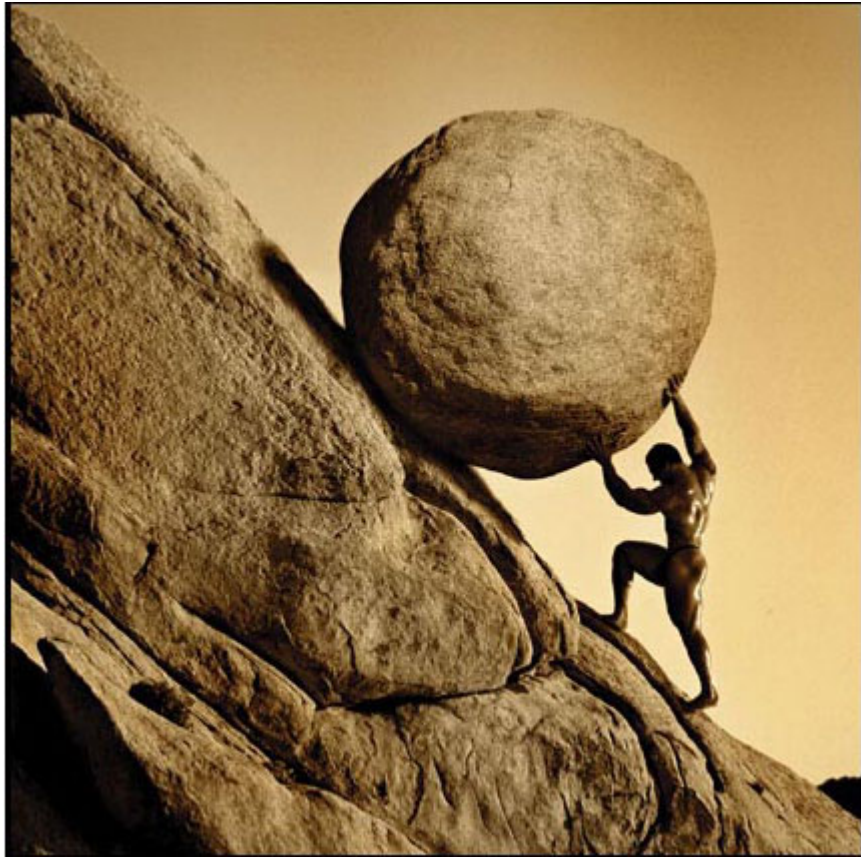


Werk of Bijstand

De invloed van beleidsvrijheid op het
Nederlandse reïntegratiebeleid



Frank van Kippersluis

Universiteit Utrecht

Werk of Bijstand

De invloed van beleidsvrijheid op het Nederlandse reïntegratiebeleid

Master Thesis

Master Vraagstukken van beleid en organisatie

Sociologie

Faculteit Sociale Wetenschappen

Universiteit Utrecht

Utrecht

Augustus 2009

Frank van Kippersluis

Voorwoord

Toen Sisyphus, een mens uit de Griekse mythologie en daarin koning van Korinthe, de Griekse goden bedotte, moest hij als straf een zwaar rotsblok een berg opduwen (illustratie omslag). Met handen en voeten begon hij aan deze onbeschrijflijk moeilijke en zware taak. Toen hij de top bijna bereikt had, gleed het rotsblok uit zijn handen en rolde terug de diepte in. Opnieuw begon Sisyphus aan zijn taak en bijna boven rolde de rots weer naar beneden. Eeuw in eeuw uit moet Sisyphus de rots omhoog brengen, maar niet één keer zal het hem lukken zijn taak te volbrengen.

De laatste jaren hebben gemeenten zelf de vrijheid om hun eigen reïntegratiebeleid te maken. Om minder uitkeringen te hoeven verstrekken worden mensen in de bijstand steeds meer aan het werk gezet. Dit moet instroom beperken en uitstroom bevorderen. De mensen die snel een nieuwe baan vinden hebben hier weinig problemen mee, maar degene die langer nodig hebben zullen zich voelen als Sisyphus, een slaaf van de goden. Dit onderzoek richt zich op de invloed van beleidsvrijheid op het reïntegratiebeleid en wat dit voor de mensen in de bijstand betekent. Welke invloed hebben de goden op Sisyphus?

In 2005 begon ik aan de studie Sociologie aan de Universiteit Utrecht. Nu, bijna vier jaar later, sta ik aan het einde ervan. De rots ligt op de berg. Met veel plezier presenteer ik bij deze dan ook het eindresultaat, de Master Thesis.

Graag wil ik een aantal personen bedanken die er aan hebben bijgedragen dat deze thesis tot stand is gekomen. Allereerst wil ik Wouter Steenbeek bedanken voor zijn betrokken begeleiding en kritische blik. Daarnaast wil ik Tanja van der Lippe en mijn medestudenten bedanken voor de feedback tijdens de responsiecolleges. Ook bedank ik bij deze graag mijn ouders voor hun financiële en morele steun gedurende mijn hele studie. Cor en Ineke wil ik bedanken voor hun steun, interesse en voor het senseo-apparaat, onmisbaar bij het schrijven van een thesis. Mijn broers, Joost en Tijs, wil ik bij deze bedanken voor hun interesse. Tot slot wil ik Sabine bedanken voor haar hulp bij deze thesis en in het bijzonder voor alle steun gedurende mijn gehele studieperiode.

Frank van Kippersluis,

Augustus 2009

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	9
1 INLEIDING	11
1.1 PROBLEEMSTELLING	12
1.2 RELEVANTIE	14
1.3 LEESWIJZER	15
2 WET WERK EN BIJSTAND	17
2.1 WAT IS BIJSTAND	17
2.2 RECONSTRUCTIE VAN DE BELEIDSTHEORIE	19
2.2.1 INSTRUMENTEN RIJK	20
2.2.2 INSTRUMENTEN GEMEENTEN	21
2.3 KENMERKEN VAN DE BIJSTANDSPOPULATIE	22
3 REÏNTEGRATIE	27
3.1 HET PROCES, ERIN EN ERUIT	27
3.2 LOKAAL BELEID	29
3.3 KLANTMANAGEMENT	31
4 THEORETISCH KADER	35
4.1 INSTITUTIONELE EN INDIVIDUELE FACTOREN	38
4.2 UITVOERINGSMECHANISMEN	41
4.2.1 ROUTINISERING	42
4.2.2 ETNOCENTRISME	43
4.2.3 SELECTIVITEIT	44
4.3 SAMENVATTING EN HYPOTHESEN	44
5 METHODISCHE VERANTWOORDING	47
5.1 DATA	47
5.2 ONDERZOEKSMETHODE	49
5.3 VERWERKING INTERVIEWS	51
5.4 BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT	52

