



**Universiteit Utrecht**

# De discrepantie tussen denken en doen

EEN EXPLOREREND ONDERZOEK NAAR DE VERHOUDING TUSSEN BEELDVORMING EN HANDELEN VAN  
AMBTENAREN OMTRENT DE ZELFREDZAAMHEID VAN BIJSTANDSGERECHTIGDEN.

Masterscriptie

Communicatie, Beleid en Management

Dep. Bestuurs- en Organisationswetenschap

Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie

Universiteit Utrecht

Laura Suzanne Osinga, 3941620

Begeleidend docent: dr. A. Wilts

Tweede lezer: dr. M. Winnubst

24-02-2019

25.179 woorden

## Colofon

### De discrepantie tussen denken en doen

EEN EXPLOREREND ONDERZOEK NAAR DE VERHOUDING TUSSEN BEELDVORMING EN HANDELEN VAN AMBTENAREN  
OMTRENT DE ZELFREDZAAMHEID VAN BIJSTANDSGERECHTIGDEN.

24 februari 2019

#### **Auteur**

Laura Suzanne Osinga

Studentnummer 3941620

[l.s.osinga@students.uu.nl](mailto:l.s.osinga@students.uu.nl)

06 16706105

#### **Universiteit Utrecht**

Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisationswetenschap

Master Communicatie, Beleid en Management

Departement Bestuurs- en organisationswetenschap (USBO)

Bijlhouwerstraat 6

3511 ZC Utrecht

#### **Begeleider**

Dr. Arnold Wilts

Assistant Professor - Law, Economics and Governance

[A.S.Wilts@uu.nl](mailto:A.S.Wilts@uu.nl)

#### **Tweede beoordelaar**

Dr. Madeline Winnubst

Assistant Professor – Law, Economics and Governance

[m.h.winnubst@uu.nl](mailto:m.h.winnubst@uu.nl)

## Dankwoord

Wegens gezondheidsproblematiek binnen mijn familie heeft het iets langer geduurd dan ik oorspronkelijk voor ogen had, maar eindelijk is dan het moment daar: het inleveren van mijn masterscriptie voor de opleiding 'Communicatie, Beleid en Management' aan de Universiteit Utrecht. Voor u ligt het eindresultaat van anderhalf jaar hard werken, ploegen en vallen. Maar ook van anderhalf jaar telkens weer opstaan, verder leren, persoonlijke ontwikkeling en nieuwe interessante mensen en werkvelden ontmoeten. Toen ik begon, nam ik dit onderzoek veel te serieus. Steeds meer voelde ik mij echter als een kind in een speeltuin. Ik mocht knippen en plakken met indrukken, kleine inkijkjes en uitspraken om de belevingswereld van mensen te begrijpen. Het was een turbulent anderhalf jaar en regelmatig raakte ik de weg kwijt. Gelukkig stond ik er niet alleen voor.

Ik wil allereerst mijn begeleider dr. Arnold Wilts bedanken voor zijn oneindige vertrouwen, ook wanneer ik dit zelf niet meer had. Verder wil ik de manager van de afdeling bij de onderzoeksgemeente bedanken voor alle tijd en moeite die er in mij gestoken is. Ik werd met open armen ontvangen door alle collega's en heb de uitwerking van maatschappelijke problematiek op microniveau kunnen meemaken.

Dankjewel papa en mama, voor het achter mijn keuzes staan en voor het verlichten van de studielast daar waar jullie maar konden. Dankjewel lieve El, voor me soms even onder de steen vandaan trekken en mee op pad nemen waardoor ik weer met een frisse blik verder kon gaan. En dankjewel oma Leida, voor het bieden van een tweede huis en rust.

Bedankt!

# Inhoud

Colofon.....	2
Dankwoord.....	3
Samenvatting.....	7
<b>1. Inleiding.....</b>	<b>10</b>
1. Aanleiding.....	10
1.2 Doelstelling.....	12
1.3 Vraagstuk en vraagstelling.....	14
1.4 Maatschappelijke relevantie.....	16
1.5 Wetenschappelijke relevantie.....	17
1.6 Leeswijzer.....	18
<b>2. Contextschets.....</b>	<b>20</b>
2. Inleiding.....	20
2.2 Participatiesamenleving.....	21
2.3 De komst van de participatiewet.....	22
2.4 Bredere context.....	23
2.4.1 <i>New Public Management</i> en <i>governance</i> .....	23
2.4.2 De rol van de burger.....	24
<b>3. Theoretisch Kader.....</b>	<b>26</b>
3. Redzaamheid.....	26
3.1.1 Definitie en invulling van redzaamheid.....	26
3.1.2 Financiële zelfredzaamheid.....	28
3.2 Street-level Bureaucracy.....	29
3.2.1 Direct contact.....	30
3.2.2 <i>Coping</i> .....	31
3.2.3 Discretionaire ruimte.....	32
3.3 De relatie tussen visie en handelen.....	35
3.4 Beleid.....	35
<b>4. Methodologie.....</b>	<b>37</b>
4.1 Persoonlijke positionering.....	37
4.1.2 Rol als onderzoeker.....	38
4.2 Literatuuronderzoek.....	39
4.3 Empirisch onderzoek.....	39
4.3.1 Kwalitatief onderzoek.....	39
4.4 Dataverzamelmethode.....	40

4.4.1 De onderzoeksgemeente .....	40
4.4.2 Respondenten.....	41
4.4.3 Procedure.....	41
4.4.4 Interviews.....	42
4.4.5 Observaties .....	44
4.4.6 Operationalisering van de topics .....	45
4.5 Data-analysmethode .....	47
4.6 Kwaliteitscriteria: betrouwbaarheid en validiteit.....	48
4.6.1 Betrouwbaarheid.....	48
4.6.2 Externe en interne validiteit.....	48
4.7 Conclusie .....	49
<b>5. Resultaten .....</b>	<b>51</b>
5.1 Deelvraag 1:.....	51
Wat is de persoonlijke visie van de <i>SLBs</i> van de onderzoeksgemeente op het beleid dat zij uit dienen te voeren?.....	51
5.1.1 Het participatiebeleid.....	51
5.1.2 De niet zelfredzame burger .....	53
5.2 Deelvraag 2:.....	53
Wat is de visie van de <i>SLBs</i> van de onderzoeksgemeente op de organisatorische controle?.....	53
5.2.1 Persoonlijke visie .....	54
5.2.2 Organisatorische belemmeringen en middelen .....	54
5.3 Deelvraag 3:.....	55
Wat is de persoonlijke betekenisgeving van de <i>street-level bureaucrats</i> van de onderzoeksgemeente van hun dagelijkse werkzaamheden? .....	55
5.3.1 Vrije ruimte .....	55
5.3.2 Motivatie.....	56
5.3.3 Burgers en besluitvorming .....	56
5.3.4 Professionele norm .....	57
5.4 Deelvraag 4:.....	58
Welke <i>coping</i> mechanismen zijn terug te zien in het handelen van de <i>SLBs</i> van de onderzoeksgemeente? .....	58
<b>6. Analyse van de resultaten.....</b>	<b>61</b>
6.1 De professionele rol en de burgerrol.....	61
6.1.2 <i>Frontstage</i> handelingen en <i>backstage</i> uitspraken.....	62
6.1.3 De verhouding tussen persoonlijke visie en handelen .....	63
6.2 Verhouding tussen de organisatorische controle en het handelen.....	64
6.3 Verhouding tussen de politieke controle en het handelen .....	65

6.4 Koppeling aan de literatuur en context .....	66
<b>7. Conclusie</b> .....	<b>69</b>
<b>8. Reflectie</b> .....	<b>73</b>
<b>9. Literatuurlijst</b> .....	<b>76</b>
<b>10. Bijlagen</b> .....	<b>83</b>
1. <i>Coping</i> mechanismen en beschrijvingen .....	83
2. <i>Coping</i> mechanismen, beschrijvingen en indicatoren .....	86
3. Codebomen.....	94
4. Invulbare poster.....	99

## Samenvatting

In deze masterscriptie voor de opleiding 'Communicatie, Beleid en Management' aan de Universiteit Utrecht wordt inzicht geboden in de verhouding tussen beeldvorming en handelen van *street-level bureaucrats* (vanaf nu *SLBs*) met betrekking tot bijstandsgerechtigde burgers. *Street-level* houdt in dat er gewerkt wordt in direct contact met burgers. De term *bureaucrats* houdt in dat het werk uitgevoerd wordt in publieke dienst. Verder zijn *SLBs* opgeleid voor een specifieke bezetting (Hupe & Buffat, 2014). Het onderzoek is uitgevoerd bij een onderzoeksgemeente en vond plaats onder dertien uitvoerende ambtenaren. Er wordt een antwoord gevonden op de hoofdvraag, welke luidt:

Hoe verhouden de beeldvorming en het handelen van *street-level bureaucrats* met betrekking tot financieel niet zelfredzame burgers zich tot elkaar?

Aan de hand van deze vraag zijn met behulp van theorie vier deelvragen opgesteld. Hiervoor is de hoofdvraag in twee onderdelen opgedeeld, namelijk beeldvorming en handelen in relatie tot de doelgroep financieel niet zelfredzame burgers. De eerste drie deelvragen zijn gericht op de beeldvorming van de respondenten. De data hiervoor zijn verzameld met behulp van interviews. Deze deelvragen luiden:

- 1) Wat is de persoonlijke visie van de *street-level bureaucrats* van de onderzoeksgemeente op het beleid dat zij uit dienen te voeren?
- 2) Wat is de visie van de *street-level bureaucrats* van de onderzoeksgemeente op de organisatorische controle?
- 3) Wat is de persoonlijke betekenisgeving van de *street-level bureaucrats* van de onderzoeksgemeente van hun dagelijkse werkzaamheden?

De nadruk ligt op de beeldvorming van de ambtenaren en niet (inhoudelijk) op het beleid. Het beleid zelf zal dan ook niet worden onderzocht.

De vierde en laatste deelvraag is gericht op het handelen van de *SLBs*. De data zijn verzameld aan de hand van observaties en geoperationaliseerd door een koppeling aan *coping* mechanismen. Deze *coping* mechanismen zijn namelijk observeerbaar en meetbaar. Deze deelvraag luidt:

- 4) Welke mechanismen zijn terug te zien in het handelen van de *street-level bureaucrats* van de onderzoeksgemeente?

Door de combinatie van twee onderzoeksmethoden, te weten observaties en interviews, levert dit onderzoek unieke resultaten op. Er komt niet enkel kennis tot stand over de beeldvorming van ambtenaren, maar ook over de manier waarop deze zich verhoudt tot het handelen omtrent financieel niet zelfredzame burgers. Dit bepaalt mogelijk hoe het beleid wordt uitgevoerd.

Alle deelvragen worden aan de hand van analysevragen besproken in het resultatenhoofdstuk en leiden tot een beantwoording van de hoofdvraag. De theoretische concepten die gehanteerd zijn, zijn politieke controle, organisatorische controle, persoonlijke overtuigingen, discretionaire ruimte en *coping* mechanismen. Voordat er een antwoord werd gevonden, is er vanuit de empirische data nog een andere scheiding aangedragen, namelijk een scheiding in professionele rol en burgerrol. Deze is grotendeels te koppelen aan *frontstage* handelen en *backstage* uitspraken. Met dit onderscheid in het achterhoofd, ben ik aan de beantwoording van de deelvragen begonnen.

De eerste deelvraag luidt: *wat is de persoonlijke visie van de street-level bureaucrats van de onderzoeksgemeente op het beleid dat zij uit dienen te voeren?* Hierbij wordt met beleid bedoeld op het participatiebeleid zoals deze vanuit de Rijksoverheid opgedragen is. Er lijkt veel kritiek te bestaan op dit beleid, met name vanuit de burgerrol van de respondenten. Vanuit de professionele rol lijkt dit echter tegengesproken te worden. Er bestaat daarmee een hoge mate van inconsistentie in de uitspraken van dezelfde respondenten. De oorzaak van de kloof tussen burger en beleid (Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, 2017) wordt naast de complexiteit van het beleid door de respondenten ook bij de burger neergelegd. Met name voor de omringende complexiteit en de hoeveelheid problematiek rondom de burgers bestaat veel begrip.

De tweede deelvraag luidt: *wat is de visie van de street-level bureaucrats van de onderzoeksgemeente op de organisatorische controle?* Hierbij wordt bedoeld op de gemeentelijke invulling van het participatiebeleid. De visie van de respondenten lijkt hier weinig uiteenlopend te zijn: elf respondenten benoemen dat het beleid erg sociaal is. Negen respondenten zetten zich hierbij persoonlijk af tegen het beleid. Wat betreft de aanwezige middelen vanuit de organisatie, wordt tijdsdruk ervaren als de grootste belemmering. Interessant is dat niet achter het beleid staan, niet als belemmering ervaren wordt. Mijn verwachting is dat dit hoofdzakelijk het geval is wanneer er een ruime mate van discretionaire ruimte bestaat.

De derde deelvraag luidt: *wat is de persoonlijke betekenisgeving van de street-level bureaucrats van de onderzoeksgemeente van hun dagelijkse werkzaamheden?* Dit onderdeel is opgesplitst in vier onderdelen, namelijk: motivatie van de *street-level bureaucrats*, de ervaren mate van discretionaire ruimte, de visie van de *street-level bureaucrats* op de burgers en de visie van de *street-level bureaucrats* op de professionele norm. Er wordt door negen respondenten een ruime mate van vrije ruimte ervaren binnen het dagelijks werk. Twaalf respondenten benoemen hun rol als



activerend en elf respondenten worden hoofdzakelijk gemotiveerd door te willen werken met mensen.

De vierde deelvraag is gericht op het handelen van de *SLBs*. Deze luidt: *welke mechanismen zijn terug te zien in het handelen van de street-level bureaucrats van de onderzoeksgemeente?* Deze vraag wordt beantwoord met behulp van het concept ‘*coping* mechanismen’. Folkman en Lazarus (1980, p. 223 in Vink et al., 2015) beschrijven *coping* als: “the cognitive and behavioural efforts made to master, tolerate or reduce external and internal demands and conflicts among them.” De meest voorkomende *coping* mechanismen in de observaties zijn *routines inbrengen* (zeven keer), *comfort zoeken* (vijf keer) en *afroming* (vier keer). Zelf heb ik het mechanisme *onderdanige positie innemen* toegevoegd.

Er leek een onderscheid te bestaan tussen *frontstage* handelen (observaties) en *backstage* uitspraken (interviews en eigen observaties rondom cliëntcontact). Wanneer we de data uit de observaties en de interviews aan elkaar koppelen, kom ik uit op twee analysevragen:

- Is het mogelijk dat de *coping* mechanismen *routines inbrengen*, *afroming*, *regels ombuigen*, *inzetten van eigen middelen*, *hulp zoeken* en *onderdanige positie* hoofdzakelijk werken voor de professionele rol?
- Is het mogelijk dat de *coping* mechanismen *routines inbrengen* en *comfort zoeken* hoofdzakelijk werken voor de burgerrol?

# 1. Inleiding

## 1. Aanleiding

De dynamische relatie tussen politiek beleid en burgers is actueel en intrigeert mij; met name vraagstukken omtrent de ontmoeting tussen deze twee factoren hebben mijn interesse. Het is mijns inziens opvallend hoeveel botsingen plaatsvinden tussen beleid en burger (Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (vanaf nu WRR), 2017; Behavioural Insights Netwerk Nederland (vanaf nu BIN NL), 2017; Sociaal en Cultureel Planbureau (vanaf nu SCP), 2012). Waar ontstaan deze toch? Ik begon me te verdiepen in deze kloof en kwam tot de conclusie dat deze onder andere terug te leiden is tot het nog vaak aanwezige traditionele uitgangspunt in het politieke beleid dat mensen rationele beslissers zijn die bewuste keuzes maken (BIN NL, 2017). Er is een verschuiving zichtbaar waarin de overheid terugtreedt op het gebied van sociale zekerheid en daarmee niet meer de leverancier van collectieve voorzieningen is waar de burger vanzelfsprekend aanspraak op kan doen. De afbouw van de verzorgingsstaat is volop aan de gang en verschuift naar een participatiemodel waarin de eigen verantwoordelijkheid van burger en samenleving meer centraal staat (Westert, n.d.).

In januari 2015 heeft er, aansluitend op de verschuiving naar de participatiesamenleving, een decentralisatie plaatsgevonden waarin gemeenten belast zijn met nieuwe taken op het gebied van werk, zorg en jeugd. De drie decentralisaties<sup>1</sup> zijn in eerste instantie ingezet om het voor de burgers beter en overzichtelijker te maken. Naast de nieuwe taken en verwachtingen van de burgers, ontstonden er nu ook hogere verwachtingen van Nederlandse gemeentes. De gemeente wordt in het sociale domein 'eerste overheid' en heeft een hernieuwde regierol (Oude Vrielink, Koper & Sterrenberg, 2013). Eén van deze decentralisaties bevatte de komst van de participatiewet. Deze wet stelt dat iedereen die ertoe in staat is, verantwoordelijkheid moet nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving (Koning Willem-Alexander, 2013). Het beleid gaat daarmee uit van de eigen kracht en verantwoordelijkheid van de burger (VNG, 2012). Er wordt van burgers steeds vaker verwacht dat ze zelfredzaam zijn op het gebied van gezondheid, persoonlijke financiën en de arbeidsmarkt (WRR, 2017). Toch blijken er keer op keer vele burgers te zijn die niet kunnen voldoen aan deze verwachte redzaamheid, zo ervaart ook de onderzoeksgemeente. De wet vraagt een té grote mate van inzet van de burger, zo stelt het WRR rapport 'Denken is nog geen doen' (2017). Gedragswetenschappen sluiten op dit *statement* aan en leren ons dat dit leidende beeld van de bewuste rationele beslisser niet realistisch is (BIN NL, 2017). In de gedragswetenschappen is aangetoond dat het vermogen van mensen om informatie af te wegen en rationele keuzes te maken, begrensd is (WRR, 2017, p. 9). Er

---

<sup>1</sup> Gemeenten zijn sinds 2015 verantwoordelijk voor jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen. Een deel van deze taken hebben de gemeenten overgenomen van de Rijksoverheid (Rijksoverheid, Decentralisatie van Overheid naar Gemeenten, n.d.).

zou een kloof bestaan tussen de mate van zelfredzaamheid die burgers kunnen bieden en de mate van zelfredzaamheid die er vanuit het beleid van burgers verwacht wordt. Dit is een belangrijke focusverschuiving omdat bijna al het overheidsbeleid gericht is op gedragsverandering (BIN NL, 2017).

Het uitgangspunt van dit onderzoek is het verkleinen van de kloof tussen beleid en burger en de verbinding te vergroten. Zelfredzaamheid is echter als fenomeen lastig te onderzoeken. Ik zocht in dit onderzoek naar een insteek om een onderdeel ervan uit te diepen. Wederom kwam ik uit bij het WRR rapport (2017). Hier wordt vanuit de gedragswetenschappen aandacht besteed aan enerzijds de niet-cognitieve vermogens van burgers en anderzijds de eisen vanuit het beleid. Er wordt op diverse mentale vermogens van mensen, zoals het vermogen om in actie te komen, om het hoofd koel te houden en om vast te houden aan goede voornemens gerekend. Deze vermogens zijn echter maar beperkt te trainen. Een realistisch perspectief is niet gericht op hoe mensen zich *zouden moeten* gedragen, maar op hoe zij zich *feitelijk* gedragen (WRR, 2017, p. 20). Echter, er wordt in de resultaten nauwelijks gesproken over de manier waarop en plaats waar het beleid en de burger elkaar ontmoeten. Dit vind ik opvallend, aangezien diverse wetenschappelijke literatuur aantoont dat deze ontmoetingen cruciaal zijn (Raad voor Werk en Inkomen (vanaf nu RWI), 2010, p. 16). Een voorbeeld hiervan is in de re-integratie. De relatie en interactie tussen dienstverlener en cliënt zijn cruciaal voor het ontstaan van weerstand en motivatie. Uit onderzoek blijkt dat kenmerken van therapeuten of hun stijl of houding belangrijker zijn voor het optreden van gedragsverandering dan concrete methodieken of technieken (Luborsky, McLellan, Woody, O'Brien & Auerbach, 1985; Wampold, 2001 in RWI, 2010, p. 16). Ik zou dan ook aanvullend onderzoek willen doen op het WRR rapport (2017), toegespitst op de frontliniewerker die in direct contact staat met de burger bij het bewerkstelligen van politiek beleid omtrent redzaamheid. Lipsky noemt hen *street-level bureaucrats* (vanaf nu *SLBs*) en stelt dat zij een unieke en invloedrijke positie hebben bij het implementatieproces van beleid (Meyers & Vorsanger, 2007, p. 153). Hierbij is er veelal sprake van morele conflicten en tegengestelde eisen van diverse rollen of autoriteiten, welke kunnen resulteren in een hoge mate van stress of onzekerheid (Vink, Tummers, Bekkers & Musheno, 2015, p. 3) Het dragen van deze vorm van verantwoordelijkheid in combinatie met stress en onzekerheid zou kunnen aanzetten tot handelingsmechanismen waar de professional zich mogelijk niet of onvoldoende bewust van is, omdat menselijk gedrag niet enkel op bewust maar ook op onderbewust niveau plaatsvindt. Bargh en Morsella (2008) spreken bijvoorbeeld over het bestaan van "sophisticated, flexible, and adaptive unconscious behavior guidance systems." (p. 78). Deze onderliggende onderbewuste gedrag sturende systemen kunnen in dit onderzoek stress, maar ook persoonlijke visie, normen of waarden zijn. Ook de theorie van Kahneman (2011) over de verwerkingssystemen 1 en 2 lijkt een onderbouwing voor deze aanname. Deze theorie stelt dat de mens twee informatieverwerkingssystemen heeft: systeem 1 en systeem 2. Systeem 1 wordt beschreven als snel, automatisch, emotioneel en onbewust en omvat ongeveer 95% van de

verwerking. Systeem 2 wordt beschreven als langzaam, berekenend, rationeel en bewust. Bijna alles dat de mens denkt en doet ontstaat in systeem 1, op onbewust niveau, maar systeem 2 neemt het over wanneer zaken ingewikkeld worden en heeft veelal het laatste woord (p. 26). Juist hier zit een interessante dynamiek, aangezien het gedrag grotendeels gemonitord wordt vanuit systeem 2 maar toch ontstaat op onbewust niveau in systeem 1.

Het onderzoek zal uitgevoerd worden bij een Nederlandse middelgrote gemeente (de onderzoeksgemeente) en zal zich toespitsen op de visie en het handelen van ambtenaren in interactie met bijstandsgerechtigde (financieel niet zelfredzame) burgers. Er wordt duiding gegeven aan zelfredzaamheid, de beeldvorming en het handelen van frontliniewerkers.

De doelgroepen in mijn onderzoek zijn de consultants, klantmanagers, poortmedewerkers en een loopbaancoach van de onderzoeksgemeente. Zij zijn bezig met invulling geven aan de participatiewet, welke is ingevoerd in januari 2015. Mijn aanname is dat het belang van stijl en houding van dienstverleners voor gedragsverandering in de re-integratie, zoals dit gesteld is door de Raad voor Werk en Inkomen (2010), ook van toepassing is bij de consultants en klantmanagers die in direct contact staan met werkeloze burgers van de onderzoeksgemeente. Dit verwacht ik omdat ook in deze setting wordt getracht vanuit het politieke beleid gedragsverandering te bewerkstelligen in de vorm van activering (als voorwaarde van zelfredzaamheid). Net als in dit rapport van de Raad voor Werk en Inkomen, gaat het in mijn onderzoek om re-integratie op het gebied van werk. Echter zal er nu niet gefocust worden op zelfsturing, maar wordt er gekeken naar de visie van de consultants en klantmanagers op de gestelde kloof van de WRR (2017), hun positie hierin en vervolgens naar de manier waarop hun visie op burgers en eigen gedrag rijmt met de daadwerkelijke handelingen die zij verrichten.

## 1.2 Doelstelling

Een van de theoretische doelstellingen van dit onderzoek is het vergaren van inzichten over de beeldvorming van de ambtenaren over de kloof tussen beleid en burger met betrekking tot zelfredzaamheid en de visie op hun rol daarbinnen. Er wordt allereerst onderzocht hoe tolerant de onderzoeksgemeente is ten opzichte van menselijke vermogens. Ook wordt onderzocht in hoeverre verschillende onderdelen van de beeldvorming van de ambtenaren rijmen met het handelen. Vanuit deze doelstelling weerleg ik de aanname dat persoonlijke beeldvorming en handelen in overeenstemming zijn met elkaar en wordt er gekeken naar welke factoren van de beeldvorming de grootste invloed lijken te hebben op gedrag op de werkvloer. Verder wordt er meer duidelijk over de beeldvorming van de ambtenaren met betrekking tot het nationale participatiebeleid, het gemeentelijk beleid, de professionele norm en de burger. Ook komt er naar voren of er al dan niet

conflicten bestaan tussen de professional en het beleid, de burger of het gemeentelijk beleid. Vervolgens zal er meer duidelijk worden hoe professionals hiermee omgaan. Op deze manier hoop ik dat er kennis ontstaat over de strijd waar ambtenaren al dan niet mee te maken krijgen ten tijde van de huidige verschuiving richting de participatiesamenleving, een fenomeen dat een geheel nieuwe context creëert. Zo kom ik uit bij de maatschappelijke doelstelling van dit onderzoek, namelijk de verbinding tussen beleid en burger vergroten. Dit hoop ik te bereiken door een bijdrage te leveren aan een effectievere aansluiting tussen cliënten en werknemers in *face-to-face* gesprekken. Uit diverse literatuur blijkt namelijk dat de interactie tussen dienstverlener en cliënt cruciaal is voor het ontstaan van weerstand en motivatie. Kenmerken, stijl en houding van therapeuten zijn belangrijker voor het optreden van gedragsverandering dan concrete methodieken of technieken (Luborsky, McLellan, Woody, O'Brien & Auerbach, 1985; Wampold, 2001 in RWI, 2010, p. 16).

Er worden nu diverse criteria benoemd om te onderzoeken of dit onderzoek oplevert wat het daadwerkelijk op dient te leveren. Wat betreft de theoretische doelstelling is het van belang dat er zowel interviews over de beeldvorming als observaties van het daadwerkelijk handelen worden gedaan. Bij het onderdeel beeldvorming (interviews) is het allereerst van belang dat er gesproken wordt over de visie op eigen rol en gedrag. Verder dient er gesproken te worden over de visie van de ambtenaar op het participatiebeleid dat zij dienen uit te dragen, op de organisatie waar zij werkzaam zijn en op de eigen betekenisgeving, professionele norm en persoonlijke visie. Uit de literatuur zijn deze onderwerpen als relevant naar voren gekomen voor het sturen van gedrag en de invulling van de discretionaire ruimte van *SLBs* (Meyers & Vorsanger, 2007). Er kan worden ontdekt of en waar de conflicten zich bevinden, of de ambtenaar mens- of beleidsgeïntereerd is en hoe zij hun eigen handelen inschatten. Bij het onderdeel handelen (observaties) is het van belang dat er duidelijke indicatoren bestaan waaraan specifieke mechanismen te ontleen zijn. Deze mechanismen zijn gekoppeld aan twee mogelijke uitgangspunten van de beleidsimplementeerders: het beleid of de mens. Vervolgens is het van belang dat de bevindingen uit de observaties en uit de interviews naast elkaar gelegd kunnen worden. Zo kunnen er interpretatieve conclusies getrokken worden uit de bevindingen over de verhouding tussen beeldvorming en handelen.

Door in het onderzoek data uit interviews met data uit observaties te combineren, levert dit onderzoek unieke resultaten op met betrekking tot de verhouding tussen beeldvorming en handelen omtrent financieel onzelfredzame burgers. Meer kennis over deze verhouding kan gebruikt worden om het handelen van ambtenaren beter te begrijpen. Zo kan de kloof tussen burgers en beleid beter begrepen en mogelijk zelfs verkleind worden.

