cliënt congruentie en of incongruentie blijven vertonen of is dit veranderd door de verschillende manieren van interactie? (positief of negatief)
- 9 Waar is dit op gebaseerd; houding, gedrag, motieven ed?
- 10 Hoe kijkt de klantmanager terug op gekozen invloedstijl en hoe kijkt de cliënt hierop terug?
- 11 Is het traject voortijdig beëindigd?
  - reden: baan,
  - uitstroom bekend vb. verhuizing of
  - uitstroom onbekend
- 12 Welke resultaten heeft het traject opgeleverd?
  - grotere motivatie om naar werk te zoeken
  - meer zelfvertrouwen bij cliënt
  - sociale vaardigheden eigen gemaakt
  - meer kennis van manieren om naar werk te zoeken
  - vinden van een baan
  - certificaten of diploma's
  - uitstroom uit uitkering