6	RESULTATEN	53
6.1	PROCESSEN	53
6.1.1	WORK FIRST	53
6.1.2	INTAKE	54
6.1.3	KLANTPROFILERING	55
6.1.4	DOELMATIGHEID EN RECHTMATIGHEID	56
6.2	BELEIDSVRIJHEID	57
6.3	EFFECTEN BELEIDSVRIJHEID OP HANDELEN KLANTMANAGER	60
6.4	UITVOERINGSMECHANISMEN	63
6.4.1	ROUTINISERING	64
6.4.2	ETNOCENTRISME	64
6.4.3	SELECTIVITEIT	65
6.4.4	MAATWERK	66
7	BELEIDSAANBEVELINGEN	69
7.1	VRIJHEID GEMEENTEN	69
7.2	VRIJHEID KLANTMANAGERS	70
7.3	SCHEIDING RECHTMATIGHEID EN DOELMATIGHEID	71
8	CONCLUSIE EN DISCUSSIE	73
8.1	CONCLUSIE	73
8.2	DISCUSSIE	77
	LITERATUUR	79
	BIJLAGE 1 TOPICLIJST KLANTMANAGERS	83
	BIJLAGE 2 TOPICLIJST GEMEENTEN (VIA NYFER)	86
	BIJLAGE 3 KLANTPROFILERING IN TIEN GEMEENTEN	87

Samenvatting

In 2004 is de Wet Werk en Bijstand (WWB) ingevoerd. Het hoofddoel van deze wet is ‘werk boven inkomen’ en moet zorgen voor een beperkte instroom en vergrote uitstroom uit de WWB. De gemeenten zijn met de invoering van de WWB volledig financieel verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van de bijstand. In ruil hiervoor hebben zij de vrijheid gekregen om zelf hun eigen beleid in te richten. Het doel hiervan is dat gemeenten harder aan de slag gaan mensen weer aan het werk te helpen, omdat ze zelf de (financiële) gevolgen van het beleid merken.

De gemeenten hebben een regierol toebedeeld gekregen op het niveau van beleid, middelen en de klant. Immers, er is een gemeentelijke vrijheid voor invulling van het reïntegratiebeleid. Daarbij bepalen de gemeenten zelf welke instrumenten of trajecten er gebruikt worden. Op klantniveau is de klantmanager degene die de regierol in handen heeft. Hij is namelijk de persoon die het reïntegratietraject van de klant bepaalt en daarmee een belangrijke stempel drukt op de reïntegratie van die persoon. Hierdoor kan het voorkomen dat cliënten in gemeente A of gemeente B en bij klantmanager 1 of bij klantmanager 2 met een andere ‘opbrengst’ de deur uit lopen. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt dan ook als volgt:

“Welke invloed heeft de toegenomen beleidsvrijheid van de uitvoerders van het WWB-beleid op WWB-cliënten?”

Het beantwoorden van deze vraag gebeurt aan de hand van een onderzoek in tien gemeenten, waarna verder wordt ingezoomd op drie gemeenten. Bij de tien gemeenten zijn beleidsstukken doorgenomen en interviews gehouden met beleidsmakers en uitvoerders. Bij de gemeenten Goes, Leidschendam-Voorburg en Weert zijn nog extra gesprekken gehouden met klantmanagers.

De resultaten in dit onderzoek laten zien dat naarmate een gemeente meer stuurt op prestaties, er meer vrijheid zal zijn voor de klantmanagers die werkzaam zijn binnen die gemeente. Anderzijds zal er naarmate een gemeente meer stuurt op regels, minder vrijheid zijn voor klantmanagers die werkzaam zijn binnen die gemeente.

Deze vrijheid leidt tot verschillen tussen gemeenten, maar kan ook binnen gemeenten leiden tot verschillen. Uit de resultaten blijkt dat er binnen een gemeente meer verschillen in de uitvoering te vinden zijn, naarmate er meer vrijheid van handelen is voor de klantmanagers in die gemeente.

Uiteindelijk kan er geconcludeerd worden dat de toegenomen beleidsvrijheid op verschillende manieren van invloed is op de klanten die zich melden voor een WWB-uitkering en in aanmerking komen voor reïntegratie. Door de vrijheid die gemeenten krijgen, zijn zij in staat in te spelen op lokale omstandigheden, bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt, die van invloed zijn op de klanten. Dit is positief, want een klant heeft vaak specifieke hulp nodig bij het reïntegratieproces.

In dat kader is het ook positief dat klantmanagers de vrijheid krijgen om klanten persoonlijke aandacht te geven en niet gebonden zijn aan dichtgetimmerde protocollen. Echter, klantmanagers zijn ook maar mensen en kunnen zodoende hun eigen invloeden in het beleid laten gelden. Omdat dit onwenselijk is, timmeren een aantal gemeenten de procedures voor klantmanagers geheel dicht. Dit gaat echter weer ten koste van de mogelijkheid om specifieke aandacht aan klanten te geven.

Om de rechtmatigheid en doelmatigheid zoveel mogelijk met elkaar in balans te brengen is de eerste aanbeveling om deze van elkaar te scheiden. Daarnaast moeten klantmanagers binnen een gemeente met elkaar op één lijn gebracht worden om eenheid in de uitvoering tot stand te brengen. Dit kan middels veel overleg en af en toe een inhoudelijke toets van hun werk.

1 Inleiding

Vanaf het midden van de jaren negentig is het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid aan het veranderen. Vanaf die periode is de nadruk van het beleid meer en meer op activering en participatie komen te liggen. De slogan ‘werk boven inkomen’ is landelijk de boventoon gaan voeren en heeft de laatste jaren steeds meer nadruk gekregen. Trajecten die de weg naar werk moesten verkorten werden vanaf die periode ingevoerd (Soethout et al., 2007; van Ours, 2007).

In 2004 heeft de grootste omslag plaatsgevonden, de Wet Werk en Bijstand (WWB) werd ingevoerd. Als hoofddoel werd de eerder genoemde slogan ‘werk boven inkomen’ geformuleerd en hiermee werd de eerder ingezette koers in de wet vastgelegd. De subdoelen van dit beleid zijn: beperken van de instroom, bevorderen van de uitstroom en het behoud van de inkomenswaarborgfunctie (Bunt et al., 2007).