### 1.3 Vraagstuk en vraagstelling

Diverse partijen krijgen te maken met nieuwe problemen door de verschuiving van de verzorgingsmaatschappij naar een participatiesamenleving. Veel van de overheidstaken zijn in 2015 overgeheveld van de Rijksoverheid naar lokale overheden. Gemeenten zijn nog altijd op zoek naar een definitieve vorm, waaronder ook de gemeente waar dit onderzoek uitgevoerd is. Wegens het anonimiseren van de resultaten zal deze gemeente vanaf nu de onderzoeksgemeente genoemd worden. De verschuivingen creëren een situatie waarin nog veel inzichten te vergaren zijn betreffende de beeldvorming en houding van ambtenaren in deze kloof. Voor de Rijksoverheid moeten er op korte termijn veranderingen plaatsvinden, mede vanuit financieel oogpunt. Er wordt getracht burgers betrokken te houden bij de samenleving en de kwaliteit van zorg en ondersteuning te verhogen (Algemene rekenkamer, 2014; Kromhout et al., 2014; Wilken & Dankers, 2012 in Henkel, 2015). Vanuit de lokale overheid is het probleem dat er nog gezocht dient te worden naar de meest geschikte vorm. Daarnaast is er het probleem van de burger: het participatiebeleid vraagt iets van ze, wat velen niet kunnen waarmaken, althans zo stelt de WRR (2017).

Inzichten in de ontmoeting tussen beleid en burger kunnen inzicht bieden in deze problematieken en deze mogelijk zelfs verkleinen. Ik zou dan ook graag willen ontdekken hoe de frontlinie ambtenaar de positie tussen beleid en burger ervaart en op welke manier zij in dit krachtenveld handelen. De hoofdvraag die hierbij opgesteld is, luidt:

Hoe verhouden de beeldvorming en het handelen van *street-level bureaucrats* met betrekking tot financieel niet zelfredzame burgers zich tot elkaar?

Deze onderzoeksvraag bevat drie kernonderdelen, namelijk beeldvorming, handelen en financieel niet zelfredzame burgers. Deze onderdelen vormen dan ook de basis van de vier deelvragen die helpen een antwoord te vinden op de hoofdvraag. De eerste drie deelvragen zijn gericht op de beeldvorming omtrent financieel niet zelfredzame burgers en luiden:

- 1) Wat is de persoonlijke visie van de *street-level bureaucrats* van de onderzoeksgemeente op het beleid dat zij uit dienen te voeren?

Binnen deze deelvraag valt onder 'het beleid' het landelijke participatiebeleid. Van belang is dat het onderzoek zich richt op de verhouding tussen beeldvorming en handelen. De essentie van de vraag is niet het beoordelen van beleid, maar de persoonlijke visie van de ambtenaren op het beleid. Om deze reden wordt het beleid inhoudelijk niet meegenomen in het onderzoek.

- 2) Wat is de visie van de *street-level bureaucrats* van de onderzoeksgemeente op de organisatorische controle?

De specifieke gemeentelijke invulling valt onder organisatorische controle, aangezien deze per gemeente of organisatie verschilt.

- 3) Wat is de persoonlijke betekenisgeving van de *street-level bureaucrats* van de onderzoeksgemeente van hun dagelijkse werkzaamheden?

Deze onderzoeksvraag richt zich op individuele interesses, professionele normen en betekenisgevingprocessen rondom het dagelijkse werk. De vierde deelvraag is, anders dan de voorgaande deelvragen, gericht op het handelen omtrent financieel niet zelfredzame burgers:

- 4) Welke mechanismen zijn terug te zien in het handelen van de *street-level bureaucrats* van de onderzoeksgemeente?

De reden dat deze onderdelen uitgelicht worden in de hoofdvraag, komt uitgebreid aan bod in Hoofdstuk 3: Theoretisch Kader. Mijn verwachting is dat de *SLB* cognitief verder is dan in zijn handelen. Dit is onder andere gebaseerd op theorieën over gewoontegedrag. Gewoontegedrag dat opgebouwd is tijdens eerdere werkzaamheden is moeilijk te doorbreken. Zoals Schippers en de Jonge (2002) aangeven, gaat het bij gewoontegedrag om gedrag dat optreedt, ondanks het welgemeende voornemen om dat niet te doen. Deze discrepantie heeft niets te maken met een tekort aan inzicht, wilskracht of motivatie, maar met gebrekkige controle over gedragskeuze (p. 1). Ik verwacht dan ook dat deze volgorde terug te zien is in de analyse. Gedragswetenschappelijke inzichten zijn dan al wel bekend, maar dat is nog niet terug te zien aan het gedrag.

Een ander model dat dit principe ondersteunt, is de *Theory of Reasoned action*, zoals deze in 1975 door Martin Fishbein en Icek Ajzen is geïntroduceerd. In dit model wordt een verhouding tussen attitude, gedragsintenties en gedrag voorgesteld. Het betreft hier vrijwillig gedrag. De formule gaat ervan uit dat de attitude, welke ten grondslag ligt aan gedrag, onder andere gebaseerd is op overtuigingen en bijbehorende evaluaties. Zo 'bepalen' overtuigingen – onder andere – gedrag. In dit onderzoek wordt de verhouding tussen gedrag en de daaraan ten grondslag liggende overtuigingen, onderzocht.

In combinatie met de stelling die in Hoofdstuk 1.1: Aanleiding ingenomen is over onbewuste systemen die leiden tot gedrag, leiden deze theorieën tot mijn hypothese. Mijn verwachting is dat de

SLB momenteel nog bezig is met het doorbreken van gewoontegedrag en het absorberen van nieuwe attitudes voorafgaand aan de gedragsverandering. Ook verwacht ik dat dit proces op onbewust niveau plaatsvindt. Verder verwacht ik dat de ambtenaar in zijn of haar visie over een grote mate van empathisch vermogen beschikt richting de bijstandsgerechtigden en hen niet beschouwen als rationele besluitvormers. Ik verwacht dat zij de burger hoofdzakelijk zien in realistisch perspectief. Dit houdt in dat er een grens zit aan zelfcontrole en dat kennis niet altijd omgezet wordt in logisch handelen (WRR, 2017).

Het WRR rapport richt zich enkel op individuele factoren en niet op maatschappelijke omstandigheden (WRR, 2017, p. 20). Binnen dit onderzoek naar de ambtenaren, tracht ik daarentegen rekening te houden met de veranderende context. Mijn verwachting is dat deze gezien de grote veranderingen die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden, van grote invloed zijn op de huidige belasting van de ambtenaren. Wanneer een taakinvulling verandert en er zich een nieuw patroon vormt, vergt dit mijns inziens veelal een hoge mate van concentratie en inzet van de betrokkenen. Daarbij kent het brein vele 'beperkingen'. Zo blijken mensen zich bijvoorbeeld vaak niet te houden aan de regels voor logische en rationele keuzes en worden keuzes bepaald door allerlei onbewuste factoren (WRR, 2011). Dit onderzoek tracht inzicht te creëren in kennis over het brein van de beleidsimplementeerder, aangezien ook zij met veranderingen, keuzes en verantwoordelijkheden te maken hebben. Verdere informatie over wat dit onderzoek aan maatschappelijke en wetenschappelijke kennis op gaat brengen, wordt toegelicht in de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie.

#### 1.4 Maatschappelijke relevantie

Zoals in hoofdstuk 1.1: Aanleiding al duidelijk werd, bestaat er een kloof tussen beleid en burger in Nederland wanneer het gaat om zelfredzaamheid. Het is een actueel probleem dat meermaals opduikt in de media. Mijn einddoel is een aanvulling doen op inzichten om de verbinding tussen burger en beleid te vergroten. Om deze bijdrage te kunnen leveren, wordt zelfredzaamheid onderzocht vanuit de beeldvorming en het handelen van frontliniewerkers van een participatieafdeling bij de onderzoeksgemeente. De opgebrachte kennis in dit onderzoek over de relatie tussen persoonlijke positionering en handelen van beleidsimplementeerders kan gebruikt worden door hun managers en beleidsmakers (*bottom-up* werking van de resultaten). Zo hoop ik iets toe te voegen aan het op een effectieve manier beleid tot de burger te brengen. Ook kan er met behulp van de kennis gekeken worden op welke manier in interactie met de burger zoveel mogelijk aangezet kan worden tot zelfredzaamheid (*top-down* werking van de resultaten). Betrokken burgers worden veelal gezien als een belangrijke voorwaarde voor een levende democratie. In welke richting



de resultaten ook wijzen, kennis over de ambtenaar en de plek van ontmoeting tussen burger en beleid is cruciaal.

De handboeken voor gemeenten zijn veelal gericht op de inhoudelijke invulling van de gesprekken. Er wordt uitgebreid besproken welke specifieke zaken bevestigd dienen te worden en aan welke dingen het gesprek moet voldoen. Er wordt wel gesproken over een probleem omtrent de zelfredzaamheid van de burgers, maar niet gesproken over hoe deze wellicht binnen zo'n eerste gesprek al enigszins bewerkstelligd kan worden. Er wordt enkel getracht een helder beeld te schetsen van de beperkingen in zelfredzaamheid en participatie (VNG, 2010). Ook over de stijl en de houding van de professionals binnen het gesprek wordt weinig gesproken, ondanks dat dit een essentieel onderdeel is voor hetgeen hier getracht wordt te bereiken, namelijk gedragsverandering bij de burgers. De relatie en interactie tussen dienstverlener en cliënt zijn van groot belang bij de totstandkoming van ofwel motivatie ofwel weerstand. Uit literatuur over gedragsverandering is gebleken dat de stijl en houding van therapeuten belangrijker zijn dan concrete methodieken of technieken (RWI, 2010, p. 16). Met dit onderzoek hoop ik een aanvulling te doen door een stap terug te zetten en te onderzoeken hoe beeldvorming zich verhoudt tot handelen. Ik hoop dat inzichten uit dit onderzoek indirect een kunnen bijdragen aan het maken van een kwaliteitsslag bij de interactie tussen de professional en de bijstandsgerechtigde burger. Verder hoop ik op deze manier kennis te kunnen verzamelen over hoe de contacten tussen gemeenten en burgers sinds de nieuwe verantwoordelijkheden voor gemeenten daadwerkelijk verlopen. Hier is nog weinig over bekend. Dit is van belang, aangezien zij dicht op de burger zitten.

Een ander aspect dat mij opviel tijdens dit onderzoek, is dat er weinig bekend is over het concept participatiesamenleving. Al jaren wordt het begrip door de politiek regelmatig gebruikt, maar een concrete definitie is ver te zoeken. Dit is van belang, aangezien het nu een vaag concept blijft zonder vaste betekenis. Dit kan onnodig onenigheid en verwarring veroorzaken binnen samenwerkingen tussen verschillende partijen. Dit onderzoek biedt inzichten in de huidige betekenisgeving en invulling van de participatiesamenleving.

## 1.5 Wetenschappelijke relevantie

In het WRR rapport mist op diverse vlakken een vertaalslag naar de praktijk. Zo wordt er nauwelijks gesproken over de manier waarop en plaats waar het beleid en de burger elkaar ontmoeten. Dit vind ik opvallend, gezien de Raad voor Werk en Inkomen aanhaalt dat ontmoetingen tussen cliënt en professional cruciaal zijn (RWI, 2010, p. 16). Ik zou dan ook graag aanvullend onderzoek willen doen op het WRR rapport (2017), toegespitst op de frontliniewerker die in direct contact staat met de burger bij het bewerkstelligen van politiek beleid omtrent redzaamheid. Op deze manier voeg ik iets toe aan

inzichten over de kloof tussen beleid en burger in de huidige Nederlandse samenleving. Er wordt *ingezoomed* op de kloof: wat speelt er zich af op de plaats waar beleid en burger samenkomen? Een interessante toevoeging is kennis over de manier waarop de professionals als uitdragers van het beleid hun nieuwe positie ervaren.

Het onderzoek zal ook inzicht bieden in hoe professionals denken dat ze handelen en hoe ze daadwerkelijk handelen. Dit noemt Argyris de *Theory of Action* (1991). Dit hoeft niet per definitie overeen te komen. Er wordt meer duidelijk over de beeldvorming en het handelen van frontliniewerkers van de gemeente omtrent zelfredzaamheid in de huidige context van de participatiesamenleving. Hier is nog weinig over bekend.

Verder is dit onderzoek een aanvulling op literatuur over de combinatie van gedragswetenschappen en bestuurskunde op het niveau van de *streetlevel bureaucrats*, mede doordat deze gericht is op actuele problematiek. Een belangrijke voorwaarde voor gedragsverandering is motivatie. Uit eerder onderzoek tussen dienstverleners en hun cliënten is gebleken dat de relatie en interactie tussen dienstverlener en cliënt cruciaal is voor het ontstaan van weerstand en motivatie. Zo zouden directieve, confronterende vormen van gespreksvoering weerstand oproepen en reflectieve en ondersteunende vormen van gespreksvoering motivatie voor verandering bewerkstelligen (RWI, 2010, p. 16).

Tijdens het lezen van onderzoeken over het handelen van *street-level bureaucrats* viel het mij op dat in vele onderzoeken gebruik wordt gemaakt van interviews of vragenlijsten.<sup>2</sup> Echter, beide suggereren dat participanten kloppend inzicht hebben in eigen handelen. In mijn optiek is dit niet per definitie aan de orde. Ik verwacht dat er blinde vlekken zijn bij professionals omtrent eigen gedrag. De *Theory of Action* (Argyris, 1991) onderschrijft deze hypothese. Door een interview met een directe gedragsmeting te combineren, wordt deze problematiek overstegen.

## 1.6 Leeswijzer

Allereerst zal er een contexthoofdstuk volgen waarin duidelijk wordt welke verschuivingen er gaande zijn binnen de Nederlandse samenleving. Er volgt een theoretisch kader waarin ik mij nog verder positioneer en de belangrijkste theoretische concepten uitlicht. Daarna zal de methode die bij het onderzoek gehanteerd wordt, worden beschreven. Hierin worden de theoretische concepten geoperationaliseerd en onderzoekbaar gemaakt. Wat volgt in hoofdstuk 5 zijn de resultaten van het empirische onderzoek. Deze zullen geanalyseerd worden in hoofdstuk 6. Er zal afgesloten worden met een conclusie (hoofdstuk 7) en een reflectie (hoofdstuk 8). In de bijlagen staan het observatieformulier

---

<sup>2</sup> Een deel van de informatie uit deze paragraaf is afkomstig uit mijn literatuur review over frontlinie medewerkers.

met en zonder indicatoren, de codebomen en een adviesproduct dat ik de onderzoeksgemeente graag mee wil geven. Deze is gericht op het creëren van een activerende houding bij de werknemers.

## 2. Contextschets

Dit hoofdstuk heeft als doel een beter beeld te geven van de context waarbinnen de probleemstelling van dit onderzoek zich bevindt. Het betreft niet de empirische context, maar de recente ontwikkelingen in het denken over de rol van de overheid in relatie tot burgerparticipatie. Daarmee ontstaat er dieper begrip betreffende de bevindingen van het onderzoek.

### 2. Inleiding

Dit onderzoek is gecentreerd rond de door de WRR (2017) gestelde kloof tussen burgers en beleid. Het richt zich op een onderzoeksgemeente. Hierbinnen gaat het om de verhouding tussen de beeldvorming en het handelen van *SLBs*. Door Meyers en Vorsanger (2007) worden meerdere factoren als relevant benoemd voor de taakinvulling van de *SLBs*: “*SLBs* are embedded in interacting policy, organizational, professional, community and socio-economic systems.” (p. 154). Binnen dit onderzoek ligt de nadruk op drie van deze facetten die benoemd worden als relevant voor de invulling van de discretionaire ruimte, namelijk de politieke controle, de organisatorische controle en de professionele norm en persoonlijke betekenisgeving van de *SLB*. Echter, wanneer we de lijn van dit artikel volgen, dient er ook gekeken te worden naar de socio-economische context. Dit zou als opzichzelfstaande factor onderzocht dienen te worden. Echter valt het buiten de scope van dit onderzoek. Het zal enkel af en toe terugkomen en aangestipt worden.

Hieronder wordt de maatschappelijke context geschetst. In dit onderzoek focus ik mij daarbij hoofdzakelijk op de decentralisatie van 2015. Ik verwacht dat de hier aangehaalde verschuivingen van invloed zijn op enerzijds de beeldvorming en anderzijds het takenpakket of het handelen van de ambtenaren. Daarmee zijn ze van invloed op de beantwoording van de hoofdvraag. In de eerste drie deelvragen gaat het om de visie van de *SLBs*. Bij de eerste deelvraag gaat het om de visie op het beleid, bij de tweede deelvraag gaat het om de visie op de organisatorische controle en bij de derde deelvraag gaat het om de persoonlijke betekenisgeving en professionele norm van de *SLB*. In de vierde deelvraag richt dit onderzoek zich op de handelingsmechanismen van de *SLBs*.

In dit hoofdstuk wordt een context geschetst waarbinnen deze vraagstukken zich bevinden. Allereerst zal er theorie volgen over de participatiesamenleving. De verschuiving van een verzorgingsmaatschappij naar de participatiesamenleving heeft een hogere mate van verantwoordelijkheid en een groter takenpakket meegebracht voor enerzijds de burgers (WRR, 2017) en anderzijds de *SLBs*. Deze context stuurt in grote mate de werkinvulling van de ambtenaren. Het helpt ons om het denken en handelen van de *SLBs* in perspectief te plaatsen. Vervolgens wordt er ingegaan op de hierop aansluitende participatiewet. De participatiewet wordt aangehaald, omdat

deze nieuwe verwachtingen bij zowel burgers als ambtenaren heeft neergelegd. Het omvat naar mijn verwachting een grote verandering in het takenpakket van het dagelijkse werk van de ambtenaar. De ambtenaren dienen dit beleid en de daarbij horende wetgeving dagelijks op te volgen. Daarmee sluiten deze onderdelen aan op deelvraag 1. Vervolgens worden twee bredere context verschuivingen van dit onderzoek aangehaald. Dit geeft de richting van dit onderzoek aan. De resultaten zullen teruggeplaatst worden in dit kader. Daarna zal kort ingegaan worden op de onderzoeksgemeente en de uitvoeringsinstantie waar dit onderzoek heeft plaatsgevonden. Ook zal hier kort ingegaan worden op de specifieke gemeentelijke invulling van de participatiewet.

## 2.2 Participatiesamenleving

“Een tijdperk van ‘activatie’”, zo noemt Deborah Rice de huidige situatie die gekenmerkt wordt door de decentralisatie en de individualisering van sociale diensten (2013). Hierbij is meer aandacht ontstaan voor de eigen verantwoordelijkheid van de burger. Veldheer, Jonker, Van Noije en Vrooman (2012) spreken over een regisserende overheid en verantwoordelijke burgers. Aan dit fenomeen is in de Troonrede (2013) door Koning Willem-Alexander het begrip ‘participatiesamenleving’ gegeven:

Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving. (Koning Willem-Alexander, 2013).

Er zou dus een verschuiving plaatsvinden van een verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving. In de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw kwam er bij de overheid een proces van heroriëntatie met betrekking tot haar taken op gang. De houdbaarheid van de verzorgingsstaat begon onder druk te staan (Veldheer et al., 2012). Een belangrijke drijfveer voor de verschuiving vanuit de overheid is het principiële uitgangspunt. Zo vindt het kabinet dat burgers in staat zijn voor zichzelf en hun omgeving te zorgen (WRR, 2017). Daarnaast zouden burgers zelf het gevoel hebben dat de overheid ze te dicht op de huid zit (Veldheer, 2012, p. 9). Ook in de Troonrede (2013) werd dit benoemd: “In deze tijd willen mensen hun eigen keuzes maken, hun eigen leven inrichten en voor elkaar kunnen zorgen. Het past in die ontwikkeling zorg en sociale voorzieningen dicht bij mensen en in samenhang te organiseren.” (Koning Willem-Alexander, 2013).

De structuur van de participatiemaatschappij zou beter aansluiten op de kenmerken van hedendaagse burgers in Nederland, namelijk zelfstandigheid en verantwoordelijkheid. Het beleid vraagt dan ook meer betrokkenheid van de burger (Koning Willem-Alexander, 2013). Een andere belangrijke reden voor de verschuiving naar een participatiesamenleving is het financiële uitgangspunt. De kosten van de verzorgingsstaat zouden hoog zijn. Veel voorzieningen zouden niet meer houdbaar zijn als er niets verandert (Veldheer et al., 2012, p. 15). Verder is er het streven naar een kwalitatief hoogstaande hulpverlening aan burgers. Op deze manier tracht het kabinet naar eigen zeggen te kiezen voor maatwerk, dicht bij de burgers tegen lagere kosten (Miljoenennota, 2014). Dit onderzoek is voornamelijk gerelateerd aan de eerste reden: de hoge verwachting vanuit het beleid van de redzaamheid van de burger. Het beleid gaat uit van de eigen kracht en verantwoordelijkheid van de burger (VNG, 2012). De overheid verwacht van burgers steeds vaker dat ze zelfredzaam zijn op het gebied van gezondheid, persoonlijke financiën en de arbeidsmarkt (WRR, 2017). De participatiemaatschappij vraagt daarmee om een nieuw type mens (Trappenburg, 2014).

Ter ondersteuning van de participatiemaatschappij zijn er drie decentralisaties in gang gezet (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014). Vanaf 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen (Rijksoverheid, Decentralisatie van Overheidstaken naar Gemeenten, n.d.). Dit heeft ingrijpende consequenties voor de systeem- en de leefwereld van de gemeenteambtenaren. Dit zijn zowel veranderingen in de interne organisatie als in de relatie met partnerorganisaties en burgers en vraagt om een ware cultuuromslag. In de literatuur wordt dit veelal 'de Kanteling' genoemd (Rijnkels & De Man, 2010). Hierbij gaat het verder dan het anders inrichten van de dienstverlening binnen de gemeentelijke organisatie. Het gaat nadrukkelijk om een nieuwe omgang met burgers en partnerorganisaties. Gemeenten zijn nu verantwoordelijk geworden voor vrijwel het gehele sociale domein. Hier wordt in de literatuur over gesproken als de regierol van de gemeente. Deze stevige regierol en een goede samenwerkingsrelatie met het institutionele veld blijken twee belangrijke randvoorwaarden te zijn (Oude Vrielink et al., 2013).

### 2.3 De komst van de participatiewet

Een belangrijke verandering is de komst van de participatiewet geweest. De participatiewet is in de plaats gekomen voor de Wet Werk en Bijstand, WSW en een groot deel van de Wajong. Het wordt door de Rijksoverheid omschreven als wet voor iedereen die kan werken maar het op de arbeidsmarkt zonder ondersteuning niet redt. De wet moet ervoor zorgen dat meer mensen werk vinden, ook mensen met een arbeidsbeperking.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> De participatiewet heeft in de decentralisatie van 2015 voor elk van de voorgaande wetten andere regelingen met zich meegebracht:

De gemeente is er verantwoordelijk voor dat iedereen die kan werken aan de slag gaat en waar nodig ondersteund wordt (Rijksoverheid, gevolgen Participatiewet, n.d.; Rijksoverheid, Participatiewet: Informatie voor Gemeenten, n.d.). Zo wordt re-integratie van de burgers met een arbeidsbeperking gestimuleerd. Op deze manier wil het kabinet zoveel mogelijk burgers laten bijdragen aan de samenleving.

Een essentieel onderdeel van de bijstand/participatiewet betreft activering van de burger. Hierbij gaat het enerzijds om het weer actief krijgen van bijstandsgerechtigden op de arbeidsmarkt. Anderzijds heeft te maken met een mogelijke uitvoering van een tegenprestatie (Rijksoverheid, Plannen uit het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst', n.d.). Deze mogelijke uitvoering is van toepassing wanneer de gemeente daarom vraagt. Dit is een onbetaalde maatschappelijk nuttige activiteit van beperkte duur en omvang. Het is geen werk waar normaal gesproken voor betaald wordt (Rijksoverheid, Wat is de Tegenprestatie in de Bijstand?, n.d.). Ook de onderzoeksgemeente denkt na over een manier waarop de burger iets terug kan doen voor de samenleving. Op die manier wordt er een brede invulling gegeven aan het concept participatie.

De verschuivingen rondom de participatiesamenleving en de participatiewet zijn besproken. Deze veranderingen zijn voor de vraag die in dit onderzoek aan de orde is van belang, aangezien zij direct terug te zien zijn in het beleid dat uitgevoerd dient te worden. Het schept andere verwachtingen van de *SLBs* en door deze contextschets kan er in de analyse en conclusie straks een beter begrip ontstaan over wat de betekenis is van de reactie van de ambtenaar op cliënten. Er zal eerst nog een bespreking volgen van de bredere context waar de *SLBs* mee te maken hebben. Ook deze context geeft diepte aan de reactie van de *SLB*.

## 2.4 Bredere context

### 2.4.1 *New Public Management en governance*

In de context van mijn onderzoeksprobleem zitten ideeën over New Public Management (vanaf nu *NPM*). Er is een verschuiving gaande naar *NPM* binnen de overheid. Dit is een marktgeoriënteerde benadering op overheidshandelen, waarin marktwerking centraal staat. Kenmerken zijn publiek ondernemerschap, competitie, concurrentie, klantgerichtheid en een balans tussen effectiviteit en efficiëntie. Dit legt binnen management meer nadruk op meetbaarheid en *targets*. De verschuiving is geïnitieerd doordat vanuit het bedrijfsleven werd aangedrongen op minder overheidsbemoeyenis op economisch vlak. De overheid werd hoofdzakelijk een netwerkpartij in plaats van een

---

-Voor bijstandsgerechtigden geldt dat zij te maken hebben met gelijke arbeidsverplichtingen.

-Voor Wajongers geldt dat enkel jonggehandicapten die niet kunnen werken recht hebben op de Wajong.

-Voor Wsw'ers geldt dat er geen burgers meer in de Wsw kunnen instromen. Mogelijk komen zij voor de bijstand of een andere uitkering in aanmerking (Rijksoverheid, Gevolgen Participatiewet, n.d.).

bestuurscentrum, een verschuiving van *government* naar *governance*. In de praktijk komt het er bij *governance* op neer dat beleid niet meer door een sturende overheid wordt gevormd, maar door diverse actoren op verschillende niveaus (Geuijen, 2011, p. 100). De verschuiving naar een participatiemaatschappij past binnen deze *governance*, gezien beleidsimplementatie geen eenrichtingsverkeer meer is. Het sociaal vangnet verandert in een springplank om mensen terug te arbeidsmarkt in te krijgen in termen van activering (Bovens, 'T Hart & Van Twist, 2012). Diverse onderzoekers kaarten aan dat deze ontwikkeling geleid heeft tot minder ethische overwegingen, meer soberheid en meer nuchterheid (Vink et al., 2015, p. 9). De meeste organisaties in het publieke domein zijn vooral bedrijfskundige modellen gaan gebruiken (Noordegraaf & Geuijen, 2011, p. 31). De overheid kent complexe opdrachten. Het kader waarbinnen geopereerd wordt, bevat publieke waarden en integriteit is van belang. Bovenop deze publieke waarden, zijn bedrijfsmatige waarden (*NPM*) gekomen. Deze waarden zijn veelal met elkaar in conflict. Daarbovenop komen ook nog eens torenhoge verwachtingen van burgers. Noordegraaf en Geuijen (2011) spreken dan ook over een klem in publieke en maatschappelijke organisaties. Zij zouden zijn klemgezet door enerzijds bestuurlijke beslissingen en anderzijds maatschappelijke ontwikkelingen. Er wordt vanuit vele hoeken aan de organisaties getrokken en bestaan tegelijkertijd veel barrières in het systeem die beperkend werken. *NPM* versterkt de klem.

#### 2.4.2 De rol van de burger

Overheidsbeleid is voornamelijk gericht op gedragsverandering van haar burgers. Om dit te bereiken, beschikt de overheid over diverse middelen die ingezet kunnen worden om in de samenleving de naleving van beleid te verzekeren. De drie klassieke beleidsinstrumenten zijn wet en regelgeving, subsidies en communicatie (BIN NL, 2017). De problematische kant van deze instrumenten is dat zij uitgaan van een rationeel gemotiveerde burger. Klassieke beleidsinstrumenten veronderstellen dat het handelen van mensen gericht is op opzettelijk gearticuleerde doelen, doelen die stabiel zijn en dat mensen er alles aan doen om deze te bereiken (Van Oorschot, Haverkamp, Van der Steen & Van Twist, 2013, p. 3). Er wordt in beleid dan ook – al dan niet impliciet – vanuit gegaan dat de burger op basis van de beschikbare informatie voor- en nadelen afweegt, risico's inschat en op die manier tot consistente en weldoordachte keuzes komt (BIN NL, 2017, p. 11) Dit idee van de mens is echter in veel gevallen te simpel of te idealistisch. Veelal gebruiken mensen tijdens handelen niet hun reflectieve systeem, maar een geautomatiseerd systeem dat op onbewust en emotioneel niveau functioneert (Van Oorschot et al., 2013, pp. 3-5). Een voorbeeld van de kloof tussen beleid en de gelimiteerde rationaliteit van de burger is zichtbaar in de eisen vanuit het politieke beleid betreffende de zelfredzaamheid van burgers (WRR, 2017).