Met de invoering van de WWB zijn gemeenten volledig financieel verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van de bijstand. Ook hebben zij meer beleidsvrijheid gekregen bij de uitvoering van de wet. Het doel hiervan was dat gemeenten harder en effectiever aan de slag zouden gaan om mensen met een uitkering aan het werk te helpen, omdat de gemeenten zelf de gevolgen van het beleid merken. Dit zou een stimulans moeten betekenen om de bijstandslasten zoveel mogelijk te beheersen (Bosselaar et al., 2007).

Gemeenten krijgen de beschikking over een aantal instrumenten om de inwoners die moeilijk in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien (tijdelijk) te helpen. Op grond van de WWB kunnen inwoners aanspraak maken op algemene bijstand voor levensonderhoud, bijzondere bijstand en langdurigheidstoeslag. Ook kunnen gemeenten gebruik maken van een aantal activeringsinstrumenten en reïntegratietrajecten om cliënten te helpen bij uitstroming uit de bijstand. Aan handhaving kunnen gemeenten op verschillende manieren invulling geven. Bijvoorbeeld door betere informatievoorziening en een soepelere dienstverlening, maar ook door gerichte controles en strenge sancties. Dit werkt repressief, maar kan ook mogelijke overtreders afschrikken (Soethout et al., 2007).

De invoering van de WWB heeft ervoor gezorgd dat de gemeenten meer vrijheid hebben verkregen voor invulling van het beleid. Hierdoor is er de mogelijkheid voor gemeenten om ‘maatwerk’ te leveren. Klantmanagement heeft hierbij een belangrijke rol. Een klantmanager geeft duidelijkheid over de bijstand en stelt een diagnose waaruit het

juiste reïntegratietraject gekozen kan worden. Deze begeleiding moet leiden tot een beter reïntegratieproces en tot een snellere uitstroom uit de bijstand naar werk (Van der Geest & Heuts, 2006).

1.1 Probleemstelling

De Wet Werk en Bijstand heeft het stelsel van sociale zekerheid verder in beweging gezet. De gemeenten hebben een regierol toebedeeld gekregen op het niveau van beleid, middelen en de klant¹. Immers, er is een gemeentelijke vrijheid voor invulling van het reïntegratiebeleid. Daarbij bepalen de gemeenten zelf welke instrumenten of trajecten er gebruikt worden. Hierbij maken gemeenten de keuze welke trajecten er aangeboden worden en door wie. Een gemeente kan namelijk zelf trajecten aanbieden (bijvoorbeeld scholing), maar deze ook uitbesteden en dus laten verzorgen door een reïntegratiebedrijf. Op klantniveau is de klantmanager² degene die de regierol in handen heeft. Hij³ is namelijk de persoon die het reïntegratietraject van de klant bepaalt en daarmee een belangrijke stempel drukt op de reïntegratie van die persoon.

De manier waarop een klantmanager werkt zal per gemeente anders zijn, maar ongeacht het beleid van de gemeente zal de klantmanager te allen tijde verantwoordelijk zijn voor de dienstverlening en voor de klant. Het WWB-beleid biedt ruimte voor deze verantwoordelijkheid.

Er is bewust ruimte gelaten in het beleid. De beleidsmakers vinden maatwerk van groot belang om een klant zo goed mogelijk te kunnen helpen. Met maatwerk wordt de mogelijkheid bedoeld om in te kunnen spelen op de specifieke kenmerken van een klant. Door het beleid open te laten, kunnen de actoren in het beleid, de klantmanagers, zelf beslissen welke trajecten ze in zetten voor een bepaalde klant. Gemeenten verwachten hierdoor een grotere effectiviteit van het reïntegratiebeleid (Blommesteijn et al., 2005).

¹ Een klant is een persoon die zich meldt voor een bijstandsuitkering. De gemeente ziet deze persoon als klant; hij komt shoppen voor een uitkering. Sommige gemeenten gebruiken ook het woord 'cliënt'.

² Klantmanager is in deze thesis de titel die gegeven wordt aan de persoon die verantwoordelijk is voor de intake van een bijstandsgerechtigde en die de afstand tot de arbeidsmarkt bepaald. Deze poortwachterfunctie kan in gemeenten verschillend omschreven worden. Zo zijn case-manager, consulent, reïntegratiecoach ook titels die voor deze functie worden gebruikt. Om verwarring te voorkomen zal in deze thesis klantmanager consistent als duiding voor deze functie worden gebruikt.

³ In deze thesis wordt gebruik gemaakt van een mannelijke vorm, echter zou ook een vrouwelijke vorm gebruikt kunnen worden, mits anders vermeld.

In theorie zou iedereen die zich aanmeldt bij het UWV Werkbedrijf (de gemeentelijke dienst voor reïntegratie) moeten worden geholpen en behandeld, om zo snel mogelijk tot reïntegratie, en dus aan een baan, te komen. De persoon die zich meldt is dus afhankelijk van degene die de diagnose stelt, de klantmanager.

De beleidsvrijheid van gemeenten heeft het werk van klantmanagers sinds de invoering van de WWB danig veranderd. Waar de sociale dienst van vroeger wordt omschreven als een uitkeringsfabriek, ligt de laatste jaren de focus steeds meer op de uitstroom naar werk. Hierbij is de inzet van trajecten een van de speerpunten. De klantmanagers worden hierbij gezien als de regisseur. Zij bepalen stap voor stap welke route de klant nodig heeft om aan het werk te komen (Bunt et al., 2007).

Het probleem van deze situatie is dat er, door de vrijheid van zowel gemeenten als de vrijheid van klantmanagers, verschillen kunnen ontstaan in de uitvoering van het beleid. Het kan dus voorkomen dat cliënten in gemeente A of gemeente B en bij klantmanager 1 of bij klantmanager 2 met een andere ‘opbrengst’ de deur uit lopen. Echter zou het voor de klant niet uit moeten maken waar (in welke gemeente) en door wie (welke klantmanager) hij geholpen wordt.

Hoofdvraag:

Welke invloed heeft de toegenomen beleidsvrijheid van de uitvoerders van het WWB-beleid op WWB-cliënten?