Binnen dit onderzoek bevind ik mij in het gebied van *Behavioral Public Administration*. Deze benadering wordt gekenmerkt door een interdisciplinaire analyse van openbaar bestuur vanuit het microperspectief van individueel gedrag, gebaseerd op begrip van onderliggende psychologie en gedrag van de mens (Grimmelikhuijsen, Jilke, Olsen & Tummers, 2016, p. 52). Door het gebruik van psychologische inzichten kan ons begrip van verschillende belangrijke fenomenen in de publieke administratie vergroot worden (p. 48). In dit onderzoek gaat het om de relatie tussen de visie en het gedrag van frontlinie ambtenaren bij de onderzoeksgemeente.

Binnen dit hoofdstuk zijn verschuivingen besproken welke duiden binnen welke context dit onderzoek uitgevoerd wordt. Deze achtergrond zal bijdragen aan het begrip van dit onderzoek en aan de context waarbinnen de *SLBs* keuzes maken en waar hun visie en handelen op gebaseerd is. In het volgende hoofdstuk zal doorgedaan worden op het onderzoek dat zich in deze context bevindt en worden de kernbegrippen getheoretiseerd. Zo wordt de onderzoeksvraag uitgediept.

### 3. Theoretisch Kader

Dit onderzoek is gericht op het beantwoorden van de hoofdvraag. Deze is gericht op de verhouding van de beeldvorming en het handelen van *SLB's* omtrent financieel niet zelfredzame burgers. Om deze vraag te beantwoorden, wordt uitgegaan van theorieën over variabelen die de mate en richting van de vrije speelruimte van *SLBs* bepalen. Twee auteurs die hierover geschreven hebben, zijn Meyers en Vorsanger (2007). Op basis van verschillende onderzoeken hebben zij diverse factoren opgesteld. De *SLBs* bevinden zich te midden van beleidssystemen, organisatorische systemen, professionele normen, maatschappelijke systemen en socio-economische systemen. De interactie tussen deze factoren bepaalt de invloed op het discretionaire gedrag van de *SLBs* (p. 154). Binnen dit onderzoek wordt er gekeken naar beleidsfactoren, organisatorische factoren, en professionele normen/persoonlijke betekenisgeving. De overige variabelen vallen door de nadruk op beeldvorming buiten de scope van dit onderzoek. Elk van deze variabelen zal behandeld worden in de interviews en is verwerkt in aparte deelvragen. Voordat ingegaan wordt op de beeldvorming en het handelen van de *SLB*, wordt nu allereerst een belangrijk thema waarbinnen dit onderzoek zich bevindt uitgelicht: redzaamheid. Dit omdat de doelgroep van de *SLBs* financieel niet zelfredzame burgers inhoudt.

#### 3. Redzaamheid

Redzaamheid wordt apart uitgelicht omdat het een belangrijk thema is binnen dit onderzoek. De taken van de *SLBs* zijn gericht op burgers aanspreken op hun financiële redzaamheid. De beeldvorming en het handelen van de ambtenaren zijn gecentreerd rondom de redzaamheid van de burger. In de interviews wordt onderzocht hoe de respondenten zich verhouden tot redzaamheid zoals dit geformuleerd staat in beleid en zoals dit naar voren komt binnen de vermogens van de burgers.

##### 3.1.1 Definitie en invulling van redzaamheid

Er circuleren verschillende definities en opvattingen over de invulling van redzaamheid. Een veelgehoorde discussie gaat over de vraag of redzaamheid enkel het redden van jezelf inhoudt of dat het ook betrekking heeft op het redden van anderen. Tonkens stelt bijvoorbeeld dat zelfredzame burgers enkel zichzelf redden (Tonkens, 2002 in Tonkens, 2008, p. 10) en dat verantwoordelijke burgers elkaar redden. Jansen noemt dit laatste samenredzaamheid: in dit geval gaat het om het vermogen van mensen om zich zoveel mogelijk te redden met behulp van eigen kringen. Hierbij wordt hulp verwacht van het sociale netwerk (Jansen, 2013). In de politiek wordt hoofdzakelijk gesproken over zelfredzaamheid, aangezien de nadruk ligt op 'eigen regie' en 'eigen verantwoordelijkheid' (WRR,

2017). Gezien de politieke context van dit onderzoek, zal hoofdzakelijk zelfredzaamheid nader worden bekeken.

De letterlijke betekenis van zelfredzaamheid is: jezelf kunnen redden. Hierbij kan het gaan om enerzijds praktische handelingen en anderzijds zelfregie (Jansen, 2013). In de jaren '90 werd zelfredzaamheid een burgerschapsideaal: goede burgers staan economisch en sociaal op eigen benen en zijn niet langer afhankelijk van de overheid (Tonkens, 2008, p. 9). Jansen spreekt bij zelfredzaamheid over het vermogen van mensen om zichzelf te redden op alle levensterreinen met zo min mogelijk professionele ondersteuning en zorg (Jansen, 2013, p. 4). Ossewaarde (2006) spreekt over 'eigen verantwoordelijkheid' van de burgers. Het begrip 'eigen' kan hier duiden op de verantwoordelijkheid van het individu of van de burger.

In discoursanalytische zin zijn individu en burger tegengesteld van elkaar. Het individu is in de woorden van Dorien Pessers "de vijand van de burger" omdat het niet is geïntegreerd in de politieke gemeenschap (Pessers, 2000 in Ossewaarde, 2006, p. 25). "De burger is geen individu, maar een politiek persoon die (samen)leeft voor de verwerving van de deugden – deugden die hem bevrijden, vrijhouden van dominantie, en hem in staat stellen om over zichzelf te beschikken." (Ossewaarde, 2006, p. 26).

In dit onderzoek wordt in de interactie veelal ingespeeld op activering (als voorwaarde van zelfredzaamheid). Soms is dit echter een te grote stap en wordt geprobeerd om de kracht van de burger te achterhalen, om ze van daaruit iets terug te laten doen voor het ontvangen van de bijstandsuitkering. Dit duidt op zelfredzaamheid in termen van eigen verantwoordelijkheid, gezien zij zelf iets terug dienen te doen voor de samenleving.

Volgens Tonkens (2008) wordt actief burgerschap de laatste jaren als oplossing aangedragen voor vier grote maatschappelijke vraagstukken: een gebrek aan sociale samenhang, in het bijzonder tussen verschillende bevolkingsgroepen, consumentistisch en asociaal gedrag, sociale uitsluiting en ten slotte de kloof tussen burgers en bestuur. Van burgers wordt verwacht dat zij deze problemen oplossen, en wel in vier gedaanten: als verantwoordelijke burger, fatsoenlijke burger, zorgzame burger en deliberatieve burger (p. 5). De verantwoordelijke burger neemt initiatief en verantwoordelijkheid voor zijn leven, buurt en welzijn. De zorgzame burger neemt verantwoordelijkheid door iets voor anderen te doen, ze te helpen, te verzorgen en te steunen. Ze bekommeren zich actief om anderen. Fatsoenlijke burgers spreken anderen aan op goed gedrag, gooit zijn afval in de prullenbak en groet zijn burens. Deliberatieve burgers praten en denken mee. Op deze manier dichten ze de kloof tussen burgers en bestuur. In deze vier gedaanten dragen actieve burgers bij aan de publieke zaak en behartigen zij het publieke belang (p. 13). In het geval van dit onderzoek, betreft het aanspraak op burgers met als doel de kloof tussen bestuur en burger te dichten. Zoals in Hoofdstuk 2: Context al duidelijk werd, is dit noodzakelijk omdat de verzorgingsstaat onhoudbaar is geworden en er een

verschuiving gaande is naar een participatiesamenleving. Vele burgers kunnen echter niet voldoen aan de eis van zelfredzaamheid vanuit het landelijke overheidsbeleid, zo ervaart ook de onderzoeksgemeente. Volgens de WRR (2017) komt dit door een verschil tussen wat van burgers wordt verwacht en wat zij daadwerkelijk aankunnen, gezien er beroep wordt gedaan op allerlei mentale vermogens, zoals het vermogen om in actie te komen, het vermogen om het hoofd koel te houden en het vermogen om vast te houden aan goede voornemens (p. 9). Tonkens (2008) stelt zelfs dat burgers overbelast dreigen te worden. “Professionals op hun beurt worden overbelast doordat de vormgeving van de publieke moraal impliciet vooral op hun bordje wordt gelegd, terwijl zij de noodzakelijke maatschappelijke en institutionele steun om deze door te voeren, ontberen.”(p. 6). Op deze laatste categorie professionals focus ik mij in dit onderzoek. De onderzoeksinstek betreft hoofdzakelijk relaties van frontliniewerkers met de categorie ‘verantwoordelijke burgers’ welke initiatief moeten gaan nemen om iets terug te doen voor de maatschappij in termen van wederkerigheid of weer aan het werk moeten.

### 3.1.2 Financiële zelfredzaamheid

Zelfredzaamheid kan diverse terreinen betreffen, zoals lichamelijk, psychisch en cognitief functioneren, dagbesteding, sociaal netwerk, woonsituatie, huishouden, algemene dagelijkse levensverrichtingen, mobiliteit en financiën (Jansen, 2013). De WRR (2017) stelt dat mentale vermogens niet voldoende zijn om je te kunnen redden in het moderne leven. Er zijn ook sociale vaardigheden, een financiële buffer, fysieke capaciteiten en culturele bagage nodig (p. 23). Binnen dit onderzoek kan elk van deze facetten naar voren komen, aangezien de onderdelen veelal samenhangen. Het kernpunt is dat het in dit onderzoek gaat om burgers die financieel afhankelijk zijn van hun bijstandsuitkering.

Iemand is financieel zelfredzaam wanneer hij/zij weloverwogen keuzes maakt, zodanig dat zijn financiën in balans zijn, zowel op de korte- als op de lange-termijn (Nibud, 2012). De overheid draagt echter op allerlei manieren bij aan de complexiteit van financiële planning van de burger (WRR, 2017). In 2013 concludeerde de Nationale ombudsman dat overheidsregelingen zo complex zijn en vaak zo onoverzichtelijk en onvoorspelbaar in hun uitwerking, dat er meer probleemschulden ontstaan. Er zijn zoveel regelingen dat veel mensen niet meer weten waarop zij recht hebben, en financiële planning bijna onmogelijk is (Actal, 2014 in WRR, 2017, p. 41). Wanneer een burger problemen ondervindt omtrent zijn of haar zelfredzaamheid of deelname aan de samenleving, komt hij/zij veelal bij de gemeente terecht bij het zoeken naar ondersteuning en voorzieningen (VNG, 2010). Ik ben benieuwd naar de persoonlijke voorkeuren van de professionals bij de gemeente en hoe zij zich binnen dit conflict positioneren richting de burger (professional-cliënt), richting het beleid

(professional-beleid) en richting de organisatie (organisatie-professional). Deze conflictrelaties zijn gebaseerd op de drie rolconflicten zoals Vink et al. (2015) deze heeft opgesteld. De conflictrelaties worden besproken in Hoofdstuk 3.2.2: *Coping*.

### 3.2 Street-level Bureaucracy<sup>4</sup>

In deze paragraaf wordt ingegaan op de *street-level bureaucracy*, omdat de doelgroep van dit onderzoek onder deze categorie valt. De consultants en klantmanagers van de onderzoeksgemeente zijn *SLBs*, aangezien het ambtenaren zijn die in hun werk in directe interactie zijn met burgers. Hierbij hebben ze een substantiële discretionaire ruimte bij de uitvoering van hun werk. Michael Lipsky heeft in 1980 aan deze werkinvulling de term *street-level bureaucracy* toebedeeld (Lipsky, 1980, p. 3). Vanaf dat moment is het een iconisch concept geworden (Brodin, 2012). Deze discretionaire ruimte is de vrijheid die *SLBs* hebben bij het bepalen van de soort, de kwaliteit en de kwantiteit van sancties en beloningen tijdens de beleidsimplementatie (Tummers & Bekkers, 2014). *Street-level* houdt in dat er gewerkt wordt in direct contact met burgers. De term *bureaucrats* houdt in dat het werk uitgevoerd wordt in publieke dienst. Verder zijn *SLBs* opgeleid voor een specifieke bezetting (Hupe & Buffat, 2014).

De *SLB* maakt bij het afleveren van beleid aan de burger veelal beslissingen die het leven van de betrokkenen behoorlijk kunnen beïnvloeden en zelfs aantasten. Het beleid wordt veelal onmiddellijk en persoonlijk bij de burger afgeleverd. De realiteit van de *SLB* staat daarmee haaks op het bureaucratische ideaal van niet persoonlijke onthechting bij het proces van besluitvorming (Lipsky, 1980, pp. 8-9). De term draagt daarmee een paradox in zich: "How to treat all citizens alike in their claims on government, and how at the same time to be responsive to the individual case when appropriate" (Lipsky, 1980/2010, p. xii). Een bijkomend aspect van de werkomgeving van de *SLB* is dan ook dat zij om moeten gaan met persoonlijke reacties van burgers op hun beslissingen en de manier waarop de burgers omgaan met de gevolgen (Lipsky, 1980, p. 9). Professionals worden veelal gezien als slachtoffers van organisatorische controle, waartegen zij weerstand bieden door hun beroepsruimte, standaarden en waarden te beschermen (Ackroyd et al., 2007; Exworthy & Halford, 1999; Scott, 2008; Thomas & Davies, 2005 in Noordegraaf, 2011). Er wordt veelal gesproken in dualismen: beroep versus organisatie of manager versus professional. In dit onderzoek wordt getracht deze dualismen te overstijgen door in het interview open vragen te stellen aan de participant, gericht op zowel interne organisatorische factoren, externe factoren en persoonlijke factoren. In Hoofdstuk 4: Methode komt naar voren op welke manier.

---

<sup>4</sup> Een deel van de informatie uit dit onderzoek is terug te vinden in mijn literatuur review over frontlinie medewerkers.

In het volgende deel van dit hoofdstuk zal het onderdeel *street-level bureaucracy* opgesplitst worden in drie subparagrafen. In elk van de subparagrafen staat een kernbegrip centraal, namelijk het hebben van direct contact met burgers, het hebben van *coping* mechanismen en het hebben van discretionaire ruimte. Deze onderdelen zijn cruciaal voor begrip over de werktoestand van de *SLB*. 'Coping mechanismen' en 'discretionaire ruimte' zijn belangrijke pijlers binnen dit onderzoek. Het onderdeel 'direct contact' is geen conceptuele dimensie die onderzocht zal worden, maar een verbijzondering van het onderzoek.

### 3.2.1 Direct contact

Het hebben van direct contact met burgers is een kenmerk van de *SLB* (Lipsky, 1980, p. xi). In dit onderzoek focus ik mij op *face-to-face* interactie van ambtenaren van de onderzoeksgemeente. Deze gesprekken dragen deels een gedragsveranderingscomponent in zich, gericht op activering van de burger als voorwaarde van zelfredzaamheid. Diverse wetenschappelijke literatuur toont aan dat de vorm van ontmoetingen tussen cliënt en consulent bij het bewerkstelligen van gedragsverandering belangrijk is. Een voorbeeld is bij re-integratie. De relatie en interactie tussen dienstverlener en cliënt zijn hier cruciaal voor het ontstaan van weerstand en motivatie. Uit onderzoek blijkt dat kenmerken van therapeuten of hun stijl of houding belangrijker zijn voor het optreden van gedragsverandering dan concrete methodieken of technieken (Luborsky, McLellan, Woody, O'Brien & Auerbach, 1985; Wampold, 2001 in RWI, 2010 p. 16). Motivatie en zelfsturing zijn belangrijke voorspellers van werk vinden. Het is dus van groot belang om binnen de re-integratie bezig te zijn met het stimuleren van zelfsturend vermogen en motivatie (RWI, 2010, pp. 8-11) Deze kennis doet mij vermoeden dat dit ook van toepassing is bij de interactie tussen bijstandsgerechtigde burgers en de frontliniewerkers. Mijn verwachting is dat de stijl en houding van de *SLB* bepalend zijn voor het ontstaan van weerstand of motivatie voor gedragsverandering. Tevens is er een grote hoeveelheid onderzoek gedaan waaruit blijkt dat actief burgerschap alleen tot stand komt in een institutioneel stimulerende context: namelijk in interactie met, en ondersteund en gestimuleerd door actieve overheden, maatschappelijke organisaties en professionals (Tonkens, 2008, p. 15). Het belang van dit contact is dus groot. Ik zou dan ook graag onderzoek willen doen dat toegespitst is op de frontliniewerker die in direct contact staat met de burger bij het bewerkstelligen van politiek beleid omtrent redzaamheid. Dit zal uitgevoerd worden bij de onderzoeksgemeente. Contact tussen de burger en de frontliniewerker blijft weliswaar een lastige zaak. Het WRR (2012) spreekt van schurende logica's waarbij de leefwereld van de burgers en de systeemwereld van de beleidsmakers botsen, mede door verschillende manieren van denken, handelen vanuit verschillende perspectieven en het verschil in verwachtingen betreffende het doel van het project in kwestie (WRR, 2012).

### 3.2.2 Coping

Binnen deze paragraaf wordt ingegaan op *coping*, gezien het een belangrijk handvat is binnen dit onderzoek wanneer het aankomt op het onderzoeken van het handelen van de ambtenaren. Dit concept zal gebruikt worden om de handelingsmechanismen van de *SLBs* te onderzoeken. Door middel van het waarnemen van *coping* mechanismen wordt getracht uitspraken te doen over de verhouding tussen de beeldvorming en het handelen van *SLBs*.

In de literatuur wordt gesteld dat de *SLB* conflicterende eisen ervaart vanuit beleid, de behoeften van de cliënt, hun professionele codes en hun persoonlijke waarden (Gofen, 2014; Hill & Hupe, 2009; Maynard-Moody & Musheno, 2003; Sager et al., 2014; Tummers et al., 2012 in Vink et al., 2015) Dit zou resulteren in morele conflicten, welke vervolgens op reguliere basis stress opleveren tijdens het leveren van openbare diensten aan burgers (Vink et al., 2015). Om te bepalen hoe de *SLBs* hiermee omgaan, kwam Lipsky (1980) met de term '*coping*'. Een invloedrijke en veelal aangenomen definitie in de sociale wetenschap en gedragswetenschap van *coping* is afkomstig van Folkman en Lazarus (1980, p. 223 in Vink et al., 2015). Deze luidt: "the cognitive and behavioural efforts made to master, tolerate or reduce external and internal demands and conflicts among them." *Coping* wordt veelal gezien als een manier om negatieve aspecten van het werk te verzachten.

Lipsky (1980) veronderstelt dat *SLBs* omgaan met deze kloof tussen vragen en beschikbare bronnen door middel van *coping* strategieën. Zo zou de werklust draagbaar gemaakt worden (Lehmann Nielsen, 2006, p. 865). Een voorbeeld hiervan is de vraag naar redzaamheid vanuit het beleid, de daadwerkelijke vermogens van redzaamheid van burgers (WRR, 2017) en de invloed vanuit de organisatie op het vormgeven van handelingen en verschaffen van bronnen om dit te bewerkstelligen. Om een beheersbare werklust te creëren, passen *SLBs* hun opvattingen over cliënten aan, bijvoorbeeld door cliënten te categoriseren op de mate waarin zij hulp verdienen en door meer aandacht te geven aan 'gemakkelijke' cliënten (Ellis, 2011; Lehmann Nielsen, 2006 in Hupe & Buffat, 2014, p. 551). De *SLB* maakt bij het afleveren van beleid aan de burger veelal beslissingen die het leven van de betrokkenen behoorlijk kunnen beïnvloeden en zelfs aantasten. Hun 'objecten van kritieke beslissingen' (mensen) kunnen namelijk wezenlijk veranderen als resultaat van hun besluitvorming (Lipsky, 1980, p. 9). Deze verantwoordelijkheid kan zwaar zijn en mogelijk leiden tot stress. De continue werkdruk, de inadequate bronnen en conflicterende eisen zouden de *SLB* dwingen tot *coping* mechanismen (Lipsky, 2010 in Vink et al., 2015) Vink et al. focussen op de relatie tussen morele conflicten en *coping* strategieën (Vink et al., 2015, p. 4). Het beleid dat de *SLB* aflevert, is veelal onmiddellijk en persoonlijk. De realiteit van de *SLB* staat daarmee haaks op het bureaucratische ideaal van niet persoonlijke onthechting bij het proces van besluitvorming (Lipsky, 1980, pp. 8-9). *Coping* mechanismen kunnen afwijkingen van dienstidealen indekken (Lipsky, 1980, p. 18)

Wanneer we deze literatuur volgen, zou dit ook gelden voor de consultants en klantmanagers van de onderzoeksgemeente. Dit omdat zij ook frontlinie ambtenaren zijn die beslissingen nemen over welke voorzieningen de burger krijgt en hoe zij iets terug kunnen doen voor de maatschappij. Verder bevinden zij zich in diverse verschuivingen die een nieuw takenpakket opleveren. Dit zou stress kunnen veroorzaken, wat vervolgens kan resulteren in *coping* mechanismen. Ik wil er echter eerst achter komen of zij daadwerkelijk conflicterende eisen ervaren en op welke manier zij deze eisen ervaren. Vink et al. (2015) hebben, gebaseerd op een uitgebreide literatuurreview, een model gecreëerd met daarin negen gedestilleerde *coping* strategieën. Deze is opgenomen in bijlage 1. Gezien de grondigheid en volledigheid van hun onderzoek, maak ik gebruik van dit *coping* model. In dit onderzoek zal bekeken worden welke vormen van *coping* van toepassing zijn bij de beeldvormingen van de consultants en klantmanagers.

Zoals in Hoofdstuk 3.1.2: Financiële redzaamheid kort werd genoemd, spreken Vink et al. (2015) in hun onderzoek over verschillende mogelijke conflicten bij *SLBs*:

- 1) Het conflict beleid-professional
- 2) Het conflict beleid- cliënt
- 3) Het conflict organisatie-professional
- 4) Het conflict cliënt-professional

Gezien de doelgroep in dit onderzoek de professional is, focus ik mij op de conflicten van de professional met het beleid, de cliënt en de organisatie. In het artikel van Vink et al. (2015) wordt een eerste poging gedaan deze conflicten te verbinden aan *coping* mechanismen. Het schema is (vertaald) te vinden in de bijlage en zal verder worden besproken in Hoofdstuk 4: Methode. In de volgende subparagraaf wordt de discretionaire ruimte van de *SLB* besproken, gezien deze noodzakelijk is voor het bestaan van de in deze paragraaf besproken *coping* mechanismen (Lipsky, 1980, p.14; Palumbo, Maynard-Moody & Musheno, 1984 in Vink et al., 2015).

### 3.2.3 Discretionaire ruimte

In deze paragraaf wordt de discretionaire ruimte van de *SLB* aangekaart, gezien deze van cruciaal is bij de invulling van het handelen van de ambtenaren. Lipsky stelt al dat de discretionaire ruimte belangrijk is. Volgens Vink et al. geeft het bestaan van deze ruimte betrokkenen de ruimte om *coping* mechanismen te ontwikkelen (2015). Deze vorm van autonomie geeft de *SLBs* macht om beleid te maken in plaats van simpelweg aansturingen van de leiding te implementeren (Bardacht, 1977; Behn, 2011; Brehm & Gates, 1997; Carroll & Siegel, 1999; Maynard-Moody & Musheno, 2000; Rothstein, 1996 & Wilson, 1978 in Smith, 2003, p. 354). De *SLB* heeft daarmee een belangrijke, unieke en invloedrijke rol bij de beleidsimplementatie. Ze kan een grote invloed uitoefenen op het beleid



(Meyers & Vorsanger, 2007). Winter (2000) stelt dan ook de vraag of *SLBs* dienaren of meesters zijn (Winter, 2000 in Meyers & Vorsanger, 2007, p. 154). Deze discretionaire ruimte zou volgens Lipsky onmisbaar zijn, aangezien sommige situaties een menselijke inschatting nodig hebben. Deze zijn niet te reduceren tot voorgeprogrammeerde *formats* (Lipsky, 1980, p.15 in Hupe & Buffat, 2014, p. 551). Verder geeft het de *SLB* ruimte om beleid passend toe te passen op de behoefte van de cliënt (Tummers & Bekkers, 2014). Sindsdien zijn er in de literatuur vier veel onderzochte variabelen voor de mate en richting van discretionaire ruimte beschreven (Meyers & Vorsanger, 2007):

- 1) De politieke controle
- 2) De organisatorische controle
- 3) De persoonlijke voorkeuren en arbeidsideologie van de *SLBs*
- 4) Contextuele factoren

In recentere literatuur wordt deze theorie nog steeds aangehaald en onderschreven (Baviskar & Winter, 2017; Gofen, 2013; Akosa & Asare, 2017)

### 1. De politieke controle

Diverse onderzoeken focussen op de invloed van politieke controle op de invulling van de discretionaire ruimte van de *SLBs*. Opvallend is dat de meeste uitkomsten gebaseerd zijn op samengevoegde indicatoren over het gedrag van de *SLB*. Er kan dan ook hooguit gesproken worden van indirect bewijs voor invloed van de politieke controle op het handelen van *SLBs* (Meyers & Vorsanger, 2007, p. 155).

### 2. De organisatorische controle

Een andere invalshoek betreft de rol van de organisatie. De mate en richting van discretionaire ruimte wordt gekoppeld aan de structuur van de taakomgeving, de complexiteit van taken en het gebrek aan bronnen. Complexiteit zou de behoefte aan discretionaire oordelen vergroten. Verder heeft politieke druk door het invoeren van gedetailleerde regels en procedures veelal het tegenovergestelde resultaat: het dwingen van frontliniewerkers tot het selectief toepassen van regels die té omvangrijk zijn om in zijn geheel af gedwongen te kunnen worden (Meyers & Vorsanger, 2007, p. 155). Verder moeten *SLBs* omgaan met een tekort aan bronnen en een hoge mate van verwachtingen, iets dat veelal zou leiden tot een inconsistente en particularistische behandeling van gelijke burgers of een geroutineerde behandeling van ongelijke burgers (Brodin, 1995, 1997; Hagen, 1987; Pessa, 1978; Weatherley & Lipsky, 1977 in Meyers & Vorsanger, 2007, p. 155).

Wanneer ik deze categorie zie, heb ik een directe associatie met de mate van autonomie die professionals al dan niet ervaren. Bij het concept autonomie ga ik uit van de definitie zoals deze door Ryan en Deci beschreven is in de *self-determination theory* (Deci & Ryan, 1985, 2000), namelijk: “the sense of choice and willingness one experiences when one behaves in a way that is congruent with self-endorsed values and interests.” (Deci et al., 2006; Williams et al., 2006 in Moreau & Mageau, 2012). Een autonome werkomgeving refereert aan een sociale omgeving waar mensen als aparte individuen worden gezien, in staat tot *self-determination*. Het staat in sterk contrast met gecontroleerde omgevingen, waarbij mensen als pionnen worden gezien die ingezet dienen te worden om tot een bepaalde uitkomst te komen. Hierbij worden de persoonlijke gedachten, behoeften en gevoelens veelal genegeerd (Moreau & Mageau, 2012). Uit divers onderzoek is al gebleken dat een autonomie-ondersteunende leidinggevendenstijl zorgt voor een betere psychologische gezondheid (Baard et al., 2004; Blais and Brière, 1992; Lynch et al., 2005 in Moreau en Mageau, 2012) en lager psychologisch *distress*. (Deci et al., 2001 in Moreau & Mageau, 2012). Daarnaast voorspelt het de werktevredenheid (Moreau & Mageau, 2012).

### *3. Individuele interesses, professionele normen en betekenisgevingprocessen betreffende het dagelijkse werk.*

De derde groep onderzoekers bepleit dat *SLBs* relatief immuun zijn voor enerzijds beleidsrichtlijnen en anderzijds organisatorische prikkels. Deze groep onderzoekers spreekt hoofdzakelijk over de invloed van individuele interesses, professionele normen en betekenisgevingprocessen omtrent het dagelijkse werk. Ook Winter en May (2009) stellen dat de invloed van politiek en managers relatief gelimiteerd is in vergelijking met de invloed van eigen begrip aan beleidsdoelen, professionele kennis en beleidsaanleg. Onderzoekers ontdekten diverse aspecten die gevolgen hadden voor discretionair gedrag, van socialisatie in professionele normen tot persoonlijke overtuigingen omtrent beleidsinstrumenten en targets. Zo stellen Brehm en Gates (1997) naar aanleiding van data uit vragenlijsten en observaties bijvoorbeeld dat *SLBs* hoofdzakelijk zelfregulerend zijn bij besluiten omtrent beleid. Bureaucratische discretie zou hoofdzakelijk gebaseerd zijn op voorkeuren van de *SLB* (in Meyers & Vorsanger, 2007). Ook Maynard-Moody en Musheno (2000, 2003) beschrijven dat de handelingen en beslissingen die er genomen worden, gevormd worden door persoonlijke overtuigingen en oordelen over wat eerlijk is en welke cliënten waardig zijn, niet als reactie op regels, procedures of beleid (Maynard-Moody & Musheno, 2000). In hun onderzoek wordt duidelijk dat *SLBs* veelal uitgaan van eigen morele oordelen. Oordelen gebaseerd op persoonlijke kennis van en interactie met cliënten. Besluiten en handelingen zijn niet zozeer geleid door regels, training of procedures maar meer door overtuigingen en normen over wat eerlijk is (Maynard-Moody &

Musheno, 2003 in Meyers & Vorsanger, 2007) en welke klanten het wel en niet waard zijn (Maynard-Moody & Musheno, 2003, p. 6 in Hupe & Buffat, 2014 en Meyers & Vorsanger, 2007). Recentere literatuur beschrijft nog steeds het belang van de eigen oordelen van de *SLB* bij de omgang met behoeften en wensen van burgers (Tummers & Bekkers, 2014, p. 541). Empirische variatie in gedrag wordt in de literatuur ook veelal gewijd aan demografische kenmerken (Hupe & Buffat, 2014).

#### 4. Contextuele factoren

Een vierde invloedsgroep betreft contextuele factoren. Hierbij gaat het om maatschappelijke verschuivingen en socio-economische systemen. Gezien dit onderzoek zich focust op de verhouding tussen beeldvorming en handelen, vallen deze systemen buiten de scope van dit onderzoek en worden ze enkel af en toe aangestipt.

### 3.3 De relatie tussen visie en handelen

Er hebben diverse onderzoeken plaatsgevonden naar de discrepantie tussen zelf-gerapporteerde intenties en feitelijk gedrag. Een groot deel hiervan betreft consumptie (Vermeir & Verbeke, 2008) of de gezondheidszorg (Jenner, 2006; Tudor, Barr & Gilg, 2007). Diverse bevindingen echter zijn gebaseerd op processen binnen besluitvorming en daarmee ook toepasbaar binnen een re-integratie- of participatiecontext. Zo stelt Gram (2010) dat er een kloof bestaat tussen de kennis over (consumptie)gedrag en het daadwerkelijke gedrag. Winkelen met familie zou geen rationeel of bewust proces zijn, wat het gebruik van zelf-gerapporteerd gedrag problematisch maakt. Ik verwacht een gelijksoortige kloof te gaan herkennen in dit onderzoek, aangezien uit de literatuur blijkt dat deze kloof inherent is aan mensen. Het proces dat in dit onderzoek bekeken wordt, draait ook om menselijk gedrag en besluitvorming. In mijn optiek bestaat er daarom een reële kans dat de *SLB* onopgemerkt ander gedrag vertoont dan hij/zij denkt.

### 3.4 Beleid

Dit onderzoek vertrekt vanuit het standpunt dat er een kloof bestaat tussen vermogens van burgers en beleid omtrent zelfredzaamheid (WRR, 2017). Uit diverse literatuur blijkt dat beleid sturend is voor het gedrag van de ambtenaar. Beleid neemt daarmee een belangrijke plaats in binnen dit onderzoek. In dit onderzoek wordt uitgegaan van een klassieke benadering van beleid. Een overheid wil bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen sturen en moet van geval tot geval bepalen op welke manier deze sturing vorm dient te krijgen. Het gaat dus om alle voornemens, keuzes en acties van een of meerdere bestuurlijke instanties, gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling (Bovens et al., 2012, p. 69). In dit geval is het beleid dat de frontliniewerkers afleveren gericht op

(arbeids)participatie of een andere vorm van activering van de burger ten voordele voor de maatschappij.

In het WRR rapport (2017) worden twee mogelijke beleidspectieven aangekaart: het rationalistische perspectief en het realistische perspectief. Het uitgangspunt van beide perspectieven is hetzelfde, te weten eigen verantwoordelijkheid, en het doel is eveneens hetzelfde, te weten autonomie en redzaamheid voor iedere burger (p. 137). Toch is het rationalistische perspectief gebaseerd op economische en juridische benaderingen van beleid. Het realistische perspectief houdt rekening met verschillen en beperkingen binnen het doe-vermogen van burgers en biedt meer kans op het realiseren van redzaamheid (pp. 14-15). Bij deze beleidspectieven wordt onderscheid gemaakt in assumpties over mentale vermogens van burgers, assumpties over gedrag van burgers, de inrichting van het beleid en de uitvoering van het beleid. Beide perspectieven brengen andere visies op deze onderdelen met zich mee. Dit onderscheid zal ik ook volgen in de uitwerking van de resultaten van mijn interviews en observaties.

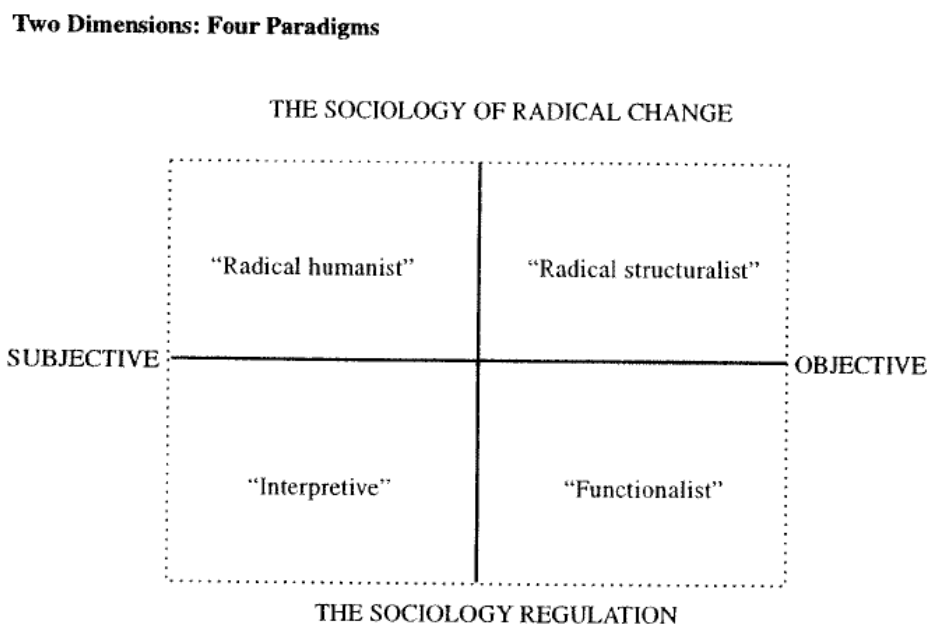
In dit hoofdstuk is de onderzoeksvraag geconceptualiseerd met behulp van een theoretische onderbouwing. Zo heeft de onderzoeksvraag meer diepte gekregen. In het volgende hoofdstuk zal dit operationeel gemaakt worden. Hierbij zal de nadruk liggen op de kernconcepten uit de deelvragen, namelijk de visie van *SLBs* op beleid, de visie van *SLBs* op organisatorische controle, persoonlijke betekenisgeving en persoonlijke norm van *SLBs* en het handelen van de *SLBs*. Deze worden in het volgende hoofdstuk omgezet in topics en meetbare eenheden. Allereerst worden de meest relevant gebleken theoretische concepten genoteerd (topics). Vervolgens wordt gekeken hoe deze topics in de leefwereld van de respondenten aan de orde zouden kunnen komen. Aan de hand daarvan zijn er subonderwerpen opgesteld. Door deze meetbare eenheden kan er een brug geslagen worden tussen theorie en praktijk.

## 4. Methodologie

### 4.1 Persoonlijke positionering

In dit hoofdstuk worden de hiervoor beschreven theoretische concepten operationeel gemaakt. Ook worden het proces van dit onderzoek en de gebruikte methoden uiteen gezet. Er zal ingegaan worden op specifieke keuzes, het soort onderzoek, mijn positie als onderzoeker en het verloop van het onderzoek. Vervolgens worden de respondenten, de dataverzamelmethode en de betrouwbaarheid en validiteit besproken.

Het is van belang om als onderzoeker bewust te zijn van je eigen positionering. Om me te positioneren, maak ik gebruik van het *'four paradigm'* schema van Burrell en Morgan (1979):



Het is een 2x2 matrix die vier wetenschappelijke stromingen tegen elkaar uitzet. De horizontale as is gericht op de aard van de wetenschap. Hier staan subjectivisme en objectivisme tegenover elkaar. Het objectivisme is gebaseerd op natuurwetenschappen. Deze stroming gaat uit van een objectieve werkelijkheid die vanuit wetenschap verklaard kan worden. Er wordt uitgegaan van het positivisme. Kwantitatief onderzoek sluit hierbij aan. Subjectivisme is tegen dit positivisme en richt zich op de werkelijkheid als een construct. Hierbij staan subjectiviteit en betekenisgeving centraal. De werkelijkheid zou sociaal geconstrueerd zijn en onderzoek is erop gericht dat te begrijpen. Het verwerpt het idee dat wetenschap objectieve kennis kan genereren (Burrell & Morgan, 1979).

De verticale as is gericht op de aard van de samenleving. Hier staan regulatie en radicale verandering tegenover elkaar. Regulatie focust zich op het zoeken naar verklaringen van de samenleving in termen van eenheid en samenhang. Radicale verandering zoekt daarentegen naar verklaringen voor contrasten en structurele conflicten (Burrell & Morgan, 1979, p. 17)

Dit onderzoek bevindt zich in de interpretatieve benadering. Het zoekt naar data binnen het bereik van het bewustzijn en subjectiviteit van het individu, binnen het referentiekader van de participant in tegenstelling tot de observeerder (Burrell & Morgan, 1979, p. 28). Er zit inherent in besloten dat ik niet uit ga van één waarheid, maar van verschillende constructen van de werkelijkheid onder de frontlinie medewerkers. Ik focus op persoonlijke ervaringen, overtuigingen en handelingen en tracht deze te achterhalen door middel van interviews en observaties. Ik probeer kennis te vergaren over de relatie tussen beeldvorming en handelingen bij een specifieke groep frontliniewerkers. Er zullen dan ook geen algemene uitspraken gedaan worden en de resultaten zijn niet generaliseerbaar. Toch hoop ik inzichten te kunnen vergaren over mogelijke verbanden die van belang zijn. Zo kan er beter begrip ontstaan over de relatie tussen beeldvorming en handelen van frontlinie ambtenaren.

#### 4.1.2 Rol als onderzoeker

Als onderzoekster heb ik een verleden in communicatiewetenschap door mijn bachelor 'media en cultuur'. Ik ben mij ervan bewust dat dit in combinatie met mijn interesse in gedragswetenschappen een sturende factor is binnen mijn waarnemingen en deze ook kan kleuren. Verder ben ik politiek en maatschappelijk betrokken. Ik vind het belangrijk om me bezig te houden met wat er speelt in de wereld en volg het nieuws op de voet. Dit was één van de hoofdredenen voor mij om dit onderzoek uit te willen voeren: ik wilde graag van dichterbij zien welke problemen er spelen sinds de decentralisaties van 2015.

Ik probeerde mijn eigen oordelen uit te zetten en een objectieve houding aan te nemen. Dit is van belang aangezien een aanzienlijk deel van de data afkomstig is van mijn eigen waarneming. Toch is op diverse manieren getracht dit zoveel mogelijk te vermijden. Hieronder wordt uitgelegd op welke manieren. Verder ben ik actrice. Ik ben getraind om te reageren op signalen in een ruimte. Met name de observaties zijn dan ook lastig, gezien ik hier geen inbreng heb in het gesprek. Een groot deel van mijn energie zal uitgaan naar een neutrale houding aannemen en geen reacties geven. Deze persoonlijke eigenschappen zouden van invloed kunnen zijn op de kwaliteit van de data verzameling. Ondanks mijn pogingen tot het niet laten doorschemeren van mijn eigen mening, is uit de transcripten helaas gebleken dat dit niet altijd gelukt is.

Het was de eerste keer dat ik in aanraking kwam met een uitvoeringsinstantie van een gemeente. Dit zorgde voor een open visie en frisse blik, aangezien ik niet vastzat aan bepaalde ideeën en de situatie kon observeren zoals deze zich aandeede. Doordat ik enkel onderzoek kwam doen en mij ook zo opstelde, gaf ik de indruk geen belang te hebben bij goede resultaten. Ik merkte dat een vertrouwelijke doch neutrale houding het best werkte. Dit gaf vele respondenten het gevoel hun ei kwijt te kunnen, ook voor en na de dataverzamelmomenten. Dit is gebleken uit het gedrag van de respondenten. Verschillende respondenten spraken achteraf bij mij hun daadwerkelijke, veelal negatieve, gedachten over de client of het beleid uit.

## 4.2 Literatuuronderzoek

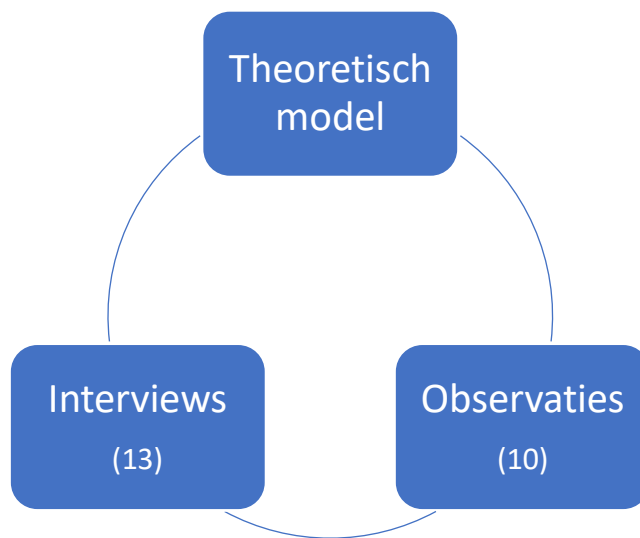
Om tot een theoretisch kader te komen, is er een literatuurstudie verricht. Om los te komen van mijn positie heb ik allereerst vele literatuurreviews doorgelezen. Dit is om een globaal beeld te kunnen schetsen van de heersende visies omtrent de frontliniewerkers en hun rol bij beleidsimplementatie. Vervolgens ben ik gericht gaan zoeken naar onderzoeken. Hierbij heb ik voornamelijk gebruik gemaakt van Google Scholar en Google Books. Ik keek naar veel geciteerde bronnen en naar veelgebruikte namen in de reviews. Belangrijke trefwoorden zijn geweest: *'Street-level bureaucracy'*, *'Policy making'*, *'Policy implementation'*, en *'Municipalities'*. Betreffende het contexthoofdstuk, heb ik tevens gebruik gemaakt van Google en van de trefwoorden: *'Participatiesamenleving'*, *'zelfredzaamheid'*, *'decentralisatie'* en *'Behavioral public administration'*. De volgende stap in het onderzoek bestond uit het houden van de interviews. Later in dit hoofdstuk zal uitgewerkt worden op welke manier de interviews vorm hebben gekregen.

## 4.3 Empirisch onderzoek

### 4.3.1 Kwalitatief onderzoek

Om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag, wordt er kwalitatief onderzoek verricht. Bij kwalitatief onderzoek ligt er meer nadruk op woorden dan op kwantificatie in de dataverzameling en analyse (Bryman, 2016, p. 374). Hierdoor bevind ik mij in een paradigma dat uit gaat van subjectiviteit, interpretatie en constructivisme (O'leary, 2009, p. 133). Het onderzoek is kleinschalig gezien de intensiviteit van de methode, de beschikbare middelen en het tijdsframe waarbinnen het onderzoek plaats moest vinden. Een andere praktische bijzaak is dat er niet meer *SLBs* werken. Het onderzoek zal verkennend en explorerend van aard zijn, gezien er getracht wordt inzichten te vergaren over een -al dan niet bestaande- discrepantie tussen de beeldvorming en het handelen van de ambtenaren. Daarvoor wordt er gewerkt met een gemengd model waarin zowel interviews als observaties worden verricht. Deze methoden zullen worden gecombineerd, wat leidt tot unieke data

en bevindingen. Zo wordt er een triangulatie gecreëerd waarin drie kernelementen met elkaar worden verbonden: dat wat ik in de literatuur lees, dat wat ik in de interviews (dertien) hoor en dat wat ik in de observaties (tien) zie.



*Triangulatie. Een visuele representatie van de samenhang van de verschillende onderzoeksmethoden in dit onderzoek.*

Een veelal gehoord criterium bij kwalitatief onderzoek, betreft dat de resultaten beïnvloed zijn door de visie van de onderzoeker. Daarnaast zou het in tegenstelling tot kwantitatief onderzoek niet leiden tot brede inzichten (Bryman, 2016). Ik ben mij hier bewust van en zal proberen de subjectiviteit zoveel mogelijk te ondervangen door meetbare eenheden op te stellen. Op die manier wordt getracht mijn waarneming te objectiveren. Verder ben ik in dit onderzoek niet zozeer op zoek naar brede inzichten. In plaats daarvan zoek ik naar diepgang. Er zullen dertien respondenten in diepte worden onderzocht in plaats van meerdere respondenten minder diep. Zo hoop ik de beeldvorming en het handelen te kunnen begrijpen en doorgronden en inzichten in hun belevingswereld te krijgen (Bryman, 2016). Deze data zijn voor deze vraagstelling van meerwaarde. Door de omvang van de data tracht ik geen algemene uitspraken te doen. Ik zoek enkel naar structuren binnen deze specifieke doelgroep om mogelijke aannames te doen over de situatie die ik onderzocht heb.

## 4.4 Dataverzamelingmethoden

### 4.4.1 De onderzoeksgemeente

Wanneer een burger problemen ondervindt omtrent zijn of haar zelfredzaamheid of deelname aan de samenleving, komt hij veelal bij de gemeente terecht bij het zoeken naar ondersteuning en voorzieningen (Rijnkels & De Man, 2010). Het onderzoek betreft frontlinie ambtenaren van de



participatieafdeling bij de onderzoeksgemeente. Deze afdeling bevindt zich in de uitvoeringsorganisatie van de gemeente. De onderzoeksgemeente is een middelgrote gemeente met ruim 2200 bijstandsgerechtigde burgers. Een belangrijk onderdeel van de gesprekken met burgers is het stimuleren van participeren in de samenleving en het gebruik van minimaregelingen. Verder wordt er gehandhaafd op het recht op bijstand en zijn ze alert op fraude.

Doorslaggevend bij de keuze voor deze gemeente, was hun zoektocht naar beter contact met burgers die de gemeente uit het oog verloren is. Zo kan dit onderzoek ook voor hun van meerwaarde zijn wat betreft de inrichting van gesprekken. Verder kreeg ik er de mogelijkheid om overal rond te kijken en kreeg ik de ruimte om bij diverse gesprekken aanwezig te zijn. Wegens de kleinschaligheid van de afdeling en omdat het onderzoek gedeeld wordt met de onderzoekspopulatie, is volledige anonimiteit gegarandeerd. Hopelijk geeft dit respondenten meer ruimte om eerlijk te spreken over hun persoonlijke visie.

#### 4.4.2 Respondenten

De onderzoeksgroep zijn dertien frontliniemedewerkers. Zij zijn werkzaam bij de uitvoeringsinstantie bij de onderzoeksgemeente. Alle participanten waren tussen de 24 en de 63 jaar oud. Hiervan waren acht vrouw en vijf man. Allen hebben te maken met hetzelfde gemeentelijk beleid en rijksbeleid. Wel zijn ze in contact met verschillende groepen klanten en hebben ze verschillende primaire taken. Er is gekozen voor een spreiding in functie om meer generaliseerbaarheid te waarborgen. De functies die de ambtenaren bekleden, zijn consulent, consulent ondersteuner, klantmanager, poortmanager, poortmedewerker, loopbaancoach, intake poort, *jobhunter* en gastvrouw. Zij bevinden zich allen op uitvoeringsniveau en de resultaten komen dus voort uit een uitvoerdersperspectief. Echter, om anonimisering te kunnen garanderen bij de respondenten is het binnen dit onderzoek onmogelijk gebleken om het profiel van de respondenten mee te nemen in de resultaten. De onderzoeksgroep is dusdanig klein en daarvoor zijn er teveel verschillende functies op de afdeling. De respondenten hebben zich allen vrijwillig aangemeld en waren bereid tot zowel een interview als een observatie. Geen van hen was op de hoogte van de precieze zoektocht naar de verhouding tussen beeldvorming en handelen. Dit is om te voorkomen dat ambtenaren zich gaan gedragen naar eerdere uitspraken uit interviews. Er is anonimiteit gegarandeerd. De respondenten worden in dit onderzoek dan ook aangehaald door middel van een code, bestaande uit de letter R en een nummer (1 – 13).

#### 4.4.3 Procedure

Om tot bredere inzichten over de huidige maatschappelijke verschuivingen te komen, hebben er voorafgaand aan het onderzoek allereerst drie oriënterende gesprekken plaatsgevonden met diverse

partijen: de onderzoeksgemeente, Gemeente Y en adviesbureau Z dat zich bezighoudt vraagstukken in het publieke domein. Dit was om tot inzichten te komen over wat er speelt voor verschillende gemeenten. Mijn onderzoek zal zich richten op de onderzoeksgemeente. Vervolgens heb ik een uitgebreide literatuurstudie gedaan. Nadat de theoretische concepten geoperationaliseerd waren, kon ik beginnen met het verzamelen van data door middel van interviews en observaties.

#### 4.4.4 Interviews

Aangezien deze frontliniewerkers zich bevinden in een strijd tussen beleid en vermogens van burgers (WRR, 2017), is er de mogelijkheid dat dit veel emoties oproept bij de doelgroep. Ook is uit verschillende wetenschappelijke onderzoeken gebleken dat de persoonlijke voorkeuren, interesses, professionele normen en betekenisgevingsprocessen van grote invloed zijn op de manier waarop de frontlinie medewerker zijn vrije ruimte invult (Meyers & Vorsanger, 2007). Door in een interview persoonlijk te spreken met de individuele ambtenaren kan hier een preciezer beeld van worden geschetst. De interviews zijn gehouden in de periode 16 tot en met 24 mei 2018 en vonden plaats bij de uitvoeringsinstantie tussen het werk door. Alle audio is met toestemming opgenomen. Dit is om er zeker van te zijn dat de respondenten op de hoogte zijn van de opname en weet hebben van het gebruik van de data. De interviews waren allen tussen de 30-60 minuten lang. Direct na elk interview is het gesprek in eigen woorden samengevat en het interview gereconstrueerd. De verhalen zijn aangevuld met transcripten. Eén van de audiobestanden bevatte een piep en was nauwelijks verstaanbaar. Deze is toch bruikbaar gebleken voor het onderzoek, gezien mijn samenvatting van het gesprek. Deze bevatte bij bijna alle topics de kern van de visie van de respondent. Wel ben ik mij bewust van de tussenkomst van mijn eigen interpretatie hier.

De interviews waren semi gestructureerd van aard en de inhoud was gebaseerd op vooraf gevonden theorie. Zo is uit de theorie gebleken dat de mate en richting van de discretionaire ruimte kan zijn afhankelijk van de politieke controle, de organisatorische controle, de persoonlijke voorkeuren van de *SLB* en de contextuele factoren. Door Vink et al. (2015) worden hier diverse conflicten aan gekoppeld. Dit is gecombineerd met literatuur over het handelen van professionals door Argyris (1991). Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen de aangenomen actietheorie en dat wat de professional feitelijk doet. Als laatste, was het WRR rapport (2017) van belang. Dit rapport beschrijft dat er een kloof bestaat tussen zelfredzaamheid in beleid en hoe mensen daadwerkelijk zijn. Deze theoretische onderbouwing, uitgewerkt in Hoofdstuk 3: Theoretisch kader en Hoofdstuk 2: Context, brachten mij tot de volgende topiclijst:

Politieke controle

Organisatorische controle

Persoonlijke overtuigingen

Deze topics zijn gebaseerd op de theoretische concepten die centraal staan in elk van de deelvragen.

Discretionaire ruimte

Dit topic is gebaseerd op de bewering dat discretionaire ruimte onmisbaar is voor het bestaan van *coping* mechanismen (zie Hoofdstuk 3: Theoretisch Kader).

De interviews hadden de vorm van een los gesprek. Om het ijs te breken, bood ik aan het begin een stroopwafel en koffie aan. Daarna begon ik elk interview met dezelfde inleiding waarin ik het onderwerp van het onderzoek vertel en de anonimiteit van de respondent benadruk. Ik heb niet benoemd wat mijn onderzoeksonderwerp is, aangezien dit hen zou kunnen sturen in de beantwoording van de vragen. De eerste vragen betroffen personalia van de respondenten. Vervolgens vroeg ik naar de functie van de respondent om van daaruit makkelijk in te kunnen haken op hun visie op het politieke beleid. Door de topics slechts als rode draad aan te houden, bleef er een zeer bruikbare flexibiliteit over om in te springen op de onderwerpen die ik aangereikt kreeg tijdens het interview. Dit gaf de respondenten ruimte om te spreken over wat zij relevant vonden en dat heeft verrassende bevindingen opgeleverd. Deze zullen in Hoofdstuk 5: Resultaten naar voren komen. Op deze manier is geprobeerd op een inductieve manier tot inzichten te komen. De mening van de respondent wordt gezien als een indicator van de opvatting die hij/zij heeft. Naast interviews met de doelgroep, ben ik aanwezig geweest bij een presentatie van prof. dr. Mark Bovens. Hij was de leider van de WRR-projectgroep die het rapport (2017) heeft voorbereid. Naderhand heb ik hem nog enkele vragen kunnen stellen. Dit is echter enkel als context meegenomen in dit onderzoek.

Tijdens de eerste drie interviews leken bij twee respondenten de vragen niet binnen te komen. Ze bleven in een beschrijvende of reflecterende rol hangen. Mijn eerste ingeving was dat dit mogelijk zou kunnen komen door de formulering van de vraagstelling. Na gesprekken met mijn begeleider heb ik geprobeerd deze aan te passen en de respondenten persoonlijker te vragen naar hun visie als burger. De data van de twee respondenten zijn wel meegenomen in het onderzoek. Het is een aanleiding geweest tot nader onderzoek van de vorm van vertellen binnen alle interviews. Dit

heeft, zoals in Hoofdstuk 6: Resultaten zal blijken, interessante bevindingen over verschillende mogelijke rollen van *SLBs* opgeleverd.

#### 4.4.5 Observaties

In dit onderzoek wordt de verhouding tussen de beeldvorming en het handelen van de ambtenaren onderzocht. Naast de dertien interviews die gericht waren op beeldvorming, hebben er tien observaties plaatsgevonden gericht op het handelen. Het betreft dezelfde ambtenaren. Bij drie ambtenaren kon ik vanwege verschillende redenen geen gesprek observeren. De observaties zijn gehouden in de periode tussen 18 en 29 juni 2018. Er is gekozen om in de observaties te focussen op interactiemomenten tussen de frontliniemedewerker en een cliënt, omdat dit een ontmoeting is tussen beleid en burger. Zoals in Hoofdstuk 3: Theoretisch Kader naar voren is gekomen, is dit een cruciaal onderdeel binnen gedragsverandering van burgers.