Om tot een analyse van het probleem te komen, zal er een aantal vragen beantwoord moeten worden. Dit zijn vragen op drie verschillende niveaus. Allereerst ga ik met een beschrijvende vraag in op de huidige situatie. Daarna ga ik met een verklarende vraag onderzoeken wat de gevonden situatie betekent voor klanten, waarna ik middels een beleidsvraag wil komen tot, waar nodig, een oplossing van het probleem.

Deelvragen:

- 1) Wat is het formele reïntegratiebeleid op dit moment in Nederlandse gemeenten, wat zijn de processen en hoe leiden deze tot arbeidskansen?

- 2) Hoe leidt de vrijheid in beleid in combinatie met individuele klantmanagers tot verschillen in de uitvoering van het reïntegratiebeleid?
- 3) Is standaardisatie aan te bevelen en zo ja, welke aanbevelingen kunnen gegeven worden om het reïntegratiebeleid meer effectief/efficiënt te maken?

1.2 Relevantie

Met de huidige economische crisis is het aantal aanvragen voor een WWB-uitkering enorm toegenomen. Het onderwerp van dit onderzoek kan dan ook actueel genoemd worden. De relevantie van deze thesis zal voornamelijk in de maatschappelijke hoek gezocht moeten worden, omdat het een onderzoek naar een beleidsvraagstuk betreft.

De WWB heeft dit jaar (2009) zijn vijfde verjaardag gevierd. Bij invoering zijn er verschillende doelstellingen gekoppeld aan dit beleid. Nu, vijf jaar later, zijn er inmiddels al behoorlijk wat evaluaties (Ministerie SZW, 2008) verschenen over deze wet, die hun licht allemaal op verschillende gedeeltes van de wet laten schijnen, om de doelstellingen te kunnen onderzoeken.

Ook in dit onderzoek zal ik een stukje van het beleid aan een analyse gaan onderwerpen. Het reïntegratiebeleid is hét speerpunt van het beleid. Uitstroom is een belangrijke doelstelling waar veel geld voor wordt vrijgemaakt. Door de vrijheid voor gemeenten om eigen beleid te maken, ontstaan er verschillen tussen verschillende gemeenten. Dit is geen probleem; het was immers wat de regering beoogde met het invoeren van de wet. Echter moet er wel gekeken worden naar wat deze verschillen betekenen voor de klanten die hier direct mee te maken hebben.

De uitvoerders hebben hierin een belangrijke rol toebedeeld gekregen. Het is van belang om te weten hoe de rol van de uitvoerders er in verschillende gemeenten precies uit ziet. Deze uitvoerders kunnen gebonden zijn aan veel regels en weinig vrijheid hebben, of juist aan weinig regels gebonden zijn en dus veel vrijheid hebben. Er zijn verschillende manieren voor uitvoerders om hier mee om te gaan, die allen van invloed zijn op het reïntegratieproces van een klant.

De invloeden van het beleid kunnen dus voordelen en nadelen hebben voor een klant. In deze thesis wordt onderzocht in hoeverre het beleid leidt tot ongelijkheid en welke verbeteringen daarin mogelijk zijn.

De wetenschappelijke relevantie die dit onderzoek genereert zal gezocht moeten worden in het inzicht dat verschaft wordt omtrent de beslisprocessen van klantmanagers. Er zijn, zoals eerder aangegeven, veel onderzoeken (Ministerie SZW, 2008) gedaan naar de WWB en het reïntegratiebeleid, maar de invloed van klantmanagers lijkt zich hier redelijk aan te onttrekken. Met dit onderzoek hoop ik dat er in de toekomst ook meer naar deze invloed en processen gekeken zal gaan worden bij evaluaties van het reïntegratiebeleid.

In een breder perspectief kan dit onderzoek inzicht verschaffen aan de manier waarop uitvoerders met beleidsvrijheid omgaan. Organisaties kunnen in het beleid vrijheid laten voor de uitvoerders. Dit onderzoek kan een handvat zijn voor onderzoekers die willen weten hoe beleidsvrijheid leidt tot verschillen in uitvoering.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 is reeds een inleiding gegeven waarin uiteen is gezet waar het onderzoek zich op zal richten. Tevens is de hoofdvraag aan bod geweest en zijn de deelvragen uiteengezet. In deze studie zal dus onderzoek gedaan worden naar wat de invloed van de toegenomen beleidsvrijheid is op de cliënten van de WWB.

Om een beeld te krijgen van het veld waarin het beleid zich situeert, wordt in hoofdstuk 2 beschreven wat bijstand is, hoe het WWB-beleid eruit ziet en hoe de populatie van de WWB eruit ziet. Hoofdstuk 3 richt zich op het reïntegratieproces. Dit hoofdstuk beschrijft hoe het proces verloopt van een bijstandsgerechtigde op de weg terug naar werk. Na deze hoofdstukken zal er een duidelijk beeld zijn over de (complexe) context waarin het WWB-beleid zich bevindt.

Hoofdstuk 4 schetst het theoretische kader, waarin benaderingen uit de literatuur worden beschreven die een verklaring kunnen geven voor verschillen in uitvoering. Deze theoretische houvast biedt de mogelijkheid om een verklarend model te bouwen waaraan de praktijk getoetst kan worden.

In hoofdstuk 5 wordt de methodologie van het onderzoek verantwoord. Hierin worden de data beschreven en de manier waarop deze verzameld zijn. Vervolgens wordt de methode van het onderzoek uitgelegd en de wijze waarop de interviews zijn verwerkt. Als laatste worden de betrouwbaarheid en de validiteit verantwoord.

Hoofdstuk 6 bestaat uit een analyse van het veldwerk dat is gedaan. Hierin zullen de kwalitatieve interviews beschreven en geanalyseerd worden. Per onderwerp zullen de

bevindingen beschreven worden, wat onderbouwd wordt met enkele tekstfragmenten uit de gehouden interviews.

Hoofdstuk 7 bevat de conclusies van het onderzoek en de discussie naar aanleiding hiervan. In dit hoofdstuk zullen de deelvragen worden beantwoord en uiteindelijk de hoofdvraag. In de discussie worden de sterke en zwakke punten van het onderzoek beschreven en suggesties gedaan voor eventueel verder onderzoek.