Er zijn diverse soorten observaties mogelijk. In dit onderzoek heb ik gekozen voor een gestructureerde observatie. Een gestructureerde observatie is een methode voor het systematisch observeren van gedrag van individuen door middel van categorieën, ondergebracht in een schema (Bryman, 2016, p. 267). In de observaties staat het handelen van de frontlinie medewerker centraal. De observaties zijn ingestoken vanuit theorieën over *coping* mechanismen zoals opgesteld door Vink et al. (2015). Allereerst zijn er aan het in het eerder opgestelde schema, zoals deze te vinden is in bijlage 1, indicatoren toegevoegd. Deze zijn met behulp van logisch nadenken door mij persoonlijk opgesteld en gericht op drie waarneembare factoren: de houding van de ambtenaar tijdens de interactie, het woordgebruik van de ambtenaar tijdens de interactie en de reactie van de cliënt. Deze is te vinden in bijlage 2. Op deze manier is er een observatieformulier (checklist) ontstaan, welke gehanteerd kon worden tijdens de observaties. Bij elk van de observaties is er tussen de 20 en de 30 minuten interactie waargenomen met 1 of meerdere cliënten.

Bij de observaties was ik als externe observator aanwezig. Dit zou van invloed kunnen zijn geweest op de respondenten, aangezien zij zich mogelijk bekeken voelden en zich anders zouden kunnen gedragen dan normaal. Verder bestaat er bij de observator veelal een neiging om alleen de dingen te zien die de observator wil of verwacht te zien. Dit wordt ook wel de *observer bias* genoemd. Vermoedelijk is deze vooringenomenheid bij het interpreteren van de resultaten inherent aan dergelijk onderzoek (Mook, 2001). Om de invloed hiervan te beperken, wordt er zo min mogelijk eigen interpretatie meegenomen door bij alle bevindingen uit de observaties te reflecteren op mijn eigen positie en achtergrond. Desalniettemin kan ik niet garanderen dat deze verdwenen is en bij eventuele herhaling is dubbelblind onderzoek ten zeerste aan te raden (Mook, 2001).

Na enkele observaties kwam ik tot het inzicht dat er een correctie aangebracht diende te worden. Zo achtte ik de categorie *ondersteuning zoeken* alleen mogelijk wanneer deze plaats zou vinden na een gesprek. Ik kwam echter tot het inzicht dat dit ook tijdens het gesprek kan. Dit heb ik aangepast in de checklist.

Het topic dat in de observaties onderzocht wordt, is:

- 1) Handelen van de SLB

#### 4.4.6 Operationalisering van de topics

Om de theoretische concepten onderzoekbaar te maken, dienen zij te worden geoperationaliseerd. Dit houdt in dat de theoretische concepten vanuit hun abstractie omgezet worden tot meetbare eenheden. Bij de interviews werd dit gedaan door in sub onderwerpen van de topics aan te geven hoe deze concepten zich kunnen manifesteren in de leefwereld van de respondenten. Deze sub onderwerpen stellen dan iets over de overkoepelende topic. Het uiteindelijke resultaat was:

- 1) Politieke controle (participatiebeleid en targets)

- Mate van sturing bij werkinvulling
- Belemmeringen

- 2) Organisatorische controle (gemeentelijke invulling, taakomgeving, complexiteit van taken en schaarsheid van bronnen)

- Mate van sturing bij werkinvulling
- Middelen
- Belemmeringen

- 3) Persoonlijke overtuigingen (professionele norm, en betekenisgeving van het dagelijkse werk)

- Professionele norm
- Visie op participatiebeleid
- Visie op overheidsbeleid
- Visie op eigen rol
- Visie op eigen handelen
  - Houding
  - Activerende rol

- Motivatie
- Visie op vermogens van de – al dan niet – zelfredzame burger

#### 4) Discretionaire ruimte

- Mate van vrije speelruimte

Deze sub onderwerpen gaven vorm aan de interviews. Om een invulling te geven aan het vraagstuk rondom het handelen van de *SLB*, is er gekozen voor *coping* mechanismen. De topiclijst krijgt nu de volgende toevoeging:

#### 5) Handelen van de *SLB*

- *Coping* mechanismen

Om de *coping* mechanismen meetbaar te maken, ben ik vertrokken vanuit theorie van Vink et al. (2015). Zij hebben een schema opgesteld waarin zeven *coping* groeperingen worden onderscheiden. Dit schema is vertaald en terug te vinden in bijlage 1. De zeven groeperingen van Vink et al. (2015) zijn onderhandelen (*negotiation*), oppositie (*opposition*), ontsnappen (*escape*), aanpassen (*accomodation*), probleemoplossing (*problem-solving*), ondersteuning zoeken (*support-seeking*) en hulpeloosheid (*helplessness*). Elk van deze categorieën bestaat uit één tot zes verschillende onderdelen. Deze worden in een korte beschrijving uitgewerkt. In totaal zijn er achttien *coping* mechanismen verdeeld onder de zeven groeperingen. In het artikel wordt daarmee een poging gedaan tot het verbinden van morele conflicten aan *coping* mechanismen. In dit onderzoek wordt deze insteek nader onderzocht binnen de context van de onderzoeksgemeente ten tijde van de invoering van de dienstverlenende gesprekken als onderdeel van maatregelen in het licht van de participatiewet.

Om deze *coping* mechanismen meetbaar te maken, heb ik bij elk van de opties indicatoren opgesteld. Deze zijn samengevoegd met de tabel van Vink et al. (2015) en staat in bijlage 2. De opgestelde indicatoren zijn gebaseerd op drie kernaspecten van een dialoog, namelijk verbale uitingen (woorden van de *SLB*), non-verbale uitingen (houding van de *SLB*) en de reactie (uiting van de cliënt). Gebaseerd op de beschrijving van de mechanismen heb ik voor elk van de mechanismen minimaal zeven en maximaal twaalf indicatoren opgesteld. Dit is gedaan op basis van gezond verstand. Op deze manier kon het observeren van *coping* mechanismen als het ware via een checklist gedaan worden.

## 4.5 Data-analysemethode

Allereerst zijn de transcripten van de interviews gecodeerd. Dit houdt in dat de transcripten namen of labels krijgen om verschillende delen bij elkaar te brengen die van mogelijk theoretisch belang zijn of die opvallend zijn binnen de bestudeerde sociale wereld (Bryman, 2016, p. 573). Zoals Charmaz (1983, p. 186) het stelt, gaat het om “Codes ... serve as shorthand devices to *label, separate, compile* and *organize* data.” (nadrukken in origineel) (in Bryman, 2016, p. 573). Dit is gedaan om de enorme hoeveelheid data te kunnen structureren. Deze vorm van clusteren heeft als voordeel dat de uitspraken van de respondenten zonder tussenkomst van mij als onderzoeker gebruikt worden. Dit komt de objectiviteit en betrouwbaarheid van het onderzoek ten goede.

Om te coderen is gebruikt gemaakt van het programma Nvivo. Allereerst is er open gecodeerd. Open coderen is “the process of breaking down, examining, comparing, conceptualizing and categorizing data.” (Strauss & Corbin, 1990, p. 61 in Bryman, 2016, p. 574). De codes die ontstonden, zijn vervolgens axiaal gecodeerd. Dit houdt in: “a set of procedures whereby data are put back together in new ways after open coding, by making connections between categories.” (Strauss & Corbin, 1990, p. 96 in Bryman, 2016, p. 574). Daarna is er selectief gecodeerd. Dit is: “the procedure of selecting the core category, systematically relating to other categories, validating those relationships, and filling in categories that need further refinement and development.” (Strauss & Corbin, 1990, p. 116 in Bryman, 2016, p. 574). Deze thema's zijn onder de topics geplaatst waarmee ik de interviews in ben gegaan. De codeboom die ontstaan is, is te vinden in bijlage 3. Vanuit deze codeboom kunnen belangrijke verhaallijnen gedestilleerd worden. Er kan een beeld geschetst worden over de algehele visie van de ambtenaren omtrent het participatiebeleid, gemeentelijk beleid, de burger en hoe zij daarmee denken om te gaan. De meest voorkomende en mijns inziens opvallendste bevindingen zullen uiteen worden gezet. Dit zijn codes die vaker dan drie keer naar voren zijn gekomen. Ook de observaties zullen geclusterd worden. Er zal worden gekeken welke structuren te herkennen zijn binnen de bevindingen van de observaties.

Vervolgens zullen de geclusterde interviewresultaten en de geclusterde observatieresultaten naast elkaar worden gelegd en in verhouding tot elkaar worden besproken. Hierbij zal gebruik gemaakt worden van de topiclijst. Er zal hoofdzakelijk gekeken worden vanuit theorie over beleidsperspectieven zoals deze in Hoofdstuk 3: Theoretisch Kader aan bod is gekomen. Deze maakt een onderscheid tussen het rationalistische perspectief en het realistische perspectief (WRR, 2017). Van zowel het observatiecluster als het interviewcluster zal bekeken worden binnen welk perspectief deze past. Hierbij zullen de meest voorkomende verhoudingen tussen het interview en de observatie besproken worden. Alle resultaten zullen op een grote hoop worden gegooid en hierin zal naar structuur gezocht worden. Het is vanwege het tijdsbestek niet mogelijk van elke respondent de

beeldvorming en het handelen apart te vergelijken. Gezien niet alle details worden opgenomen in de analyse, resulteert dit in een minder precies resultaat. Daarnaast resulteert de huidige vorm erin dat alle interviews gebruikt kunnen worden, niet enkel de interviews van respondenten die ook geobserveerd zijn. Door het onderzoek op deze manier in te steken, hoop ik ambtenaren bewust te maken van hun visie en gedrag. Deze bewustwording zou een voorzet kunnen bieden voor een verbinding tussen beleid en burger. Het zou namelijk kunnen leiden tot bewust ingezet gedrag dat een activerende werking heeft. Om dit meer te stimuleren, heb ik in bijlage 4 een invulbare folder toegevoegd. Deze is gebaseerd op de bewustwording van de reflectie op het eigen handelen.

## 4.6 Kwaliteitscriteria: betrouwbaarheid en validiteit<sup>5</sup>

### 4.6.1 Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid betreft volgens Bryman (2016) “the consistency of a measure of a concept.”(p. 157). Dit gaat erom of de data en resultaten die verzameld zijn bij herhaling van het onderzoek gelijk blijven. Allereerst is de omvang van het onderzoek niet groot genoeg om algemene uitspraken te kunnen doen. Wel worden de observaties gedaan aan de hand van een lijst met indicatoren (checklist) de objectieve meetbaarheid te vergroten en subjectiviteit in te dammen. Elk interview is op dezelfde manier ingeleid en elk van de respondenten had daarmee dezelfde hoeveelheid informatie. Ook heb ik geprobeerd een neutrale en professionele houding aan te nemen om zo de respondenten zo min mogelijk te beïnvloeden. De interviews zijn opgenomen. Zo kon ik mij tijdens het interview focussen op wat mij inhoudelijk toegeworpen is. Vervolgens zijn de interviews getranscribeerd en gecodeerd, waardoor er zo min mogelijk informatie verloren is gegaan. Hierdoor kon ik in de data duiken en mijn eigen visie loslaten. In de bespreking van de resultaten worden veel citaten van de respondenten gebruikt, wederom om mijn eigen stem te beperken. Verder ligt de nadruk in de resultaatbespreking op aspecten die meermaals voorkwamen en niet op de uitzonderingen.

### 4.6.2 Externe en interne validiteit

Dit kwalitatieve onderzoek in de vorm van interviews en observaties leverde veel data op over de werkomstandigheden en belevingswereld van de *SLB*. Ook heeft er een directe gedragsmeting plaatsgevonden. Echter, de dataverzameling is intensief, de data zijn gelimiteerd in omvang en in generaliseerbaarheid (Meyers & Vorsanger, 2007, p. 159). Er zijn al diverse opmerkingen over interne en externe validiteit geplaatst. Ook zal er nog aandacht aan besteed worden in Hoofdstuk 8: Reflectie. De missende onderdelen zullen hieronder worden uitgelicht.

---

<sup>5</sup> Een deel van de informatie uit deze paragraaf is afkomstig uit mijn literatuurreview over frontlinie medewerkers.



#### 4.6.2.1 Interne validiteit

Interne validiteit wordt omschreven als “whether there is a correspondence between researchers’ observation and the theoretical ideas they develop.” (LeCompte & Goetz, 1982 in Bryman, 2016, p. 384). Dit houdt in dat de conclusie die uit de resultaten getrokken is, past bij de vergaarde data. Door in het resultatenhoofdstuk veel te verwijzen naar directe uitspraken van de respondenten en zo min mogelijk mijn eigen stem te laten doorklinken, hoop ik tot een valide conclusie te kunnen komen. Wat betreft de observaties, is er een checklist opgesteld. Uiteraard vangt deze checklist slechts een deel van de handelingen. Grote delen vallen buiten de scope van het onderzoek, zijn gewoonweg niet waarneembaar of vallen buiten mijn expertise. Om dit in te dekken, heb ik na de observatie met de respondenten een kort gesprek gehad over wat ik heb gezien en of zij dat herkenden.

#### 4.6.2.2 Externe validiteit

Externe validiteit wordt omschreven als “the degree to which findings can be generalized across social settings.” (LeCompte & Goetz, 1982 in Bryman, 2016, p. 384). Dit gaat over de generaliseerbaarheid van de resultaten buiten de onderzoekcontext. Gezien de schaal van het onderzoek, is het inderdaad lastig de resultaten te generaliseren. Er is een deel van één afdeling van één uitvoeringsinstantie onderzocht. Wel is er een grote spreiding in de beroepsfunctie van de respondenten. Het onderwerp van onderzoek is klein gehouden. Er wordt niet gezocht naar verklaringen over organisatiecontexten, professionele jurisdicties, beleidsvelden en type verzorgingsstaten heen (Hupe & Buffat, 2014). Wel is er getracht om rekening te houden met contextfactoren en enkele maatschappelijke verschuivingen waarbinnen het onderzoek zich bevindt. Dit is relevant, gezien implementatiecontexten verschillen per land, per politiek systeem en per beleidsontwerp (Meyers & Vorsanger, 2007). De context is in dit onderzoek van secundair belang, aangezien het gaat om de interactie en de beeldvorming op de werkvloer. Hoe de externe invloeden ontvangen worden door de onderzoeksgemeente, hangt af van de medewerkers. Besluiten en handelingen kunnen in de ene context als samenwerking gezien worden, en in de andere als verzuim of sabotage (Meyers & Vorsanger, 2007, pp. 160-161) Dat versterkt het standpunt dat de beeldvorming en het handelen van *SLBs* lastig te generaliseren zijn. Wel komen er resultaten naar boven die voor de organisatie relevant zijn en die kunnen dienen als vergelijkingsmateriaal bij verder onderzoek.

### 4.7 Conclusie

Na deze operationalisering heb ik de mogelijkheid om de respondenten te gaan observeren en interviewen. Vervolgens zullen deze bevindingen iets zeggen over de situatie, aangezien ze

gerelateerd zijn aan theoretische concepten. In het volgende hoofdstuk zullen allereerst de resultaten naar voren komen. Deze worden ondersteund met citaten om ze zo dicht mogelijk bij de beleving van de respondenten te houden.

## 5. Resultaten

Voordat de hoofdvraag wordt beantwoord in Hoofdstuk 6: Conclusie, worden in dit hoofdstuk de empirische waarnemingen uitgewerkt. Deze empirische data zullen op basis van de deelvragen worden uitgewerkt. De eerste drie deelvragen worden uitgewerkt aan de hand van interviewresultaten en betreffen de beeldvorming van de *SLBs*. Hier worden enkel de antwoorden die door minstens drie respondenten zijn genoemd, aangehaald. Dit is voor mij de scheidingslijn geweest ter beoordeling voor het gebruik van data. Uiteraard zijn opvallende data ook meegenomen in het onderzoek. De laatste deelvraag wordt uitgewerkt aan de hand van observatieresultaten en betreft het handelen van de *SLBs*.

In de literatuur is een onderscheid gemaakt tussen vier factoren die van invloed kunnen zijn op de invulling van de discretionaire ruimte van *SLBs*. Meyers & Vorsanger (2007) benoemen deze categorieën: “*SLBs* are embedded in interacting policy, organizational, professional, community and socio-economic systems.” (p. 154). In dit onderzoek zijn met name de eerste drie factoren van belang. Een verdere uitwerking van deze factoren is te vinden in Hoofdstuk 3: Theoretisch Kader. De onderwerpen worden apart behandeld in diverse deelvragen. De visie op de politieke controle wordt behandeld in deze eerste deelvraag. Onder het politieke beleid wordt in deze deelvraag enkel het nationale participatiebeleid en de participatiewet geschaard. De specifieke invulling ervan varieert per gemeente. Dit gemeentelijk beleid wordt daarom uitgewerkt onder de categorie organisatorische controle. Die categorie wordt behandeld in deelvraag 2. In deelvraag 3 ligt de nadruk op de persoonlijke betekenisgeving en de professionele norm van de respondenten. De maatschappelijke kenmerken en socio-economische systemen vallen buiten de scope van dit onderzoek en worden enkel af en toe aangestipt. In deelvraag vier verschuift de nadruk naar data uit observaties en wordt het handelen van de respondenten in termen van *coping* mechanismen besproken.

### 5.1 Deelvraag 1:

Wat is de persoonlijke visie van de *SLBs* van de onderzoeksgemeente op het beleid dat zij uit dienen te voeren?

#### 5.1.1 Het participatiebeleid

Door vijf respondenten is uitgesproken dat het participatiebeleid of de participatiewet het primaire doel is binnen het dagelijkse werk. Er hebben zeven van de dertien respondenten expliciet aangegeven het eens te zijn met het huidige participatiebeleid (R3, R5, R6, R7, R8, R12 en R13).

R5, R6 en R8 benoemen dat het participatiebeleid niet streng genoeg is. Hierin zit enige mate van overlap, zo stelt R6: “Ik vind de gedachte wel heel goed, maar het mag wel strenger en daarvoor moet je ons dan wel de *tools* geven.” R1, R12 en R8 benoemen dat het participatiebeleid niet teveel vraagt van burgers. R1, R4, R6, R9 & R13 stellen dat de eis vanuit het beleid voor de burgers te hoog is. De overige respondenten hebben er geen persoonlijke voorkeur over uitgesproken of spraken hoofdzakelijk over de verhouding van het beleid tot de burger of de gemeentelijke invulling ervan.

Wat betreft de visie op de aansluiting van het nationale beleid op de burger, hebben acht van de geïnterviewde respondenten (R2, R3, R5, R6, R7, R8, R12, R13) benoemd dat het huidige participatiebeleid goed aansluit op de burgers of dat er nauwelijks een kloof bestaat tussen het beleid en de burger. Opvallend is echter dat vervolgens zes respondenten van deze groep vervolgens ook tegengestelde beweringen doen. Zo benoemen R6 en R13 benoemen ook dat de zelfredzaamheidseis te hoog is en dat er wel degelijk een kloof bestaat tussen beleid en burger.

R8, R12 en R13 (met nog 3 anderen) benoemen dat het beleid op slechts een deel van de burgers toepasbaar is en nuanceren daarmee hun voorgaande standpunt. R12 stelt enerzijds over de vraag of er een goede aansluiting is: “Over het algemeen wel denk ik, alleen zijn er ook uitzonderingen daar.” Tevens stelt deze respondent over de vraag of er teveel verantwoordelijkheid bij de burgers neergelegd wordt: “Nee, vind ik niet. Nee.” Vervolgens stelt deze respondent over de redzaamheid van de burger: “Ze kunnen het niet allemaal aan. [...] en ik denk ook niet dat je dat van ze kunt verwachten.” Vele burgers kunnen het niet aan, maar er wordt niet teveel verantwoordelijkheid bij de burger neergelegd. R1, R2, R3 en R12 stellen zelfs dat een deel van de samenleving gewoonweg niet in staat is om zelfstandig dingen op te pakken. R3: “Sommige mensen zijn ook gewoon niet in staat om zelfstandig de dingen op te pakken.” Er is een hoge mate van inconsistentie in de uitspraken van de respondenten zichtbaar.

Los van de inconsistentie benoemen in totaal vijf respondenten (R1, R4, R6, R9 & R13) dat de eis vanuit het beleid voor de burgers te hoog is. R4 stelt: “Er wordt enorm veel bij de burger neergelegd.” Door deze groep wordt de oorzaak van de kloof mijns inziens gelegd in het beleid. Zo stelt R13: “Beleidsmakers zijn er over het algemeen mensen die heel goed weten hoe de theorie werkt, maar de praktijk is gewoon heel anders dan de theorie en daar zul je altijd tegenaan blijven lopen.” Verder worden overheidszaken als gecompliceerd en betuttelend gezien door vier respondenten (R3, R5, R9 en R12). Dit zou het voor burgers erg lastig maken om zich staande te houden en aangesproken te kunnen worden op zelfredzaamheid.

### 5.1.2 De niet zelfredzame burger

Wanneer het beleid niet aansluit op de burger, wordt dit door een groot deel van de respondenten naast het beleid ook deels bij de burgers neergelegd. Er worden diverse redenen voor het gebrek aan zelfredzaamheid aangekaart. De meest voorkomende drempel is de omringende complexiteit en de hoeveelheid problematiek van de burger. Dit wordt door acht (R1, R2, R4, R5, R6, R7, R10, R11) respondenten benoemd. Hierover stelt R6: "Vaak is er sprake van meerdere problemen zoals verslaving of schulden, problemen met kinderen en ja.. Mensen hebben vaak gewoon heel veel hulp nodig." Onder deze problemen behoren onder andere de hieronder benoemde.

Een belangrijke drempel tot redzaamheid is de vaardigheid van het goed spreken van de Nederlandse taal, zo stellen vijf respondenten. Een derde veelgehoorde reden, is het meekomen met de digitalisering. Dit wordt gesteld door vier respondenten. Ook wordt de mate van zelfredzaamheid door drie respondenten toegeschreven aan de mate van doorzettingsvermogen als karaktereigenschap.

Een andere veelvoorkomende drempel is schaamte: maar liefst vijf respondenten beschrijven schaamte om te vragen als belangrijke reden voor het gebrek aan redzaamheid. R13: "En dan de hulpvragen en buiten je eigen vertrouwde kring om iets vragen, ja dat is moeilijk. Dat is een drempel die ze zelf opwerpen, want die is er in principe niet."

Een laatste opvallende bevinding die ik aan wil halen, is dat door R3, R10 en R11 wordt uitgesproken dat zij het participatiebeleid soms inzetten om zich achter te verschuilen. Het dient in dat opzicht als een beschermmiddel tegen cliënten.

## 5.2 Deelvraag 2:

### Wat is de visie van de SLBs van de onderzoeksgemeente op de organisatorische controle?

De tweede deelvraag gaat in op een andere mogelijke sturende factor van de discretionaire ruimte van de medewerkers, namelijk de organisatorische controle. Binnen deze deelvraag wordt de visie van de ambtenaren op het gemeentelijk participatiebeleid en de beschikbare middelen besproken. De visie van de respondenten op het participatiebeleid en de gemeentelijke invulling ervan loopt veelal uit elkaar, zo zal hier duidelijk worden. R9 stelt over het vraagstuk of er teveel verwachtingen vanuit het beleid bij de burger worden neergelegd: "Vanuit participatiebeleid wel, maar de regels die wij zelf maken niet."

### 5.2.1 Persoonlijke visie

De visie van de *SLBs* op het gemeentelijk beleid is weinig uiteenlopend. Elf van de dertien respondenten hebben benoemd dat het gemeentelijk beleid erg sociaal is en bij tien respondenten betreft dit sociale aspect hoofdzakelijk vrijgevigheid. Negen van deze respondenten geven hierbij vanuit een persoonlijke visie aan dat het beleid oneerlijk is, te soepel is, te ver gaat en daarmee een negatieve werking heeft op burgers. Zij zetten zich persoonlijk af tegen het gemeentelijk beleid dat zij uit dienen te voeren. Zo stelt R3: “Nou, daar gaan ook bedragen in om dat ik denk van WOW.. Ja weetje, écht dat je je soms wel afvraagt in hoeverre het nog loont voor mensen om op een gegeven moment aan de slag te gaan.” Elf van deze respondenten, waaronder R3, geeft aan dat het beleid geen stimulerende werking heeft op burgers. R10 zegt hierover: “Het maakt dat mensen er de voordelen van inzien om in een uitkeringssituatie te blijven hangen en niet aan het werk te gaan. Bij sommigen zie je dat erg terugkomen in de mentaliteit.”

Er zijn weinig positieve geluiden over het gemeentelijk beleid te horen. Er wordt wel aangehaald dat het vrijgevig beleid voor enkelen zinvol is. Verder wordt door R3 aangehaald dat het goed is dat er tijd wordt genomen om mensen op de juiste werkplek te krijgen en door drie respondenten aangehaald dat het streven naar duurzame uitstroom, zoals dat in de onderzoeksgemeente gebeurt, positief is. Ook worden sommige minimaregelingen door drie respondenten als positief bestempeld.

### 5.2.2 Organisatorische belemmeringen en middelen

Diverse zaken worden als belemmering ervaren, met name binnen de aangereikte middelen en werkdruk. Wat betreft de beschikbare middelen wordt hoofdzakelijk tijdgebrek als probleem aangekaart. Zeven respondenten halen aan een tijdsgebrek te ervaren tijdens het uitvoeren van de dagelijkse taken. De mate van druk varieert per respondent. R11 zegt bijvoorbeeld: “Heel veel, we hebben een hele hoge werkdruk” terwijl R4 dit relativeert en zegt: “door je volle *caseload* kun je niet iedereen alle aandacht geven, daar moet je reëel over zijn.” Opvallend hier vind ik wel dat ondanks de grote *caseloads*, hier in mijn optiek weinig stress over wordt ervaren. R5, R6 en R7 ervaren een gebrek aan aanbod van opleidingen en trajecten. R5 benoemt deze belemmering als volgt: “Het belangrijkste stuk wat hier meespeelt, is opleiding. Mensen willen graag opleidingen doen en daar is geen geld voor.” R6 spreekt over een te laag aanbod in trajecten binnen de gemeente. R6: “Omdat je zoveel verschillende mensen hebt met zoveel verschillende problemen, dan heb je niets passends. Je hebt mensen weinig te bieden.” Toch wordt door een groot deel van de respondenten aangehaald dat ze ondanks deze factoren weinig druk ervaren. R4 zegt hierover: “Ik voel nooit druk, je bent helemaal vrij,

ik kan alle tijd en energie in mensen steken die ik wil. Je maakt voor jezelf de afweging. En als ik iemand iets niet zie doen, dan benoem ik het ook.”

### 5.3 Deelvraag 3:

#### Wat is de persoonlijke betekenisgeving van de *street-level bureaucrats* van de onderzoeksgemeente van hun dagelijkse werkzaamheden?

Binnen deze derde deelvraag staat de invloed van persoonlijke betekenisgeving en visie op de professionele norm op de invulling van de discretionaire ruimte centraal. De persoonlijke betekenisgeving is opgesplitst in vier facetten. Zo wordt er gekeken naar motivatie, de mate van ervaren discretionaire ruimte, de visie van de ambtenaren op de burgers en de visie op de professionele norm. Ik ben mij ervan bewust dat dit slechts een greep is uit een oneindige hoeveelheid van mogelijke invloeden binnen deze categorie. De visie op de professionele norm, de visie op het werk en de discretionaire ruimte komen alle drie terug in Meyers en Vorsanger (2007). In mijn optiek is motivatie echter onmisbaar binnen dit onderzoek naar persoonlijke overtuigingen en arbeid ideologieën. Om deze reden heb ik deze categorie toegevoegd.