2 Wet Werk en Bijstand

In deze thesis wordt gesproken over WWB-cliënten. Hiermee worden mensen bedoeld die een uitkering krijgen die valt onder de Wet Werk en Bijstand. Nog steeds is ‘de bijstand’ in Nederland een gangbaar begrip en wordt vaker gebruikt dan WWB. Een WWB-cliënt is dus iemand die ‘in de bijstand zit’. Maar wat is dit nou eigenlijk? Daarnaast is het van belang om vast te stellen wat de WWB nu precies is en hoe deze beoogt te werken. Ook zal aan de hand van cijfers van het CBS gekeken worden naar de kenmerken van de bijstandspopulatie.

2.1 *Wat is Bijstand*

Om een goed beeld te krijgen van de plaats die bijstand in Nederland inneemt gaan we een stukje terug in de tijd. Al voor het bestaan van een duidelijke eenheidsstaat waren er instellingen (bijv. de kerk) die de zorg voor armen en zieken op zich namen.

Nederland was, in vergelijking met andere landen, vrij laat met het invoeren van een sociaal stelsel. De opkomst van de verzorgingsstaat in Nederland begon eigenlijk pas goed vanaf 1930 en was een indirect gevolg van de beurskrach van oktober 1929. De beurs op Wall Street stortte in, maar sleepte ook de Europese economieën daarin mee. Ook Nederland kon zich hier niet aan onttrekken. Om de economie te stimuleren moest de binnenlandse vraag naar consumptiegoederen verhoogd worden. Om dit te bewerkstelligen kwam de Nederlandse staat met allerlei grootschalige projecten, wat gezien kan worden als de eerste vorm van bijstand door overheidsingrijpen (Bovens et al., 2001).

Na de tweede wereldoorlog begon de verzorgingsstaat zich pas echt te ontwikkelen. Waar andere landen snel een stelsel van sociale zekerheid ontwikkelden, duurde dat in Nederland even. De invoering van het Nederlandse stelsel kan dan ook worden omschreven als ‘een lange sissers met een harde knal’ (de Swaan, 1989). Die harde knal deed zich voor in de jaren zestig. Waar Nederland in 1950 nog in de middenmoot stond wat betreft uitkeringen aan sociale zekerheid, was dat in 1970 het meeste van alle industrielanden en in 1980 en 1996 gaf alleen Zweden meer uit aan uitkeringen in de sociale zekerheid (Ultee, Arts, Flap, 2003).

De opvatting was dat de overheid zorg moet dragen voor het collectieve sociale welzijn van zijn onderdanen. Hiermee wordt concreet bedoeld dat risico's die burgers lopen worden opgevangen door collectieve voorzieningen, die worden gedragen door de solidariteit (belastingen) van de hele bevolking (Wolters & de Graaf, 2005).

Een van de onderdelen van de eerder genoemde knal was de invoering van de Algemene Bijstandswet in 1965. Deze werd ingevoerd als vangnet voor mensen die niet genoeg middelen hadden om in hun eigen bestaan te kunnen voorzien. Hierdoor ontstond het recht op (financiële) ondersteuning, louter en alleen op basis van iemands armoede.

In de tijd hierna werd pijnlijk duidelijk dat de Nederlandse verzorgingsstaat geen dichtgetimmerd stelsel was. Waarschijnlijk waren de eerste jaren zeer succesvol en volgens Ultee, Arts en Flap (2003) was de zorg in Nederland in 1970 beter dan in andere landen. Echter, toen de economische crisis in de jaren zeventig zich voordeed, explodeerde het stelsel. De kosten namen flink toe, terwijl de aandacht voor mensen afnam. Ook in de jaren tachtig en negentig bleef het Nederlandse stelsel een probleem. Personen in de bijstand kregen geen persoonlijke aandacht, waardoor problemen niet of nauwelijks opgelost werden.

Halverwege de jaren negentig werd de eerste serieuze poging gedaan om dit probleem aan te pakken. Op 1 januari 1996 werd de nieuwe Algemene Bijstandswet (nABW) ingevoerd. De nadruk kwam meer op activering te liggen. Alle bijstandontvangers moesten in beginsel beschikbaar zijn voor betaald werk.

Deze nadruk op werk werd in 2002 versterkt door de wetgeving over de Structuur van de Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI). De nadruk kwam hierdoor te liggen op meer doelmatigheid in de uitvoering van sociale zekerheidswetten.

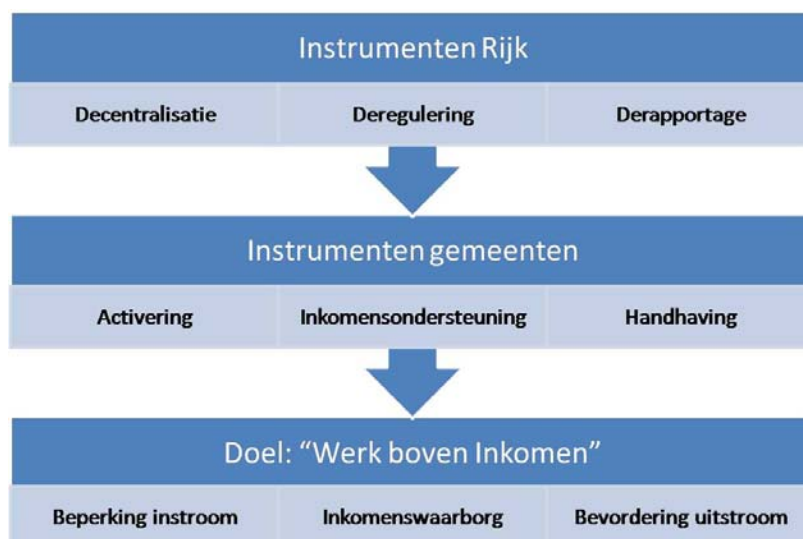
Hieruit voortvloeiend werd in 2004 de Wet Werk en Bijstand (WWB) ingevoerd. Toenmalig staatssecretaris Rutte formuleerde de hoofdlijnen van de wet als volgt: "Gemeenten krijgen de verantwoordelijkheid, de ruimte en de middelen voor het voeren van een actief reïntegratiebeleid. Door een volledige budgettering van de bijstand krijgen gemeenten de verantwoordelijkheid mensen zo snel mogelijk toe te leiden naar de arbeidsmarkt. Daarnaast kan er optimaal maatwerk worden geleverd door het creëren van één ongedifferentieerd en vrij besteedbaar reïntegratiebudget. Gemeenten kunnen alle denkbare instrumenten inzetten om ervoor te zorgen dat een uitkeringsgerechtigde uitstroomt naar de arbeidsmarkt of dat de afstand tot de arbeidsmarkt vermindert" (Rutte, 2002; Bosselaar et al., 2007).

Het beeld dat we zien is dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden van het ondersteunen van mensen in hun levensonderhoud door middel van uitkeringen, naar het activeren van mensen. Mensen worden meer en meer verplicht om mee te doen in de maatschappij, maar ook op het vlak van arbeid. Werken is een hoger doel dan het hebben van inkomen. Reïntegratie heeft dan ook een steeds belangrijkere plaats in het beleid ingenomen.

2.2 *Reconstructie van de beleidstheorie*

Als we verder inzoomen op de WWB kunnen we naast de inhoudelijke doelstelling ook het mechanisme naar voren krijgen zoals beoogd werd door het invoeren van deze wet. De hoofddoelstelling van de WWB is ‘werk boven inkomen’. Hieruit zijn drie subdoelen af te leiden, namelijk: beperking van de instroom in de WWB, inkomenswaarborg voor WWB-cliënten en bevordering van uitstroom uit de WWB. Om dit alles te bereiken worden er verschillende instrumenten ingezet. Deze zijn op te knippen in twee delen: de instrumenten van het Rijk en de instrumenten van de gemeenten. In figuur 2.1 is te zien hoe het systeem van de WWB er schematisch uit ziet (Blommesteijn et al., 2005; Bosselaar et al, 2007; Bunt et al., 2007).

Figuur 2.1 Het systeem van de WWB



Bron: Blommesteijn et al., 2005

2.2.1 Instrumenten Rijk

De doelstelling van de Wet Werk en Bijstand zoals deze wordt omschreven in de Memorie van Toelichting (Rutte, 2002): “De wet dient maximale stimulansen en mogelijkheden te bieden voor reïntegratie en participatie. De inrichting van de wet is hierop gericht.”

Hieraan ten grondslag ligt de opvatting dat gemeenten in het verleden te weinig (financieel) belang hadden om burgers te activeren. Door de WWB worden gemeenten zelf verantwoordelijk voor het financiële plaatje, waardoor actief beleid beloond zou moeten worden. Door de verplichting van aanvaarding van arbeid worden ook cliënten meer geprikkeld (of gedwongen) tot een actieve houding. Deze verplichting biedt gemeenten de mogelijkheid om de hoogte van de uitkering af te stemmen op de houding van de cliënt. In de praktijk zal deze mogelijkheid worden ingezet als sanctie (Bosselaar et al., 2007).

Naast het vergroten van de uitstroom (reïntegratie) uit de WWB, beoogt de wet ook een beperking van de instroom te bewerkstelligen. Hiervoor moeten mensen aan het werk worden geholpen, nog voordat er aanspraak op een uitkering gemaakt wordt (Bosselaar et al., 2007).

Om het accent te verschuiven van inkomensondersteuning naar activering, werd de organisatie met betrekking tot bijstandsverlening danig veranderd. Dit werd verwoord middels de 3-D doelstelling: decentralisatie, deregulering en derapportage (Blommesteijn et al., 2005). Dit zou moeten leiden tot nieuwe verhoudingen, waarbij het Rijk de financiële middelen en beleidsruimte overdraagt aan de gemeente. De gemeente is dan verantwoordelijk voor de implementatie van het beleid en de te halen resultaten (Bosselaar et al., 2007).

De kern van de genoemde decentralisatie is de volledige financiële verantwoordelijkheid die de gemeenten hebben. Gemeenten krijgen twee budgetten, het inkomensdeel (I-deel) en het werkdeel (W-deel). Het I-deel is bestemd voor de betalingen van bijstandsuitkeringen. Als de gemeente geld overhoudt aan het I-deel mogen ze dat zelf vrij besteden, terwijl ze tekorten zelf moeten aanvullen. Dit is dus de eerste financiële prikkel die gemeenten hebben om zo veel mogelijk cliënten te laten uitstromen. Het budget van het I-deel wordt vastgesteld via een objectief verdeelmodel. Het loont dus om een effectief beleid te voeren, omdat de overschotten ten goede komen aan de gemeente zelf (Bosselaar et al., 2007).

Het W-deel wordt gebruikt voor de uitvoering van reïntegratie en mag ook alleen hiervoor worden ingezet. Budget wat niet (of onrechtmatig) wordt besteed, vloeit terug naar het rijk. Het idee hierachter is om gemeenten te stimuleren om zich maximaal in te spannen voor reïntegratie (Blommesteijn et al., 2005).

Met deregulering wordt de vrijheid om het eigen beleid in te richten bedoeld. In plaats van het landelijk opleggen van regels door het Rijk, komt de vrijheid voor de inrichting van het beleid nu te liggen bij de gemeenten. Hierdoor zullen gemeenten hun eigen koers moeten vaststellen met betrekking tot reïntegratie en bijstandsverlening. Waar vroeger een gelijke behandeling hoog in het vaandel stond, zal het zwaartepunt nu moeten komen te liggen op maatwerk (Bosselaar et al., 2007).

Het principe van derapportage wordt ingevoerd om de bureaucratie terug te dringen. Gemeenten krijgen veel minder rapportageverplichtingen en doet een beroep op het oplossend vermogen op lokaal niveau. Dit is echter niet oneindig. Er dient wel een jaarlijks verslag uitgebracht te worden over de besteding van het W-deel en een periodiek verslag aan de gemeenteraad (Bosselaar et al., 2007).

2.2.2 Instrumenten gemeenten

De gemeenten hebben een aantal instrumenten ter beschikking. Zo kunnen gemeenten voor het vergroten van de uitstroom een aantal middelen inzetten. Hierbij hebben gemeenten de beschikking over arbeidsmarktgerichte activering, sociale activering en gesubsidieerde arbeid. Arbeidsmarktgerichte activering heeft als uitgangspunt dat de klant te reïntegreren is op de arbeidsmarkt. Bij sociale activering wordt er in eerste instantie naar gestreefd dat de klant (weer) kan participeren in de samenleving. Na sociale activering kan eventueel ook besloten worden om door te gaan en arbeidsmarktgerichte activering in te zetten. Gesubsidieerde arbeid wordt ingezet bij mensen die moeilijk een baan kunnen vinden, maar wel in staat zijn mee te doen aan groepsprocessen. Dit beoogt de weg naar de arbeidsmarkt te verkorten. Door deze instrumenten 'aan de poort' in te zetten, kan dit ook instroombeperkend werken (Blommesteijn et al. 2005; Soethout et al., 2007).