#### 5.3.1 Vrije ruimte

Negen van de dertien respondenten halen aan een ruime mate van vrije ruimte binnen het dagelijkse werk te ervaren. Vijf respondenten halen aan zich niet belemmerd te voelen door het participatiebeleid. Drie respondenten vertellen dat zij zich wel belemmerd voelen door het participatiebeleid, gezien het wettelijke of juridische kader dat het schept. Acht respondenten geven aan zich niet geremd te voelen door het gemeentelijk beleid. Wanneer hier wel belemmeringen worden ervaren, betreft het werkdruk, een gevoel van veiligheid of professionele normen (vier respondenten). De vrijheid zit hem dus met name in het gemeentelijk beleid. Deze geeft de ambtenaren een gevoel van discretionaire ruimte. R9 zegt hierover: “Omdat er toch altijd uitzonderingen zijn en toch wel heel veel speelruimte is, kun je kijken naar de situatie van die persoon.” R4 stelt: “Ik voel nooit druk, je bent helemaal vrij, ik kan alle tijd en energie in mensen steken die ik wil.” Opvallend is de vergelijkingsdrang die er heerst onderling. Vijf van de respondenten benoemen zonder aanleiding dat hun collega’s strikter zijn dan zichzelf. Ze zeggen meer gericht te zijn op de mens en het verhaal en meer maatwerk te bieden dan andere collega’s en lijken dat als positief te bestempelen.

### 5.3.2 Motivatie

Dit facet haal ik aan, gezien mijn verwachting dat dit een belangrijk onderdeel is van de derde categorie binnen dit onderzoek, namelijk de individuele interesses, professionele normen en het proces waarmee medewerkers betekenis geven aan het werk (Meyers & Vorsanger, 2007).

Deze verwachting is afkomstig van theorie over intrinsieke en extrinsieke motivatie (Deci & Ryan, 2002). Bij intrinsieke motivatie komt de motivatie vanuit de persoon zelf, terwijl bij extrinsieke motivatie deze voortkomt uit externe factoren, zoals beloning en straf. In dit onderzoek, bleken mensen hoofdzakelijk intrinsiek gemotiveerd. Ver bovenaan staat de motivatie 'werken met mensen'. Elf van de respondenten halen aan dit werk leuk te vinden en uit te voeren vanwege het werken met mensen. Met name het van betekenis voor mensen willen zijn en het helpen van mensen zijn belangrijke factoren hier. Andere motivaties werden niet vaker dan twee keer benoemd.

### 5.3.3 Burgers en besluitvorming

R1, R3, R9 en R11 benoemen dat beleid bij de besluitvorming van groter belang is dan de mens (cliënt). R4, R7, R12 en R13 hebben expliciet uitgesproken dat de mens (cliënt) belangrijker is bij de besluitvorming dan beleid. R1, R3, R7, R8, R10 en R11 benoemen dat de besluitvorming gebaseerd is op een balans tussen mens en beleid. Bij R1 is hierin een inconsistentie te herkennen. Zo stelt deze respondent enerzijds hoofdzakelijk te focussen op het beleid: "Dat moet je gewoon naleven en anders heeft dat consequenties. Je kan wel rekening houden natuurlijk met bijzondere omstandigheden, je hebt altijd keuze voor maatwerk, maar euhm, ja in principe moet iedereen zich gewoon aan de regels houden." Echter, even later beweert de respondent hoofdzakelijk gericht te zijn op de menselijke kant: "Ik heb altijd wel een luisterend oor, ik vraag altijd wel hoe de situatie is, en ik zeg altijd wel houd me op de hoogte, euhm.. dat we eventueel verder kunnen kijken, dus ik denk dat ik wat dat betreft wel meer bij de burger sta."

Een ander belangrijk onderdeel in de besluitvorming blijkt de houding of persoonlijkheid van de cliënt tegenover je. Vijf respondenten (R8, R10, R11, R12, R13) halen dit aan als cruciale overweging binnen de besluitvorming. Zo stelt R13: "Iemand die mij respecteert en een gemotiveerde houding heeft [...] Ja, daar loop ik harder voor." Hiermee samenhangend zeggen R2, R3, R6 en R7 hun besluit te baseren op de inspanningen en inzet van de cliënt. R1, R6, R7, R12 en R13 beweren de besluitvorming af te laten hangen van een eigen interpretatie van de situatie van de cliënt wat betreft de mate van bijzonderheid.



Een opvallende bevinding is dat tien respondenten benoemd hebben dat de burger veeleisend is, afgezien van R3, R5 en R9. R8 stelt hierover: “Wij hebben recht, zeggen ze dan. Ze vinden dat ze erg veel recht hebben.” R13 zegt: “Ik heb door half Nederland gewerkt. En als ik de burger hier meemaak, is het toch wel erg: ik moet dit, ik mag dat, ik heb recht op dit en recht op dat.. dat is hier wel het geval. Burgers kennen hun recht wel maar hun plichten vergeten ze heel snel. Hier eisen ze van alles.” Door R3, R9 en R12 wordt benoemd dat het begrip voor burgers is afgenomen in de loop der tijd en dat de burgers vlakker benaderd worden dan voorheen. Verder worden er irritaties uitgesproken over de reactieve houding of mentaliteit van vele cliënten door R2, R3, R5, R9 en R10. Tevens wordt er op een andere manier gesproken over de cliënten. Er wordt door vijf respondenten (R5, R6, R7, R8, R12) begripvol gesproken over niet zelfredzame burgers of burgers die even stilstaan in het proces. Zo stelt R8: “Als ze altijd maar moeten en moeten blijven presteren, brieven schrijven en een drang voelen.. Dat kan ook blokkerend zijn. En ook vervelend.”

#### 5.3.4 Professionele norm

Op R1 na hebben alle respondenten ingestemd met het idee van hun rol als activerend. R1 ervaarde deze rol niet door de functie die deze respondent uitoefent. Voor de activering van cliënten hadden de respondenten verschillende technieken en manieren. Vijf respondenten (R2, R3, R7, R11, R13) geven aan te trachten cliënten te activeren door hen vragen te stellen, terwijl R3, R6, R10, R11 aanhalen dit te doen door verantwoordelijkheden direct bij de burger neer te leggen. R4, R8 en R10 proberen te activeren door in gesprekken de voordelen van werk te benoemen.

Drie participanten benoemen hun rol te zien als die van gids. R10 gebruikt hiervoor de auto als metafoor: “We kunnen naar links, we kunnen naar rechts en we kunnen 140km/uur, dat is aan jou. Maar gebruik mij als navigatie, stel mij in en ik vertel je dan wel hoe we ernaartoe gaan.”

Vier respondenten (R3, R4, R10, R11) beschrijven hun rol als coachend. Zij vinden dat de omgang hoofdzakelijk gericht dient te zijn op het de bewustwording van de cliënt. R1, R5, R7, R8 en R11 lijken een warme vertrouwensband met de cliënt een vereiste te vinden. R1 en R8 benoemen een nadruk te leggen op betrokkenheid en het bieden van een luisterend oor. R11 vindt het van belang een gemoedelijke sfeer te creëren en R5, R7 en R8 vinden het vertrouwen van de cliënt zeer belangrijk binnen de omgang. Niet vooringenomen zijn vinden vijf respondenten (R1, R13, R4, R6 en R8) een belangrijk onderdeel van hun rol. Ze zeggen elk gesprek opnieuw blanco in te stappen.

R1, R11, R12 benoemen dat het van belang is om een zelfde en eerlijke omgang met burgers te hebben. Op R6 na hebben alle respondenten expliciet benoemd af en toe extra moeite voor burgers te

willen doen en dus af te stappen van de standaard richtlijnen. Op deze manier spreken R1, R11 en R12 zichzelf tegen. De aanpassing aan de specifieke behoeften van de cliënt werd gezien als een belangrijk onderdeel van hun professie. De motivatie voor deze extra moeite kan sterk variëren. Zo laat R9 zich door de doelgroep beïnvloeden terwijl andere respondenten deze keuze laten afhangen van de houding van de cliënt tegenover ze. Veruit de belangrijkste factor blijkt de gunfactor te zijn. Maar liefst zeven respondenten geven aan de gunfactor een belangrijke overweging te vinden voor de hoeveelheid moeite die ze bereid zijn te doen. R4 zegt hierover: “Het is net als een relatie met je partner, het is geven en nemen. Maar bij sommigen heb je het gevoel dat ze alleen maar komen halen. Daar loop je minder hard voor.” R3 zegt: “Dan kom je weer terug bij de gunfactor, dan moet wel blijken dat iemand ook echt wil en z’n stinkende best doet.”

Een taak die als belangrijk lijkt te worden ervaren, is het in kaart brengen van de problematiek en situatie van de cliënten. Vier respondenten (R4, R6, R7, R12) benoemen dit als belangrijk bij de omgang met een burger.

#### 5.4 Deelvraag 4:

##### Welke *coping* mechanismen zijn terug te zien in het handelen van de SLBs van de onderzoeksgemeente?

De vijfde en laatste deelvraag richt zich op de resultaten uit de observaties. Gezien er minder observaties dan interviews hebben plaatsgevonden, zullen alle resultaten die twee keer of vaker benoemd zijn nu worden uitgelicht. Ook andere opvallendheden worden besproken.

Wanneer we naar het geheel kijken van *coping* mechanismen die gedestilleerd zijn uit de observaties, wordt duidelijk dat *routines inbrengen* de meest voorkomende is. Bij zeven van de tien observaties herkende ik protocolvolgend of routinematig gedrag. De vorm en intentie achter dit routinegedrag bleken echter heel wisselend van aard te zijn. Het mechanisme werd vier maal ingezet om de burger juist tegemoet te komen. Zo werd door R5 via routines gezocht naar alle mogelijkheden rondom bijzondere bijstand voor de cliënt. Door R12 werden routines enkel ingezet tot er in diens optiek een afwijking van de routine nodig was.

Bij vijf van de tien observaties was er sprake van *comfort zoeken*. Opvallend was dat dit bij mij gebeurde. Elk van deze respondenten spraken achteraf hun daadwerkelijke, veelal negatieve, gedachten over de cliënt of het (te sociale) beleid uit. Tijdens de observatie was dit anders. Dit

verklaart mede een groot aandeel van de categorie *routines inbrengen*: deze vijf respondenten deden allen aan het inbrengen van routines.

Bij vier van de tien observaties was er sprake van *afroming*. De mate van extra aandacht geven varieerde sterk. Zo heeft R9 enkel formulieren voor een cliënt geprint en heeft R12 het hele gebouw doorzocht naar de juiste persoon voor het acuut verhelpen van een probleem.

Bij R1 was deze handeling van *afroming* tevens een vorm van *regels ombuigen*: er werd een formulier dat het gebouw niet mag verlaten meegegeven met de cliënt. Naast R1 deed ook R7 aan *regels ombuigen*: er werd afgeweken van het standaard protocol dat de arts gezien moest worden, omdat dit het primaire doel van aan het werk gaan in de weg zat. *Regels ombuigen* kwam daarmee twee maal voor en was beide keren gericht op het verlenen van een dienst aan een cliënt.

Binnen de observaties heb ik tweemaal uit het woordgebruik *inzetten van eigen middelen* gedestilleerd. Het betreft R8 en R10. Dit liep uiteen van onderzoek doen en vrijwillig bellen naar belangrijke spelers tot aan in vrije tijd langsgaan bij de werkplaats van een cliënt uit interesse.

Verder is er door drie van de respondenten *hulp gezocht*. De reden varieerde van zoeken naar hulp voor het oplossen van een probleem van de cliënt (R12) tot het bellen met een collega om navraag te doen over bepaalde formulieren (R1).

Tijdens de observaties heb ik diverse keren een *coping* mechanisme geobserveerd welke, mijns inziens, niet te plaatsen is in het observatieschema. Toch zou ik deze graag willen uitlichten. Zo kwam *onderdanige positie aannemen* twee keer voor. Zowel R4 als R10 deden dit vanuit de intentie een conflict te vermijden. Het schaar in mijn optiek langs het mechanisme *passiviteit*, gezien de overeenkomst in *geen weerstand bieden*. Daarmee schaar ik dit mechanisme onder de groepering hulpeloosheid. Echter mist bij passiviteit het kenmerk dat de respondent zijn eigen positie onder die van de cliënt plaatst. De indicatoren waaraan dit mechanisme te herkennen was, zijn:

#### Woorden:

- Geen tegenwicht bieden
- Zachter stemgeluid

#### Houding

Mee knikken met de cliënt

- Meegaan in het verhaal van de cliënt

Deze indicatoren zijn gedetecteerd tijdens de observaties, maar konden niet geplaatst worden binnen de bestaande checklist. Op basis van gezond verstand ben ik gekomen tot deze categorisering.

Nu er een beeld geschetst is van de resultaten, volgt er in het volgende hoofdstuk een analyse aan de hand van de literatuur zoals deze in Hoofdstuk 3: Theoretisch Kader besproken is. Op deze manier worden de opgehaalde data gekoppeld aan de theoretische concepten en kan er een dieper en wetenschappelijk begrip ontstaan van wat er uit de data naar voren is gekomen.

## 6. Analyse van de resultaten

De in Hoofdstuk 5: Resultaten uitgewerkte empirische data zullen in dit hoofdstuk veralgemeniseerd worden door een koppeling aan literatuur. Zo ontstaat er een abstractere en algemenere interpretatie binnen dit verkennende onderzoek en zal er een antwoord geformuleerd worden op de hoofdvraag. Binnen dit hoofdstuk worden allereerst twee onderscheiden uitgewerkt die duiding geven aan de houding van de respondenten. Vervolgens wordt aan de hand van deze scheidingen bekeken wat de verhouding is tussen beeldvorming en handelen van de *SLBs* met behulp van de literatuur. Er worden analytische vragen (analysevragen) gesteld aan de resultaten die afgeleid zijn uit de theorie.

### 6.1 De professionele rol en de burgerrol

Er is een opvallend hoge mate inconsistentie bij veel van de respondenten te detecteren in de uitspraken tijdens de interviews. De inconsistentie doet zich voor op diverse vlakken en in verschillende mate. Zo stellen twee respondenten het eens te zijn met het participatiebeleid maar ook dat deze teveel vraagt van de burgers. Verder doen zes respondenten schurende en soms zelfs tegengestelde beweringen wat betreft de al dan niet bestaande kloof tussen de eis van het beleid en menselijke vermogens. Een derde vorm van inconsistentie betreft in hoeverre de respondenten beweren een hang naar mensen of een hang naar beleid te hebben. Met name bij R1 en R9 worden hierover tegengestelde beweringen gedaan. Zo stelt R1 enerzijds dat het beleid leidend is binnen de besluitvorming en anderzijds dat hij/zij meer van het maatwerk is dan andere collega's. Naast de beeldvorming omtrent beleid bevat ook de beeldvorming omtrent burgers opvallende tegenstellingen. Zo wordt er enerzijds wel begrip getoond voor het onvermogen van burgers en rekening gehouden met de omringende problematiek door bijna alle respondenten, maar anderzijds beaamt dat de burger veeleisend is en wordt door bijna de helft van de respondenten geïrriteerd gesproken over de reactieve mentaliteit van vele burgers.

Een logische verklaring voor de tegenstrijdigheden is dat de respondenten de kloof tussen burger en beleid niet zwart-wit benaderen: hun beeldvorming is niet eenduidig en de uitspraken zijn een uiting van het inzicht dat de beleid-burger relatie gecompliceerd en complex is. Echter, in mijn optiek zijn schuringen en nuances zo te verklaren, maar de harde tegenstellingen niet. Hierin zie ik een andere mogelijke verklaring terugkomen welke betrekking heeft op de rol van de respondent in hun werksetting. Mijn aanname is dat de inconsistentie in de uitspraken een afspiegeling is van een strijd tussen verschillende mogelijke rollen op de werkvloer. De analysevraag hierbij luidt:

**Analysevraag 1:** Is het mogelijk dat de inconsistentie in de uitspraken van de respondenten een afspiegeling is van een strijd tussen hun professionele rol en hun burgerrol?

Ik verwacht dat er op de werkvloer een strijd gaande is bij een aantal van de respondenten tussen enerzijds de rol van de professional en anderzijds de rol van burger. Diverse factoren voeden deze strijd, waaronder de primaire taken van het beroep. Zo wordt verwacht dat de medewerkers enerzijds het beleid volgen en anderzijds een goede menselijke inschatting maken. Een andere mogelijke invloed betreft de timing van de interviews: deze werden afgenomen tussen het werk door. Mogelijk schoten de respondenten ten tijde van het interview heen en weer tussen deze twee verschillende rollen.

### 6.1.2 *Frontstage* handelingen en *backstage* uitspraken

Tijdens de interviews leken de vragen bij sommige respondenten niet binnen te komen. Sommige respondenten bleven bijvoorbeeld in een beschrijvende of reflecterende rol hangen. Mijn eerste ingeving was dat dit mogelijk zou kunnen komen door de formulering van de vraagstelling. Na gesprekken met mijn begeleider heb ik geprobeerd deze aan te passen en de respondenten persoonlijker te vragen naar hun visie als burger. In mijn optiek hangt dit wederom samen met het onderscheid tussen de burgerrol en de professionele rol.

De verwarring van rollen zie ik ook terug komen in de observaties, met name onder het *coping* mechanisme '*comfort zoeken*'. Bijna de helft van de respondenten ging na de observaties zijn of haar hart luchten bij collega's of mij. Opvallend is dat de later uitgesproken visie op de burger in alle gevallen negatiever is dan hetgeen tijdens de observaties naar voren gekomen. De professionele rol wordt hoofdzakelijk aangenomen tijdens gesprekken met de cliënt en de burgerrol bij collega's of bij mij. Dit is in mijn optiek te categoriseren als een onderscheid tussen *frontstage* handelingen en *backstage* uitspraken. De analysevraag hierbij luidt:

**Analysevraag 2:** Is het mogelijk dat er bij een deel van de respondenten een onderscheid bestaat tussen *frontstage* handelingen en *backstage* uitspraken?

Hierbij verwacht ik dat er overlap bestaat tussen *backstage* uitspraken en de burgerrol en tussen *frontstage* handelingen en de professionele rol. Vanuit de burgerrol is de visie op de burgers negatiever dan vanuit de professionele rol. Vanuit de professionele rol bestaat er veelal begrip en empathie richting de burger. Opvallend is dat er als oorzaak voor het gebrek aan zelfredzaamheid zowel aan te leren vaardigheden worden aangehaald (zoals taal en digitalisering) als niet-cognitieve

vermogens (zoals doorzettingsvermogen). Ook emoties zoals schaamte kregen een plek. Verder wordt er door de meeste respondenten bij de bespreking van de oorzaken begrip getoond voor omringende problematiek en karaktereigenschappen.

Wanneer we deze bevindingen naast de informatie uit het WRR rapport 'Denken is nog geen doen' (2017) leggen, zien we dat de onderzoeksgemeente rekening houdt met de mentale vermogens van burgers. De kloof tussen beleid en burger zou maar deels bestaan door een gebrek aan kennis of intelligentie. De SLBs lijken erop getraind te zijn dat de professionele rol al deze factoren in acht neemt. De professionele rol vertrekt dan ook veelal vanuit het realistische perspectief. Er wordt ingezien dat niet iedereen in staat is aan de beleidseisen te voldoen en dat zelfcontrole begrensd is. Er kan dan ook gesteld worden dat de onderzoeksgemeente tolerant is jegens menselijk gedrag. De burgerrol lijkt meer gericht op het rationalistische perspectief en ziet ook oorzaak in de mentaliteit van de burger. Deze afwisseling in rollen maakt het lastig om te onderscheiden of de oorzaak van de kloof bij de burger of bij het beleid wordt neergelegd. Het vraagstuk levert vanuit de twee verschillende rollen twee verschillende antwoorden op.

In het licht van de theorie van Meyers en Vorsanger (2007) is er een belangrijk onderscheid in de derde categorie factoren die als invloedrijk bij de invulling van de discretionaire ruimte worden gezien, namelijk individuele interesses, professionele normen en persoonlijke betekenisgeving aan het dagelijks werk. Het blijkt een categorie die nog opgesplitst zou kunnen worden in professionele norm en individuele interesses, gezien er tussen deze twee klaarblijkelijk een onderscheid kan bestaan. Echter geven de voorgaande stellingen enkel duiding aan beeldvorming en handelen, maar verklaren ze nog niet de verhouding tussen beeldvorming en handelen. Daarvoor dienen we een stap verder te gaan in de analyse.

### 6.1.3 De verhouding tussen persoonlijke visie en handelen

Vanuit de professionele norm wordt het activeren van mensen of het functioneren als gids of coach als relevant ervaren. Echter, wanneer we kijken naar de *coping* mechanismen zien we dat deze hoofdzakelijk gericht zijn op het aanbieden van diensten of goederen aan de burger, iets dat als niet-stimulerend wordt ervaren door bijna alle respondenten. Dit laat zien dat wat betreft activering de persoonlijke visie/burgerrol ondergeschikt is aan de professionele rol in de invulling van de discretionaire ruimte in contact met burgers. In de interviews is verder naar voren gekomen dat binnen de besluitvormingsprocessen met name rekening wordt gehouden met de gunfactor. Deze gunfactor bevat in mijn optiek een persoonlijke voorkeur van de respondenten, en valt daarmee voor mij onder de burgerrol. Het geeft veel vrijheid aan, iets wat overeenkomstig is met de ervaring van een grote mate van vrijheid. Echter, wanneer we de *coping* mechanismen bekijken, lijkt dit mee te

vallen: ook wanneer respondenten burgers niet vertrouwden, werd er veelal extra moeite gedaan. Zo constateerde ik bij R1 irritatie aan een cliënt op de werkvloer, maar toch ondernam deze respondent extra moeite om de situatie voor de burger te vergemakkelijken. Er werd wederom gehandeld vanuit een professionele rol.

## 6.2 Verhouding tussen de organisatorische controle en het handelen

Een opvallend fenomeen betreft de bijna unanieme afkeer tegen de gemeentelijke invulling van het participatiebeleid. Hierbij werd naast een professionele afkeur (niet passend beleid) veelal een persoonlijke afkeur uitgesproken vanuit de burgerrol. Ook met het participatiebeleid was bijna de helft van de respondenten het niet eens. Wanneer we deze bevindingen naast de *coping* strategieën leggen, blijkt achter het participatiebeleid of gemeentelijk beleid staan geen voorwaarde te zijn voor het uitvoeren van het beleid. Routinematig gedrag bleek namelijk het meest voorkomende *coping* mechanisme te zijn, ook wanneer dit zo veel mogelijk regelingen voor een cliënt uitzoeken betrof. De analysevraag hierbij luidt:

**Analysevraag 3:** is het mogelijk dat achter beleid staan geen noodzakelijke voorwaarde is voor het volgbaar uitvoeren van beleid?

Om dit te verklaren, kom ik wederom uit bij een rolverdeling tussen de respondent als professional en de respondent als burger. Het uitvoeren van het beleid wordt naar mijn verwachting gedaan in de rol van de professional. De burgerrol wordt daarbij uitgeschakeld.

Wat ik nog opvallender vind, is dat deze afkeurende visie op beleid niet ervaren wordt als een belemmering op de werkvloer, ook niet wanneer dit direct gevraagd wordt. R13 zegt hierover: “Ondanks dat ik niet achter *minimaregeling y* sta, werkt het niet belemmerend”. De respondenten bevestigen dat het niet eens zijn met het beleid niet ervaren wordt als een belemmerende factor bij de uitvoering van beleid. In de observaties heb ik hierop aansluitend ook nauwelijks botsingen met beleid ervaren, maar hoofdzakelijk botsingen met burgers. Zo werd bij *comfort zoeken* enkel afgereageerd op de burgers en niet op het beleid. Wel werden soms *regels verbogen* en werden soms *eigen middelen ingezet*. Ook andere belemmeringen in middelen die aangehaald zijn in de interviews, lijken niet sturend te zijn voor gedrag op de werkvloer. Gezien de relatief hoge mate van het *coping* mechanisme *afroming*, is mijn verwachting dat wanneer de *SLBs* iets voor een cliënt willen, zij hier extra moeite voor zullen doen. Dit heeft mijns inziens een sterke relatie met de hoge mate van vrijheid die de respondenten ervaren binnen het uitvoeren van het gemeentelijk beleid. Er wordt binnen het gemeentelijk beleid veelal ruimte voor uitzondering ervaren. Mogelijk draagt dat bij aan het



accepteren van het beleid in de uitvoering. Mijn verwachting is zelfs dat deze vrijheid een cruciale factor is binnen de beleidsuitvoering. Binnen deze vrijheid worden de respondenten namelijk aangesproken op hun professionaliteit wanneer zij zelf inschatten dat dit noodzakelijk is. Ik zou de voorgaande analysevraag dan ook graag willen nuanceren:

**Analysevraag 4:** Is het mogelijk dat achter beleid staan geen voorwaarde is voor het goed uitvoeren van beleid wanneer er een grote mate van discretionaire ruimte wordt ervaren?

Een ander onderdeel dat in mijn optiek onder de organisatorische controle valt, is de organisatiecultuur. Er bestaat veel vrijheid voor het hebben van verschillende visies op hoe er gehandeld dient te worden. Er lijkt een hoge mate van autonomie te zijn op de werkvloer, zoals deze beschreven is in Hoofdstuk 3: Theoretisch Kader. Dit zou mede de werktevredenheid en de lage stress op de werkvloer kunnen verklaren, ondanks de grote *caseloads*.

Verder is het opvallend dat een deel van de respondenten eigen prestaties meet aan de prestaties van collega's. Er lijkt daarmee onder een aantal respondenten een beoordelingscultuur te hangen, waarbij eigen prestaties veelal boven die van anderen geplaatst worden in termen van striktheid en maatwerk. Mijn verwachting is dat deze beoordelingscultuur afkomstig is uit de primaire taak van de respondenten, namelijk het beoordelen van aanvragen van cliënten. Mogelijk slaat de beoordelingscultuur van het beoordelen van cliënten over op het beoordelen van collega's.

Deze beoordelingscultuur die onder een deel van de respondenten voelbaar was, verschaft informatie over wat er in de organisatie als 'goed' wordt bestempeld, namelijk maatwerk en het niet strikt opvolgen van beleid. Deze norm kan als een last op medewerkers drukken, omdat dit verwachtingen creëert over hoe een *SLB* zich 'het beste' kan gedragen. Toch leek een groot deel van de respondenten zich hier weinig van aan te trekken en waren er sterk uiteenlopende uitspraken over de aard van de besluitvorming. Hierin voelden de respondenten klaarblijkelijk de vrijheid om een eigen overweging te maken. Wanneer we dit echter naast leggen de *coping* mechanismen leggen, zien we dat dit overeenkomt. Er hebben zowel formele als informele, bijna vriendschappelijke, gesprekken plaatsgevonden.

### 6.3 Verhouding tussen de politieke controle en het handelen

Over het participatiebeleid bestaan verschillende meningen onder de respondenten. Ruim een derde van de respondenten ervaart dit beleid als het primaire doel van hun dagelijks werk. Wel bestaat er veel kritiek op het beleid: het zou streng zijn en hoge eisen stellen aan de burgers. Ik denk hier een lijn te herkennen met het handelen. Hier komen namelijk de mechanismen *afoming* en *regels ombuigen*

voor. Ook hebben bijna alle respondenten benoemd extra moeite voor burgers te willen doen. Verder was bij *routines inbrengen* de helft gericht op tegemoetkomen aan burgers. Mogelijk zijn deze mechanismen een manier om een deel van de last bij de burgers weg te halen. Deze last wordt zoals eerder aangehaald in mijn optiek hoofdzakelijk ingevuld vanuit de professionele rol. Dit zou echter betekenen dat deze mechanismen een stuk visie van de professionele rol proberen te compenseren. De analysevraag hierbij luidt:

**Analysevraag 5:** Is het mogelijk dat de *coping* mechanismen *routines inbrengen*, *afoming*, *regels ombuigen*, *inzetten van eigen middelen*, *hulp zoeken* en *onderdanige positie* hoofdzakelijk werken voor de professionele rol?

Mogelijk bestonden de andere *coping* mechanismen voor de burgerrol. De analysevraag hierbij luidt:

**Analysevraag 6:** Is het mogelijk dat de *coping* mechanismen *routines inbrengen* en *comfort zoeken* hoofdzakelijk werken voor de burgerrol?

Hierbij is *routines inbrengen* een bijzondere categorie, gezien de intentie achter de handeling verschilde per respondent. Meer hierover staat in Hoofdstuk 5: Resultaten.