De inkomensondersteuning is in eerste instantie een vangnet die gemeenten bieden voor de kosten voor levensonderhoud aan mensen die daar zelf niet of nauwelijks in kunnen voorzien. De hoogte van de uitkering is landelijk genormeerd, maar gemeenten hebben zelf de vrijheid om extra regelingen voor minima in het beleid op te

nemen in de vorm van individuele bijzondere bijstand. Dit alles moet ervoor zorgen dat de doelstelling inkomenswaarborg wordt bereikt (Blommesteijn et al., 2005; Soethout et al., 2007).

Handhaving zou effect moeten hebben op zowel beperking van de instroom als bevordering van de uitstroom. Handhaving moet ervoor zorgen dat alleen uitkeringen worden verstrekt aan degene die er echt recht op hebben. Handhaven kan preventief en repressief. De gemeenten kan daar een aantal voorwaarden voor inzetten: de klant (vroegtijdig) bekendmaken met de rechten en plichten die het beleid met zich meebrengt, het optimaliseren van controles en vroegtijdig oppakken van fraudesignalen zodat de pakkans wordt verhoogd, en het daadwerkelijk sanctioneren als er fraude wordt geconstateerd.

In de invulling en uitvoering van de maatregelen worden de gemeenten (binnen bepaalde grenzen) vrij gelaten (Blommesteijn et al., 2005; Soethout et al., 2007).

2.3 Kenmerken van de bijstandspopulatie

Nu duidelijk is wat de bijstand en WWB is en wat de theorie erachter is, kan er gekeken gaan worden naar de bijstandspopulatie. In het voorgaande is veelvuldig gesproken over WWB-cliënten of klanten. In deze paragraaf zal worden laten zien hoe de bijstandspopulatie zich heeft ontwikkeld en gekeken worden naar enkele kenmerken van degene die bijstand ontvangen. Hierdoor ontstaat een beeld van de ontwikkeling van voor en na de invoering van de WWB. Ook is het van belang om te weten welke mensen er voor reïntegratie in aanmerking komen.

In tabel 2.1 is te zien hoeveel personen er een uitkering kregen op basis van de bijstandswet. Dit is dus voor 2004 de nABW en vanaf 2004 de WWB. Er is uit af te lezen hoe de leeftijdsopbouw van personen in de bijstand eruit ziet en hoe deze zich ontwikkeld heeft de afgelopen tien jaar.

Tabel 2.1 Bijstandspopulatie in procenten, naar jaar en leeftijd

Bestand	1998	2000	2002	2004	2006	2008
Leeftijd						
<25	8,7	7,4	8,3	9,1	6,0	4,6
25-35	26,7	22,3	20,7	20,4	17,5	14,7
35-45	25,9	25,9	25,0	24,9	25,3	23,1
45-55	20,2	21,4	20,7	20,6	22,7	24,1
55-65	14,7	17,7	19,1	18,3	19,9	22,0
65 >	3,7	5,3	6,3	6,7	8,6	11,5
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Aantal	412 320	353 640	341 490	362 950	329 380	292 340

Bron: CBS, 2009

We zien als eerste dat het absolute aantal mensen met een bijstandsuitkering al vanaf 1998 aan het dalen is. Een lichte stijging is te zien tussen 2002 en 2004. Het CBS (2004) geeft hiervoor als verklaring dat er sinds het derde kwartaal van 2002 een lichte economische teruggang ingezet was. Het is echter niet duidelijk of de daling van het aantal uitkeringen na 2004 het directe gevolg is van de invoering van de WWB, of het aantrekken van de economie. Deze daling is echter wel duidelijk zichtbaar en wordt in meerdere onderzoeken wel toegeschreven aan het WWB-beleid (Ministerie SZW, 2008).

Wat ook uit de tabel naar voren komt is dat de beroepsbevolking relatief gezien een steeds kleiner aandeel vormt in deze populatie. De groep ouder dan 65 jaar hoeft immers niet (meer) aan het werk. De relatieve omvang van deze groep neemt vanaf 1998 alleen maar toe. Als procentueel gezien het aantal ouderen toeneemt en het absolute aantal mensen in de WWB neemt af, betekent dit dat er minder mensen uit de beroepsbevolking in de WWB verkeren dan in de jaren ervoor het geval was. Hieruit kan voorzichtig geconcludeerd worden dat meer mensen de weg naar de arbeidsmarkt hebben (terug)gevonden. Immers, als de gehele bijstandspopulatie zou bestaan uit 65-plussers dan omvat deze niemand van de beroepsbevolking. Een stijgend aandeel 65-plussers zou dus kunnen wijzen op succesvol reïntegratiebeleid.

Door te kijken naar tabel 2.2 kunnen we uitspraken doen over verschillende kenmerken van de mensen met een WWB-uitkering. In deze tabel zien we een uitsplitsing naar uitkeringsduur, sekse en gemeentegrootte.

Tabel 2.2 Kenmerken WWB-bestanden 2008, in procenten

	Bestand 2008	Bestand 2008 <65 jaar
Uitkeringsduur		
< 1 jaar	17,8	18,5
1 jaar >	82,2	81,5
Totaal	100%	100%
Sekse		
Man	41,7	41,2
Vrouw	58,3	58,8
Totaal	100%	100%
Gemeentegrootte (*1000 inw)		
< 20	6,2	6,5
20 – 50	19,4	20,0
50 – 100	18,9	19,1
100 – 250	23,8	24,1
250 >	31,7	30,3
Totaal	100%	100%

Bron: CBS, 2009

Kijkend naar de langdurigheid blijkt dat in 2008 al 82,2% van het bestand langer dan een jaar een WWB-uitkering ontving. Als we dit controleren voor de beroepsbevolking wordt dit iets lager, maar blijft nog steeds boven de 80%. Dit betekent dat een zeer groot gedeelte tot de langdurige werklozen behoort. Echter wordt in de literatuur pas gesproken over langdurige WWB'ers vanaf 3 jaar en het 'granieten bestand' bestaat zelfs uit mensen die langer dan vijf jaar in de bijstand verkeren.

Kijkend naar sekse valt op dat er iets meer vrouwen dan mannen een WWB-uitkering ontvangen. Dit zou te verklaren kunnen zijn door het feit dat mannen vaker werken dan vrouwen en er meer alleenstaande moeders zijn die een uitkering ontvangen (zogenaamde bijstandsmoeders). Het verschil lijkt echter niet van dien omvang dat er sprake is van een oververtegenwoordiging.