## 6.4 Koppeling aan de literatuur en context

Ik heb eerder in Hoofdstuk 2: Context aangegeven dat de context van belang is om beter begrip te krijgen van het onderzoek en de context waarbinnen de *SLBs* handelen. Ik heb net aangehaald wat er in het onderzoek is gebeurd en hoe de visie en handelen met elkaar in verband staan. Ik verwachtte dat de verschuiving naar een participatiesamenleving en bijkomende nieuwe werkvormen en verantwoordelijkheden zouden maken dat er door de politiek en burgers andere dingen verwacht worden van de *SLBs*. Het creëert de mogelijkheid om te onderzoeken hoe visie en handelen met elkaar in verhouding staan, hoofdzakelijk doordat standaard patronen doorbroken worden. Echter bleek de ervaren mate van verandering niet groot. De verschuiving richting de participatiesamenleving was tegen mijn verwachting in van kleine invloed voor de dagelijkse taakinving van de *SLBs*. Van veel grotere invloed is de komst van inzichten uit gedragswetenschappen. Binnen de resultaten gaat het dan ook hoofdzakelijk over deze verschuiving. Allereerst zal er nu een koppeling worden gemaakt met de theoretische kernconcepten.

Al met al lijkt de leidraad voor het invullen van de discretionaire ruimte de gemeentelijke controle te zijn. Wanneer we de burger-professional scheiding aanhouden, valt de burgerrol onder de

persoonlijke visie. Deze persoonlijke visie is niet overeenkomstig met dat wat ik denk te zien gebeuren op de werkvloer. De professionele visie komt veel meer overeen, gezien het grootste deel van de *coping* mechanismen in de gesprekken gericht is op het bieden van zoveel mogelijk oplossingen voor de burger. Verder verwacht ik dat deze professionele rol deels gecreëerd is door de verwachtingen vanuit de organisatie. Ondanks dat de respondenten het niet eens zijn met het gemeentelijk beleid wordt het toch in sterke mate opgevolgd en zijn veel van de handelingen gericht op het zo veel mogelijk bieden aan de cliënt, ondanks dat dit naar hun eigen verwachting niet het gewenste resultaat oplevert met betrekking tot zelfredzaamheid. Het beleid is daarmee ook sterker dan de werkmotivatie van bijna alle respondenten, namelijk mensen helpen.

Professionals werden in de literatuur gezien als slachtoffers van een organisatorische controle, waartegen zij weerstand bieden door beroepsruimte, standaarden en waarden te beschermen (Ackroyd et al., 2007; Exworthy & Halford, 1999; Scott, 2008; Thomas & Davies, 2005 in Noordegraaf, 2011). Echter laat dit onderzoek ook andere resultaten zien. Zo blijkt uit de interviews dat de organisatorische controle juist veel vrije ruimte en dus een eigen invulling van de discretionaire ruimte biedt in plaats van afneemt. De *SLBs* voelden dan ook geen drang tot het beschermen ervan. Daarbij komt dat ondanks dat de respondenten het over het algemeen niet eens waren met het gemeentelijk beleid, het niet als een belemmering werd ervaren. De standaarden en waarden van de burgerrol werden inderdaad ondergeschikt in de gesprekken met de cliënten. Hier waren het gemeentelijk beleid en de professionele rol het meest belangrijk. Om dit te kunnen bieden, zochten de *SLBs* bescherming de *coping* mechanismen *routines inbrengen* en *comfort zoeken*.

Terugblikkend op de verschillende mogelijke conflicten van de *SLB* zoals deze geformuleerd zijn door Vink et al. (2015), wordt duidelijk dat er hoofdzakelijk sprake is van een conflict tussen de organisatie en de professional wanneer het de professionele rol van de *SLB* betreft. Dit conflict speelt echter onder de oppervlakte en is voor de cliënten niet zichtbaar geweest. Er kan gesteld worden dat dit conflict plaatsvindt in de burgerrol en niet in de professionele rol zoals deze aanwezig is in de gesprekken met cliënten. Er is op het niveau van de burgerrol daarnaast sprake van een onderliggend conflict tussen de professional en de cliënt. Deze conflicten verklaren echter wel het voorkomen van de verschillende *coping* mechanismen.

Wanneer we deze bevindingen koppelen aan de twee beleidsvisies, zoals beschreven in het WRR rapport (2017), zien we dat de burgerrol meer richting het rationalistische perspectief schuift dan de professionele rol, welke meer nadruk legt op het realistische perspectief. De burgerrol irriteert zich meer aan de mentaliteit en veeleisende houding van burgers. Er wordt door een deel van de respondenten weinig rekening gehouden met het idee van een mentale beperking. De professionele rol ziet echter in dat zelfcontrole begrensd is en dat de burger soms gewoonweg niet in staat is tot zelfredzaamheid, zo blijkt uit de interviews. Er wordt naast onwil meer rekening

gehouden met onvermogen of overbelasting (WRR, 2017). Echter, de kloof tussen de burgerrol en de professionele rol moet ook niet overdreven worden. Er is bij een deel van de respondenten een scheiding zichtbaar, maar zeker niet voor iedereen. Zo is er ook een grote groep respondenten die gericht blijft op de cliënten, zowel *frontstage* als *backstage*.

In het WRR rapport (2017) is geschreven er zou meer rekening gehouden kan worden met de mentale vermogens van burgers. Echter, uit dit onderzoek komt naar voren dat hier ook een grens aan lijkt te zitten. Wanneer beleid 'te vrij' is, zoals de ervaring van het gemeentelijk beleid in de onderzoeksgemeente, lijkt dit mensen juist niet te stimuleren.

## 7. Conclusie

Het doel van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de verhouding tussen de beeldvorming en het handelen van *SLBs* die werkzaam zijn bij de onderzoeksgemeente en in direct contact staan met burgers. Dit is zo omdat deze groep zich tegenwoordig in een turbulente taakomgeving bevindt die onderhevig is aan diverse veranderingen zoals decentralisaties, verschuivingen richting de participatiesamenleving en de integratie van gedragswetenschappen in het vakgebied. Dit creëert nieuwe verwachtingen van de *SLBs*, waaronder een andere houding ten opzichte van de mentale vermogens van burgers. Er blijken vele burgers niet mee te kunnen komen met de huidige eis aan zelfredzaamheid vanuit het participatiebeleid, zo stelt ook de WRR (2017). Mijn interesse gaat uit naar de plek waar beleid en menselijke vermogens elkaar ontmoeten, in dit geval binnen de onderzoeksgemeente. Ondanks de verschuivingen richting de participatiesamenleving leek er weinig te zijn veranderd voor de werknemers wat betreft takenpakket. Dit was tegen mijn verwachting in. Wel vraagt de komst van gedragswetenschappelijke kennis een andere houding binnen de overheid. Er wordt onderzocht hoe tolerant de institutie (de onderzoeksgemeente) is richting menselijk gedrag van bijstandsgerechtigden en hoe drie verschillende factoren van de beeldvorming in verhouding staan met het handelen in direct contact met burgers. De hoofdvraag hierbij luidt:

Hoe verhouden de beeldvorming en het handelen van *street-level bureaucrats* met betrekking tot financieel niet zelfredzame burgers zich tot elkaar?

Mijn verwachting was dat de *SLB* momenteel nog bezig is met het doorbreken van gewoontegedrag en het absorberen van nieuwe attitudes voorafgaand aan de gedragsverandering op onderbewust niveau. Er zijn vier deelvragen, gebaseerd op de literatuur, opgesteld. Om tot een beantwoording van de hoofdvraag te komen, hebben er eerst oriënterende gesprekken in het werkveld plaatsgevonden en is er literatuuronderzoek gedaan. Van hieruit zijn een topiclijst voor de interviews en een observatieformulier voor de observaties opgesteld. Vervolgens hebben er dertien interviews en tien observaties plaatsgevonden, welke allen tot in detail zijn uitgewerkt. Vervolgens zijn de uitkomsten bij elkaar gelegd en uiteengezet, en aan de hand van de eerder besproken literatuur en eigen inzicht zijn deze bevindingen geanalyseerd. De combinatie van twee dataverzamelingmethoden maakt dit onderzoek en de opgebrachte data uniek. Het geeft niet enkel inzicht in de beeldvorming maar ook in het handelen omtrent financieel niet zelfredzame burgers. Door een beter begrip van het handelen van *SLBs* kunnen ambtenaren op een andere manier in beweging worden gebracht en kan mogelijk zelfs de kloof tussen burger en beleid verkleind worden.

Voordat er een antwoord werd opgesteld, wordt er vanuit de empirische data een scheiding geopperd, namelijk een scheiding in professionele rol en burgerrol. Deze is grotendeels te koppelen aan *frontstage* handelingen (in termen van  *coping*) en *backstage* uitspraken (interviews en observaties naast cliëntcontact). Ik verwacht dat de inconsistentie in de uitspraken van de respondenten een afspiegeling is van een strijd tussen hun professionele rol en hun burgerrol. In de interviews en observaties waren beide rollen zichtbaar, maar bij een deel van de respondenten verschilde het zwaartepunt. In de interviews was de inconsistentie in uitspraken door de verschillende rollen verwarrend. Niet bij alle respondenten liepen deze rollen ver uit elkaar. De scheiding is niet zo eenduidig en hangt maar deels samen met *frontstage* handelingen en *backstage* uitspraken. Voor de respondenten waarbij de rollen meer uit elkaar liepen, is mijn verwachting dat de professionele rol van groter belang is binnen het contact dan de burgerrol. Met behulp van dit onderscheid is er vervolgens tot verschillende analysevragen gekomen.

De eerste deelvraag, luidt: *wat is de persoonlijke visie van de SLBs van de onderzoeksgemeente op het beleid dat zij uit dienen te voeren?*

Hierbij gaat het niet om een beleidsevaluatie, maar enkel om de persoonlijke visie van de SLB op het beleid. Zo kan de verhouding tussen de persoonlijke beeldvorming en het handelen omtrent de doelgroep worden achterhaalt. Beleid betreft hier het participatiebeleid zoals deze door de Rijksoverheid is vastgesteld. Er bestaat een hoge mate van inconsistentie in de uitspraken over de aansluiting van het beleid op de burger. Zo stellen acht respondenten dat het beleid goed aansluit op de burgers en vervolgens doen zes respondenten hiervan tegengestelde beweringen. Ook stellen vijf respondenten dat de zelfredzaamheidseis te hoog is. De oorzaak van de kloof wordt naast bij het beleid ook bij de burger gezocht. Er worden diverse redenen voor het gebrek aan zelfredzaamheid aangekaart. De meest benoemde drempel is de omringende complexiteit en de hoeveelheid problematiek van de burger.

De tweede deelvraag luidt: *wat is de visie van de SLBs van de onderzoeksgemeente op de organisatorische controle?* De respondenten vinden het over het algemeen goed dat er een bepaalde mate van zelfredzaamheid van de burgers gevraagd wordt, maar staan voor een groot deel niet achter de gemeentelijke invulling. Opvallend is dat de respondenten bijna unaniem vinden dat het gemeentelijk beleid erg sociaal is. De redenen die aangedragen worden voor de kloof zijn veelal beleids-georiënteerd, maar tegelijk wordt er ook gesproken over veeleisende en verwende burgers die niet aan het beleid willen voldoen. Om deze inconsistentie te structureren, worden de hiervoor aangedragen concepten burgerrol en professionele rol ingezet. Een andere bevinding bij het organisatorische belang is dat er nauwelijks belemmeringen worden ervaren. Dit is ondanks de enorme *caseloads* van de medewerkers. Wel wordt er gesproken over tijdsdruk, maar de mate ervan viel in mijn optiek mee in vergelijking tot de *caseloads* van de SLBs. Mijns inziens komt de stress en het

oneens zijn met het gemeentelijk beleid mogelijk te vervallen door de ruime mate van ervaren discretionaire ruimte.

De derde deelvraag luidt: *wat is de persoonlijke betekenisgeving van de street-level bureaucrats van de onderzoeksgemeente van hun dagelijkse werkzaamheden?*

Binnen de derde deelvraag is er een onderscheid ontstaan tussen de professionele norm en de persoonlijke visie van de respondenten. De persoonlijke visie lijkt weinig van belang bij het uitvoeren van het beleid. Ook wanneer de respondenten niet achter het beleid staan, wordt deze wel als zodanig uitgevoerd. Andere hoofdbevindingen zijn dat op R1 na alle respondenten hun rol als activerend bestempelen en dat negen respondenten een ruime mate van vrije ruimte ervaren binnen het dagelijks werk.

De vierde deelvraag luidt: *welke coping mechanismen zijn terug te zien in het handelen van de SLBs van de onderzoeksgemeente?* De meest voorkomende *coping mechanismen* bleken *routines inbrengen* (7 keer), *comfort zoeken* (vijf keer) en *afroming* (4 keer). Zelf heb ik het mechanisme *onderdanige positie aannemen* toegevoegd. Wanneer respondenten zich niet achter het beleid schaarden of niet geloven in de specifieke aanpak bleek dit bij een groot deel van de respondenten niet zichtbaar in de *coping mechanismen*. Wat betreft de verhouding tussen beeldvorming en concrete *coping mechanismen*, zijn er twee analysevragen opgesteld:

- Is het mogelijk dat de *coping mechanismen routines inbrengen, afroming, regels ombuigen, inzetten van eigen middelen, hulp zoeken* en *onderdanige positie* hoofdzakelijk werken voor de professionele rol?

- Is het mogelijk dat de *coping mechanismen routines inbrengen* en *comfort zoeken* hoofdzakelijk werken voor de burgerrol?

Mijn verwachting voorafgaand aan het onderzoek was dat de *SLBs* hoofdzakelijk de burgers zouden benaderen vanuit een realistisch perspectief. Ook verwachtte ik dat de *SLB* cognitief verder zou zijn dan in zijn/haar handelen. Beide verwachtingen lijken niet volledig te kloppen. Het handelen staat in het teken van nieuwe gedragswetenschappelijke inzichten en zou wellicht zelfs strenger mogen. Daarnaast worden de burgers vanuit de professionele rol wel op een realistische manier benaderd, maar vanuit de burgerrol niet. Toch is de professionele rol van groter belang voor handelen dan de burgerrol.

Het gemeentelijk beleid blijkt het meest leidend te zijn bij het handelen. De respondenten conformeerden zich wel aan het beleid, ondanks dat zij er niet achter stonden. Hier hadden zij ook weinig moeite mee. Een arbeidsethos dat verschilt van de persoonlijke waarden hoeft dan ook geen probleem te zijn. De rol die de ambtenaren persoonlijk voor ogen hebben is ondergeschikt aan het

uitvoeren van het gemeentelijk beleid. Er kan gesteld worden dat het instituut een hoge mate van tolerantie heeft. Dit gold niet voor alle respondenten, maar wel voor het overgrote deel. De meeste *SLBs* benaderden de burgers in het directe contact vanuit het realistische perspectief. Mijn verwachting was dat de gehele visie van de ambtenaren belangrijk zouden zijn voor het handelen. Na dit onderzoek moet ik vaststellen dat de persoonlijke visie slechts gedeeltelijk van belang is. De uitkomst sluit daarmee bij een deel van de visies van verschillende onderzoekers aan, namelijk bij de organisatorische controle als belangrijkste pijler voor het handelen (Meyers & Vorsanger, 2007) maar voegt hieraan het principe van verschillende rollen toe.

De belangrijkste bevinding is in mijn optiek dat er een scheiding lijkt te zijn tussen de burgerrol en de professionele rol van de ambtenaar. Dit maakt een eenduidig antwoord op de hoofdvraag lastig. Wel kan deze bevinding ingezet worden voor mogelijke nieuwe procedures. Zo kunnen de *SLBs* op beide rollen en op verschillende wijzen aangesproken worden. Hiermee kan geëxperimenteerd worden door de ambtenaren zelf, maar ook door de managers. Op deze manier kunnen de ambtenaren mogelijk op andere manieren in beweging worden gebracht. Verder biedt het hernieuwde perspectieven op de relatie tussen de *SLB* en de burger. Dit omdat deze complexer blijkt te zijn doordat de *SLB* onder te verdelen valt in twee rollen.



## 8. Reflectie

Het doel van dit exploratieve onderzoek is een verkenning van de verhouding tussen de beeldvorming en het handelen in termen van *coping* van *SLBs* werkzaam bij de onderzoeksgemeente. Het betrof beeldvorming en handelen omtrent de zelfredzaamheid van burgers van dertien respondenten. Ik ben mij ervan bewust dat dit een verkennend onderzoek is en ik tracht geen generaliserende uitspraken te doen over onderliggende structuren. Om gevonden tendensen of structuren te kunnen bevestigen, zijn er meer en wellicht andere vormen van onderzoek nodig onder meer respondenten. Ik draag enkel vraagstukken aan en probeer geen uitspraken te doen over hoe de verhouding in elkaar steekt. Het is geen systematisch onderzoek maar anekdotisch bewijs dat leidt tot een specifiek beeld. Ondanks deze creatieve en niet valide vorm is er mijns inziens voldoende bewijs verzameld om een plausibele conclusie te trekken. Zo hoop ik via de onderzoeksgemeente toch iets algemeen te kunnen zeggen.

Het thema binnen dit onderzoek was zelfredzaamheid. Echter is er enkel een onderdeel van zelfredzaamheid onderzocht, namelijk de beeldvorming van de *SLBs*. Dit is slechts een (al dan niet cruciaal) onderdeel van het contact tussen *SLBs* en cliënten. Uiteindelijk gaat het mij om een betere aansluiting tussen beleid en burger en met behulp van dit onderzoek hoop ik daar meer kennis over te hebben vergaard. Het onderzoek is daarmee een opzet voor verdere onderzoeken naar zelfredzaamheid binnen de huidige veranderende Nederlandse context, waarin de samenleving verschuift naar een participatiesamenleving. Aan het einde van dit hoofdstuk staan enkele voorbeelden van onderzoeksvorstellen naar aanleiding van dit onderzoek.

Ik kaderde het thema zelfredzaamheid in dit onderzoek verder in tot financiële zelfredzaamheid. Echter kwam ik er gedurende het onderzoek achter dat de verschillende vormen van zelfredzaamheid niet los te koppelen zijn binnen deze sector. Veelal maken andere vormen van een gebrek aan zelfredzaamheid een burger financieel niet zelfredzaam. Een bredere beschouwing van het onderwerp is daarom essentieel. Verder heb ik in dit onderzoek met betrekking tot beeldvorming enkel gekeken naar drie subcategorieën, namelijk de politieke controle, de organisatorische controle en de individuele interesses en professionele norm. De contextfactoren worden verder niet meegenomen in de vraagstelling, maar enkel af en toe aangestipt. Aanvullend onderzoek kan hier nog veel kennis over opleveren. Verder worden binnen deze subcategorieën niet alle onderdelen die hieronder vallen behandeld. Zo kan organisatorische controle uit veel meer onderdelen bestaan. Om dit deels te tackelen, is er gekozen voor een semigestructureerd interview waarbij de respondent van grote invloed was op het verloop en de inhoud van de gesprekken. Toch zou er nog verder onderzoek verricht kunnen worden naar diverse onderdelen van de subcategorieën. Een gelijksoortige discussie bestaat omtrent de methode waarmee gedrag onderzocht is in deze studie. Allereerst is er enkel

gekeken naar contactmomenten en betreffen de categorieën alleen *coping* mechanismen. Met name dit laatstgenoemde heb ik daadwerkelijk als een belemmering ervaren. Zo zijn er veel andere omgangsvormen die niet te vangen zijn in *coping* mechanismen, zoals conflictvermijding/onderdanige positie aannemen (R4, R10), afstand doen van verantwoordelijkheden ten behoeve van de cliënt (R5) of schuld op je nemen (R12).

Verder is alleen zichtbaar gedrag te observeren: cognitieve aspecten worden overgeslagen. Hiervoor zou verder onderzoek noodzakelijk zijn. Om dit toch zoveel mogelijk in te dekken, heb ik met alle respondenten achteraf kort gesproken over mijn bevindingen. Ook is er geen schifting gemaakt tussen mannelijke en vrouwelijke respondenten. Het is mijns inziens niet onmogelijk dat de verhouding tussen beeldvorming en handelen varieert per geslacht. Nader onderzoek zou dit moeten uitwijzen. Hetzelfde geldt voor de beroepsfunctie. Er is binnen dit onderzoek weinig rekening gehouden met de specifieke beroepsfunctie van de respondenten. De gedachte hierachter was dat ondanks dat ze verschillende functies hebben, ze allemaal werken met hetzelfde gemeentelijke beleid en nationale beleid. Toch zou hier wanneer het onderzoeksobject groter wordt, rekening mee gehouden kunnen worden. Een ander belangrijk punt betreft de subjectiviteit van mij als onderzoeker. Zo herinnerde ik mij bij elk van de respondenten wat er ongeveer in de interviews naar voren is gekomen. Verder vond ik het lastig om bij de observaties boven de situatie te hangen en mijn oordeelsfunctie uit te schakelen. Met mijn theaterverleden ben ik gewend om op situaties en mensen te reageren op een sensitief niveau. Ik heb dit als een belemmering ervaren. Ook ben ik geen expert in gedragsobservaties en heb ik alles met behulp van mijn gezonde verstand geïnterpreteerd. Een samenwerking zijn met gedragswetenschappers zou interessant kunnen zijn om meer en wellicht meer kloppende betekenissen toe te kennen aan de observaties.

Ook wat betreft de analyse zijn er veel punten te bediscussiëren. Zo is de fundamentele rollenverdeling tussen burger en professional slechts een mogelijke verklaring. De inconsistentie zou ook afkomstig kunnen zijn vanuit een verwarrende formulering of vraagstelling binnen het onderzoek. Gezien de late ontdekking van de inconsistentie, heb ik de vraagstelling niet meer kunnen aanpassen om dit te voorkomen. Ook is er geen rekening gehouden met verschillende gradaties binnen de *coping* mechanismen. Tevens zijn de onderliggende intenties niet altijd even duidelijk en meermaals met behulp van eigen interpretatie ingevuld. Nieuwe onderzoeken zouden genuanceerdere kennis kunnen opleveren. Verder is er gewerkt met samengevoegde data uit interviews en observaties. Dit is echter lastig terrein, aangezien het richting gemiddelden gaat. Gemiddelden staan niet voor hoe mensen 'gemiddeld handelen' gezien het een samenvoeging van veel verschillende factoren betreft. Er bestaat geen 'gemiddeld handelen' en geen van de respondenten zal voldoen aan het gemiddelde. Het is daarom belangrijk om ook naar individuele uitkomsten te kijken voor er daadwerkelijk conclusies

getrokken kunnen worden. Dit zou ik dan ook aanmoedigen bij vervolgonderzoek. Andere voorstellen voor vervolgonderzoek betreffen ook een meer geïndividualiseerde analyse van de data. Zo kan er nog gekeken worden naar de samenhang van *coping* mechanismen per individuele respondent, overeenkomsten en verschillen tussen respondenten, of individuele respondenten hevelen naar de mens- of beleidskant en de samenhang per individu tussen beleidsuitvoering en de visie op beleid. Ik ben mij ervan bewust dat deze factoren allemaal van belang kunnen zijn, maar ze vallen buiten de scope van mijn onderzoek. Andere vormen van vervolgonderzoek kunnen gericht zijn op praktische bezwaren, de visie van de burgers of de visie van beleidsmakers. Ook de reactie van burgers tijdens de gesprekken in termen van weerstand en motivatie zouden een hele mooie aanvulling zijn, aangezien er in dit onderzoek niet gekeken wordt naar de motivatie en weerstand van de burgers, maar naar stijl, houding en handelingsmechanismen van professionals in interactie met burgers. Een laatste suggestie voor verder onderzoek betreft andere factoren dan beeldvorming die gedrag kunnen bepalen. Ik ben mij ervan bewust dat hier binnen dit onderzoek geen rekening mee is gehouden. Bij verder onderzoek raad ik aan hier preciezer en gecontroleerder mee om te gaan.

Een bevinding van het onderzoek dat mijn aandacht getrokken heeft, betreft het vraagstuk waarom een *grote caseload* over het algemeen niet als werklast ervaren wordt. Een ander aspect waar ik op in zou willen haken, is dat in het WRR rapport (2017) is geschreven dat er door beleidsmakers meer rekening gehouden zou moeten worden met de mentale vermogens van burgers. Echter, uit dit onderzoek komt naar voren dat hier ook een grens aan lijkt te zitten. Wanneer beleid 'te vrij' is, zoals de ervaring van het gemeentelijk beleid in de onderzoeksgemeente, lijkt dit mensen juist niet te stimuleren. Interessant onderzoek naar de optimale vorm van vrijheid binnen beleid zou een interessante toevoeging zijn.

## 9. Literatuurlijst

Akosa, F. & Asare, B.E. (2017). Street-Level Bureaucrats and the Exercise of Discretion. In A. Farazmand (Eds.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (pp. 1-6). New York: Springer International Publishing.

Argyris, C. (1991). Hoe We Slimme Mensen Leren om te Leren. *Harvard Business Review over Kennismanagement* (2000) (pp. 63-84). Thieme.

Bargh, J.A., & Morsella, E. (2008). The Unconscious Mind. *Association for Psychological Science*, 3(1), 73-79.

Baviskar, S. & Winter, S.C. (2017). Street-Level Bureaucrats as Individual Policymakers: The Relationship between Attitudes and Coping Behavior toward Vulnerable Children and Youth. *International Public Management Journal* 20(2), 316-353.

Behavioural Insights Netwerk Nederland (2017). *Rijk aan Gedragsinzichten: editie 2017*. Bergambacht: BIN NL.

Bovens, M.A.P., P. 't Hart, Twist, M.J.W. van (2012). *Openbaar bestuur, Beleid, Organisatie en politiek*. Achtste herziene druk. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Brodkin, E. Z. (2011). Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2), 1253–1277.

Brodkin, E.Z. (2012). Review: Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present, and Future. *Public Administration Review*, 72(6), 940-949.

Bryman, A. (2016). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.

Burrell, G. & Morgan, G. (1979). *Sociological Paradigms and Organisational Analysis, Elements of the Sociology of Corporate Life*. Burlington: Ashgate Publishing Company.

Deci, E.L. & Ryan, R.M. (2000). Intrinsic and Extrinsic Motivations: Classic Definitions and New Directions. *Contemporary Educational Psychology* 25(1), 54-67.

Deci, E.L. & Ryan, R.M. (2002). Overview of Self-Determination Theory: An Organismic Dialectical Perspective. In *Handbook of Self-Determination Research*" (pp. 3-34). Rochester: The University of Rochester Press.

Fishbein, M.A. & Ajzen, I. (1975). *Belief, Intention and Behaviour: An Introduction to Theory and Research*. Reading, Mass. : Addison-Wesley.

Geuijen, K. (2011). Samenwerken in publieke netwerken. In: M. Noordegraaf, K. Geuijen & A. Meijer (Red.), *Handboek Publiek Management* (pp. 97-114). Den Haag: Boom/Lemma.

Gofen, A. (2013). Mind the Gap: Dimensions and Influence of Street-Level Divergence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 473-493.

Gram, M. (2010). Self-reporting vs. observation: some cautionary examples from parent/child food shopping behaviour. *International Journal of Consumer Studies* 34, 394-399.

Grimmelikhuijsen, S., Jilke, S., Olsen, A.L. & Tummers, L. (2016). Behavioral Public Administration: Combining Insights from Public Administration and Psychology. *Public Administration Review*, 77(1), 45-56.

Henkel, L. (2015). *Van een Verzorgingsstaat naar een Verzorgende Participatiestaat* (Scriptie). Geraadpleegd via <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/316414> (22 mei 2018).

Hupe, P., & Buffat, A. (2014). A Public Service Gap: Capturing contexts in a comparative approach of street-level bureaucracy. *Public Management Review*, 16(4), 548-569.

Jansen, B. (Vilans) (2013). Zelfredzaamheid. *Handreiking Zelfredzaamheid voor Wijkverpleegkundigen*. Utrecht: Vilans.

Jenner, E.A., Fletcher, B.C. Watson, P., Jones, F.A., Miller, L. & Scott, G.M. (2006). Discrepancy between self-reported and observed hand hygiene behaviour in healthcare professionals. *Journal of Hospital Infection* 63(4), 418-422.

Kahneman, D. (2011). *Thinking Fast and Slow*. New York: Farrar, Straus & Giroux.

Koning Willem-Alexander (2013). *Troonrede van Zijne Majesteit de Koning*. Geraadpleegd op 14 mei 2018, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013> .

Lehmann Nielsen, V. (2006). Are street-level bureaucrats compelled or enticed to cope? *Public Administration* Vol. 84(4), 861–889.

Lipsky, M. (1980/2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services, (30th anniversary expanded edition)*, New York: Russel Sage Foundation.

May, P.J. & Winter, S.C. (2009). Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART* 19(3), 453-476.

Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2000). State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 329–358.

Meyers, M. K. & Vorsanger, S. (2007). Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy. In B. G. Peters and J. Pierre (eds) *Handbook of Public Administration* (pp. 153 -166). London: Sage Publications.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014). *Reactie op de Motie van het Lid Slob c.s. Inzake de Participatiesamenleving*. Geraadpleegd op 5 juni 2018, van [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2014Z23126&did=2014D46725](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2014Z23126&did=2014D46725).

Mook, D. G. (2001). *Psychological research: The ideas behind the methods*. London: Norton.

Moreau, E. & Mageau, G.A. (2012). The importance of perceived autonomy support for the psychological health and work satisfaction of health professionals: Not only supervisors count, colleagues too! *Motivation and Emotion – Springer* 36, 268-286.

Nibud (2012). *Goed Omgaan met Geld, Achtergronden bij de Competenties voor Financiële Zelfredzaamheid*. Utrecht: Nibud.

Noordegraaf, M. & Geuijen, K. (2011). Maatschappelijke opdrachten en bestuurlijke reacties. In: M. Noordegraaf, K. Geuijen & A. Meijer (Red.), *Handboek Publiek Management*. Den Haag: Boom/Lemma. (pp. 31-48).

Ossewaarde, R. (2006). *Eigen Verantwoordelijkheid: Bevrijding of Beheersing. Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling*. Den Haag: SWP.

Oude Vrielink, M., Koper H. & Sterrenberg, L. (2013). Eén gezin, één plan, één regisseur: de gemeente aan zet. *Bestuurskunde* 22(3), 18-27.

O'leary, Z. (2017). *The Essential Guide to Doing Your Research Project*. Londen: SAGE Publications Ltd.

Rice, D. (2012). Street-Level Bureaucrats and the Welfare State: Toward a Micro- Institutional Theory of Policy Implementation. *Administration and Society* 45(9), 1038-1062.

Rijksoverheid (2014). *Miljoenennota 2014*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Rijksoverheid (n.d.). Decentralisatie van Overheidstaken naar Gemeenten. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten> (2 juni 2018).

Rijksoverheid (n.d.). Gevolgen Participatiewet. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/gevolgen-participatiewet> (2 juni 2018).

Rijksoverheid (n.d.). Participatiewet: Informatie voor Gemeenten. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/participatiewet-informatie-voor-gemeenten> (2 juni 2018).

Rijksoverheid (n.d.). Wat is de Tegenprestatie in de Bijstand? Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/vraag-en-antwoord/wat-is-de-tegenprestatie-in-de-bijstand> (4 juni 2018).

Rijksoverheid (n.d.). Plannen uit het Regeerakkoord 'Vertrouwen in de Toekomst'. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/plannen-uit-het-regeerakkoord> (2 juni 2018).

Rijnkels, H. & De Man, S. (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) (2010). *Kantelen in de WMO, Handreiking Voor Visieontwikkeling en Organisatieverandering*. Den Haag: Excelsior.

Smith, S. R. (2012). Street-Level Bureaucracy and Public Policy'. In B. G. Peters and J. Pierre (eds) *Handbook of Public Administration, 2nd ed* (pp. 431–446). London: Sage Publications.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2012). *Een beroep op de burger*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.



Tiemeijer, W.L. (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (2011). *Hoe Mensen Keuzes Maken, de Psychologie van het Beslissen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Tonkens, E. H. (2008). *De bal bij de burger : Burgerschap en Publieke Moraal in een Pluriforme, Dynamische Samenleving*. Amsterdam: Vossiuspers UvA.

Trappenburg, M. (2014). Professionals in de Participatiemaatschappij. *Maatwerk, Vakblad voor Maatschappelijk Werk* (5), 20-21.

Tudor, T.L., Barr, S.W. & Gilg, A.W. (2007). Linking intended behaviour and actions: A case study of healthcare waste management in the Cornwall NHS. *Resources, Conservation and Recycling* 51(1), 1-23.

Tummers, L. & Bekkers, V. (2014). Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527-547.

Tummers, L., & Musheno, M. (2015). *Coping* during public service delivery: Developing a measurement instrument for survey research. *EGPA*, 1-21.

Van den Boon, T. & Hendrickx, R. (met Van der Sijs, N., Etymologie). (2015). *Groot woordenboek van de Nederlandse taal* (15e herziene editie). Utrecht: Van Dale.

Van Hooft, E. & Van Geuns, R. (Raad voor Werk en Inkomen) (2010). *Het Heft in Eigen Hand: Achtergrondstudie "Sturen op Zelfsturing"*. Den Haag: RWI.

Van Oorschot, K., Haverkamp, B., Van der Steen, M. & Van Twist, M. (NSOB) (2013). *Choice Architecture*. Den Haag: NSOB.

Veldheer, V., Jonker, J., Van Noije, L. & Vrooman, C. (Sociaal en Cultureel Planbureau) (2012). *Een Beroep op de Burger: Minder Verzorgingsstaat, Meer Eigen Verantwoordelijkheid?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Vermeir, I. & Verbeke, W. (2008). Sustainable food consumption among young adults in Belgium: Theory of planned behaviour and the role of confidence and values. *Ecological Economics* 64(3), 542-553.

Vink, E., Tummers, L., Bekkers, V.J.J.M. & Musheno, M. (2015). Decision-Making at the Frontline: Exploring *Coping* with Moral Conflicts During Public Service Delivery. In J. Lewis & M. Considine (Eds.), *Making public policy decisions* (pp. 112-128). London: Routledge, 2015.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2010). *Het Gesprek, Deel 1: Bouwsteen voor de Nieuwe Modelverordening WMO*. SMG: Hasselt.

Westert, J. (n.d.) *Een activerende en beschermende arbeidsmarkt*. Den Haag: ChristenUnie.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017). *Weten is nog geen doen*. Den Haag: WRR.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). *Vertrouwen in Burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

## 10. Bijlagen

### 1. Coping mechanismen en beschrijvingen

<b>Groepering coping mechanismen &amp; onderdelen</b>	<b>Beschrijving</b>
<b>Onderhandelen (negotiation)</b> Routines inbrengen Regels ombuigen Afroming Star regels opvolgen Rantsoenering Inzetten van eigen middelen	Met burgers omgaan op een gestandaardiseerde manier; er een routine van maken De regels aanpassen om tegemoet te komen aan de vraag van de cliënt Bepaalde cliënt groepen meer aandacht geven op een manier dat deze als oneerlijk gezien kan worden ("cherry-picking") Op een inflexibele manier vasthouden aan de regels Het diensten beschikbaar stellen voor cliënten verminderen Eigen tijd, geld of energie gebruiken om de cliënt te helpen
<b>Oppositie (opposition)</b> Regels breken Clienten of stakeholders de schuld geven Agressie	Negeren of opzettelijk verhinderen van regels Een andere actor verantwoordelijk stellen voor het probleem Cliënten op een vijandige manier confronteren

<p><b>Ontsnappen (<i>escape</i>)</b></p> <p>Vermijding door gedrag</p> <p>Vermijding door cognitie</p>	<p>Het fysiek verlaten van de bedreigende situatie</p> <p>Het psychologisch verlaten van de bedreigende situatie</p>
<p><b>Aanpassen (<i>accomodation</i>)</b></p> <p>Cognitieve herstructurering</p> <p>Naleven</p>	<p>Onverenigbare gedachten vervangen door gedachten die in overeenstemming zijn met de situatie</p> <p>Het volgen van regels, zelfs in conflicterende situaties</p>
<p><b>Probleemoplossing (<i>problem-solving</i>)</b></p> <p>Dienend handelen</p>	<p>Langdurige oplossingen uitvoeren om stressvolle situaties te doorstaan</p>
<p><b>Ondersteuning zoeken (<i>support-seeking</i>)</b></p> <p>Hulp zoeken</p> <p>Comfort zoeken</p>	<p>Het inwinnen van informatie of advies van sociale bronnen</p> <p>Troost zoeken bij sociale bronnen</p>
<p><b>Hulpeloosheid (<i>helplessness</i>)</b></p>	

Cognitieve uitputting	Afnemende alertheid en aandacht
Passiviteit	Toestaan dat dingen gebeuren zonder weerstand te bieden

## 2. Coping mechanismen, beschrijvingen en indicatoren

<b>Groepering coping mechanismen &amp; onderdelen</b>	<b>Beschrijving</b>	<b>Indicatoren</b> waar zie je dat aan in de interactie
<p><b>Onderhandelen (negotiation)</b></p> <p>Routines inbrengen</p>	<p>Met burgers omgaan op een gestandaardiseerde manier; er een routine van maken</p>	<p><b>Woorden:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*Het woord routine/protocol/ beleid gebruiken</li> <li>*Verwijzen naar /beroepen op regels</li> <li>*Niet ingaan op wat de burger zegt</li> </ul> <p><b>Houding:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*Inflexibel</li> <li>* Gesloten: armen over elkaar</li> </ul> <p><b>Reacties:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*Ontevreden</li> <li>* Agressief</li> <li>*Begripvol</li> <li>* Instemmend</li> <li>* Blij</li> </ul>
<p>Afroming</p>	<p>Bepaalde cliënt groepen meer aandacht geven op een manier dat deze als oneerlijk gezien kan worden ("cherry-picking")</p>	<p><b>Woorden:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Benoemen dat je iemand meer aandacht geeft</li> <li>* Ingaan op de persoonlijke situatie van de cliënt</li> <li>* Benoemen extra moeite voor iemand te doen, omdat ...</li> </ul>

<p>Regels ombuigen</p>	<p>De regels aanpassen om tegemoet te komen aan de vraag van de cliënt</p>	<p><b><u>Houding:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*Open</li> <li>* Empathisch</li> <li>* In dialoog</li> </ul> <p><b><u>Reacties:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*Ontevreden</li> <li>* Agressief</li> <li>*Begripvol</li> <li>* Instemmend</li> <li>* Blij</li> </ul> <p><b><u>Woorden:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Empathisch woordgebruik</li> <li>*Ingaan op wat de burger zegt</li> <li>* In dialoog zijn</li> </ul> <p><b><u>Houding:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Open</li> <li>* Knikken</li> </ul> <p><b><u>Reacties:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*Ontevreden</li> <li>* Agressief</li> <li>*Begripvol</li> <li>* Instemmend</li> <li>* Blij</li> </ul>
<p>Star regels opvolgen</p>	<p>Op een inflexibele manier vasthouden aan de regels</p>	<p><b><u>Woorden:</u></b></p>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>* 'Verschuilen' achter regels en beleid</li> <li>*Verwijzen naar/beroepen op regels</li> <li>*Niet ingaan op wat de burger zegt</li> <li>* In de rede vallen</li> </ul> <p><b><u>Houding:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*Inflexibel</li> <li>* Gesloten: armen over elkaar</li> </ul> <p><b><u>Reacties:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*Ontevreden</li> <li>* Agressief</li> <li>*Begripvol</li> <li>* Instemmend</li> <li>* Blij</li> </ul>
Rantsoenering	Het diensten beschikbaar stellen voor cliënten verminderen	<p><b><u>Woorden:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Uitspreken dat er geen mogelijkheid is tot korte termijn afspraak.</li> </ul>
Inzetten van eigen middelen	Eigen tijd, geld of energie gebruiken om de cliënt te helpen	<p><b><u>Woorden:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* De uitzondering benoemen</li> <li>* In dialoog met de inwoner</li> <li>* Empathisch</li> <li>*Vragen stellen om burger te activeren</li> </ul> <p><b><u>Houding:</u></b></p>



		<ul style="list-style-type: none"> <li>*open</li> <li>* Ingaan op wat de burger zegt</li> </ul> <p><b><u>Reacties:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*Ontevreden</li> <li>* Agressief</li> <li>*Begripvol</li> <li>* Instemmend</li> <li>* Blij</li> </ul>
<p><b>Oppositie</b> <i>(opposition)</i></p> <p>Regels breken</p>	<p>Negeren of opzettelijk verhinderen van regels</p>	<p><b><u>Woorden:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*Benoemen een uitzondering te willen maken</li> <li>* Benoemen begrip voor situatie van cliënt</li> </ul> <p><b><u>Houding:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* open houding</li> </ul> <p><b><u>Reacties:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*Ontevreden</li> <li>* Agressief</li> <li>*Begripvol</li> <li>* Instemmend</li> <li>* Blij</li> </ul>
	<p>Een andere actor verantwoordelijk stellen voor het probleem</p>	<p><b><u>Woorden:</u></b></p>

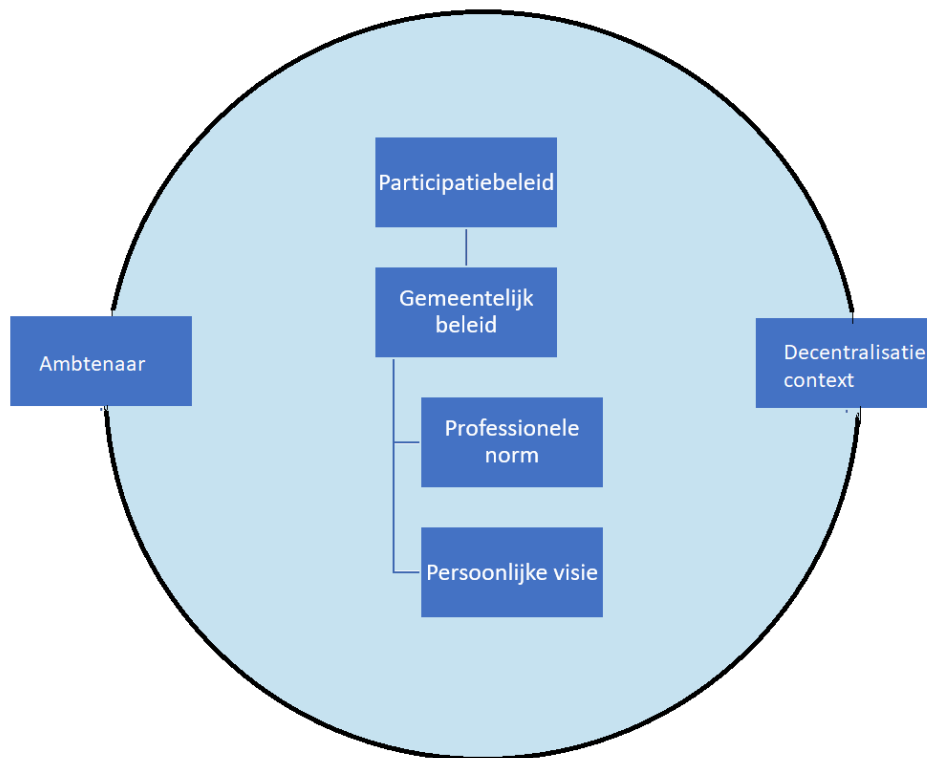
<p>Clienten of stakeholders de schuld geven</p>		<p>*Benoemen dat schuld buiten professional ligt</p> <p><b><u>Houding:</u></b></p> <p>* Verontschuldigende bewegingen</p> <p><b><u>Reacties:</u></b></p> <p>*Ontevreden</p> <p>* Agressief</p> <p>*Begripvol</p> <p>* Instemmend</p> <p>* Blij</p>
<p>Agressie</p>	<p>Cliënten op een vijandige manier confronteren</p>	<p><b><u>Woorden:</u></b></p> <p>*In de rede vallen</p> <p>* Hard stemgeluid</p> <p>*Vijandige woorden</p> <p><b><u>Houding:</u></b></p> <p>*Inflexibel</p> <p>* Gesloten: armen over elkaar, harde bewegingen met armen</p> <p><b><u>Reacties:</u></b></p> <p>*Ontevreden</p> <p>* Agressief</p> <p>*Begripvol</p> <p>* Instemmend</p> <p>* Blij</p>

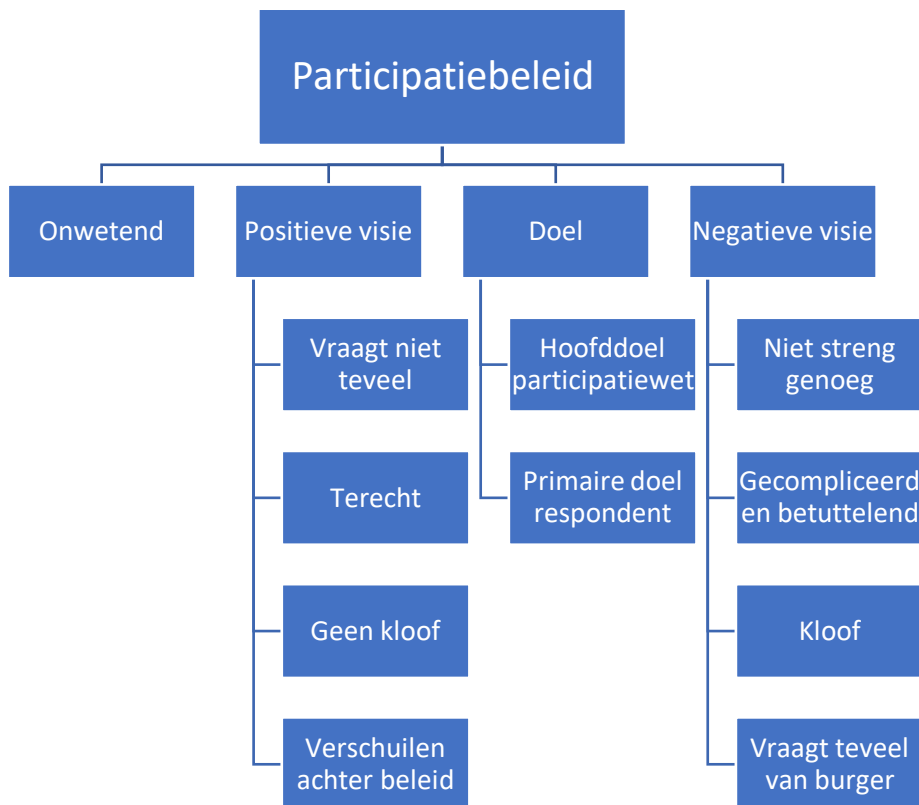
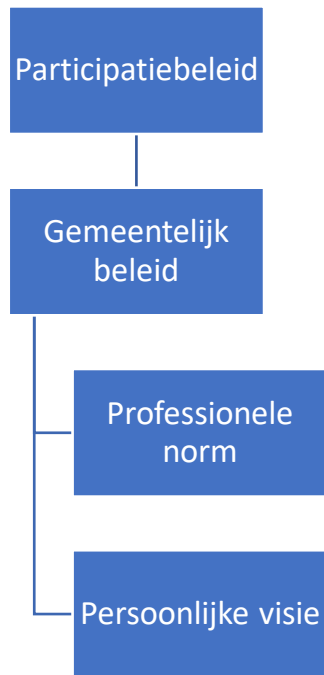


Hulp zoeken	Het inwinnen van informatie of advies van sociale bronnen	<i>Niet tijdens een gesprek, is achteraf</i>
Comfort zoeken	Troost zoeken bij sociale bronnen	<i>Niet tijdens een gesprek, is achteraf</i>
<b>Hulpeloosheid</b> <i>(helplessness)</i> Cognitieve uitputting	Afnemende alertheid en aandacht	<u><b>Woorden:</b></u> * Vragen om herhaling * Niet verstaan: "wat?"  <u><b>Houding:</b></u> * Afwezig * Verzinken in gedachten  <u><b>Reacties:</b></u> * Ontevreden * Agressief * Begripvol * Instemmend * Blij

Passiviteit	Toestaan dat dingen gebeuren zonder weerstand te bieden	<p><b><u>Woorden:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>* 'Prima' 'Oke' 'Is goed'</li></ul> <p><b><u>Houding:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>* Inflexibel</li><li>* Gesloten: armen over elkaar</li><li>* Verzuchtend</li></ul> <p><b><u>Reacties:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>* Ontevreden</li><li>* Agressief</li><li>* Begripvol</li><li>* Instemmend</li><li>* Blij</li></ul>
-------------	---	--

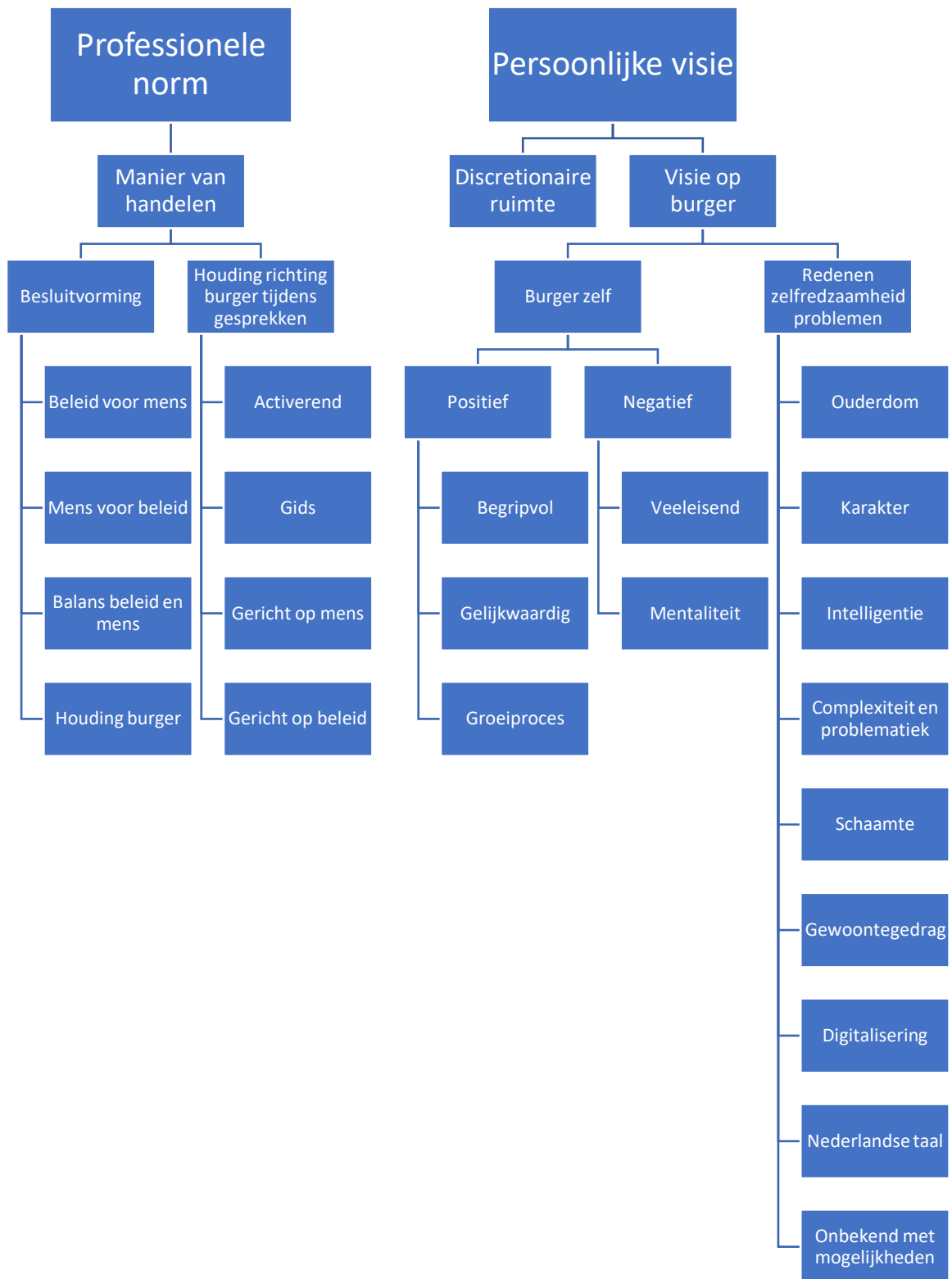
### 3. Codebomen

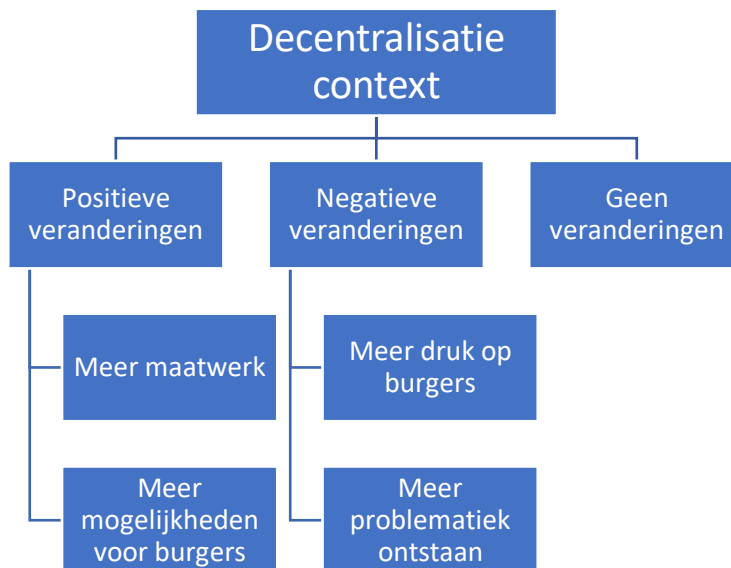
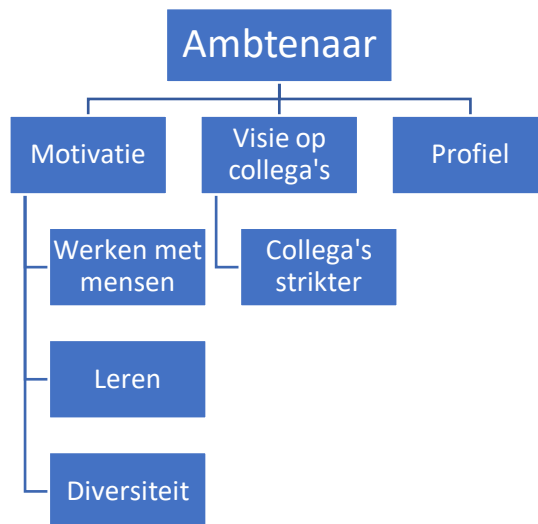












#### 4. Invulbare poster

## De activerende medewerker\*

\*De eerste vijf stellingen zijn gebaseerd op de techniek **motivational interviewing**

- 1 Ik help de cliënt bij het vertalen van **doelen** in activiteiten, plannen, afspraken.  
... van de 100%
- 2 Ik stel open vragen en heb specifieke aandacht voor **beide kanten** van de ambivalentie van de cliënt, zowel voor de kant vóór verandering als voor de kant tegen verandering.  
... van de 100%
- 3 Ik reageer **reflectief luisterend** (dit houdt in dat je raadt wat iemand bedoelt met een uitspraak en vervolgens checkt of deze klopt. Hiermee wordt een reactie uitgelokt).  
... van de 100%
- 4 Ik **bevestig** cliënten door complimenten te geven of door uitingen van waardering en begrip.  
... van de 100%
- 5 Ik **vat** gesprekken met cliënten **samen** om te versterken wat er is gezegd, aan te tonen dat je zorgvuldig hebt geluisterd en om de cliënt op het vervolg voor te bereiden.  
... van de 100%
- 6 Ik lok **verandertaal** uit om zo de ambivalentie op te lossen (bijv. door er rechtstreeks naar te vragen, bewust naar beide kanten van de ambivalentie te vragen, uitweidingen uit te lokken en door te vragen naar extremen).  
... van de 100%
- 7 Ik help de cliënt kleine, duidelijke doelen stellen zodat voortgang wordt ervaren en kleine successen kunnen worden geboekt.  
... van de 100%
- 8 Ik help **leergerichte doelen** stellen (i.p.v. prestatiegerichte doelen).  
... van de 100%
- 9 Ik richt de gesprekken op dingen die wel kunnen en dingen die wel lukken, i.p.v. dingen die je niet kunt/niet lukken.  
... van de 100%