Bij het bestand uitgesplitst naar gemeentegrootte is af te lezen dat ruim 30% van de bijstandsontvangers in een grote gemeente woont, met meer dan 250 000 inwoners. En slechts 6% van de populatie woont in een kleine gemeente, met minder dan 20 000 inwoners. Voor de Nederlandse overheid is dat niet de groep waar winst te behalen is. Echter, een kleine gemeente kan door het laten uitstromen van een aantal personen uit de bijstand meer financieel gewin halen dan een grote gemeente. Eén persoon is in een kleine gemeente namelijk een veel groter percentage dan één persoon in een grote gemeente. Omdat een kleine gemeente ook een (relatief) klein budget heeft, zal het (snel) lonen om mensen uit de bijstand te krijgen.

In tabel 2.3 is het bestand zoals dat er in 2004 uitzag uitgesplitst naar herkomst. Helaas zijn er (nog) geen recentere cijfers beschikbaar via het CBS. Hier is te zien dat er een flinke oververtegenwoordiging van niet-westerse allochtonen in het WWB-bestand is. Maar liefst 42,7% van alle WWB'ers is van niet-westerse allochtone afkomst, terwijl slechts 10,4% van de Nederlandse bevolking dat was.

Tabel 2.3 Bijstandspopulatie naar herkomst, in procenten

Herkomst	Bestand 2004	Totale bevolking 2004
Autochtoon	46,2	80,9
Westerse allochtoon	11,1	8,7
Niet-westerse allochtoon	42,7	10,4
Totaal	100%	100%

Bron: CBS, 2009

3 Reïntegratie

In het vorige hoofdstuk is uiteengezet wat de WWB is, waarom deze is ingevoerd, hoe deze zou moeten werken en wat de kenmerken zijn van degene die een WWB-uitkering ontvangen. Duidelijk is geworden dat geprobeerd moet worden door gemeenten om het aantal personen dat een uitkering ontvangt zoveel mogelijk terug te brengen. Dit kan bijvoorbeeld door aan de poort strenger te zijn, maar ook is één van de doelen dat de uitstroom bevorderd moet worden. Om dit te bewerkstelligen hebben gemeenten veel vrijheid gekregen van het Rijk. De enige druk die opgelegd wordt is een financiële. Langzaam maar zeker wordt het I-deel (het gedeelte dat gemeenten krijgen voor verstrekking van de uitkeringen) teruggebracht. Er is dus minder geld beschikbaar voor uitkeringen en het is dus van belang dat er aan minder mensen een uitkering gegeven wordt. Gemeenten zullen er dus, in theorie, alles aan doen om mensen weer terug aan het werk te krijgen. In dit hoofdstuk zal worden uitgelegd hoe gemeenten dat proberen voor elkaar te krijgen.

3.1 Het proces, erin en eruit

In deze paragraaf zal worden uitgelegd hoe iemand in de WWB terecht komt. Ook zal daarna worden beschreven welke factoren van invloed zijn op het reïntegratieproces van de klant. Deze beschouwing zorgt ervoor dat er een beeld ontstaat van ‘de weg terug naar werk’.

Zoals duidelijk is geworden is de WWB bedoeld als vangnet. Dit betekent dat iemand niet zomaar recht heeft op een WWB-uitkering. Hiervoor moet iemand aan een aantal voorwaarden voldoen. Ten eerste dient iemand in Nederland te wonen en over een geldige verblijfsvergunning te beschikken. Daarnaast mag iemand geen inkomsten ontvangen uit arbeid of uit een andere uitkering. Als iemand wel kan werken, maar om bepaalde redenen dit niet fulltime kan of niet genoeg verdient (onder de gemeentelijk bepaalde bijstandsnorm), kan er recht zijn op een gedeeltelijke uitkering. Deze rechtmatigheid wordt door gemeenten bepaald en afgehandeld. Maar al deze redenen geven nog niet direct recht op een WWB-uitkering. Er is namelijk ook sprake van een vermogenscheck. Hierbij wordt gekeken naar spaargelden, maar bijvoorbeeld ook naar bezit van een auto of boot. Door middel van berekeningen bepaalt de gemeentelijke

sociale dienst wanneer iemand recht heeft op een WWB-uitkering. Dit kan bijvoorbeeld zijn als iemand minder dan vijftienduizend euro aan spaargeld heeft.

Er zijn veel mensen die, als ze ontslagen worden, in de WW (werkloosheidswet) terecht komen. Na twee jaar vervalt deze uitkering. Als iemand dan nog geen werk heeft, maakt deze persoon dus nog steeds niet direct aanspraak op een WWB-uitkering, maar moet eerst zijn of haar spaargeld opmaken. Dit zijn de zogenaamde Nuggers (Niet Uitkerings Gerechtigden). Hierdoor hebben mensen vaak complexe problemen als ze in de WWB terecht komen.

Als iemand zich meldt voor een uitkering wordt direct geprobeerd reïntegratie naar werk te bewerkstelligen. Hiervoor krijgen de bijstandsgerechtigden direct een klantmanager toegewezen. Deze klantmanager is vanaf dat moment verantwoordelijk voor de klant. In paragraaf 3.3 zal meer over de rol van deze klantmanager worden uitgelegd.

Het reïntegratiebeleid wordt door een aantal factoren beïnvloed, zogenaamde 'drivers' (Groot et al., 2008). We onderscheiden hierbij:

- Landelijke wet- en regelgeving;
- Lokale politiek;
- Regionale arbeidsmarkt;
- Klantmanagers;
- Cliënten.

Door de beleidsvrijheid die gemeenten hebben, kunnen deze zelf bepalen hoe mensen met een uitkering behandeld worden. Door de financiële prikkel die de overheid in het nieuwe beleid heeft proberen in te bouwen, wordt ervan uitgegaan dat gemeenten er alles aan zullen doen om mensen weer snel aan het werk te krijgen. Echter is het afhankelijk van de gemeenten op welke manier ze dat beleid invullen. Vaak speelt politieke kleur van een gemeente hier een rol in. Zo is de ene gemeente strenger in het terugleiden naar werk dan de andere. Hierbij valt te denken aan het indelen van klanten. Waar in gemeente X iemand geacht wordt nog aan het werk te kunnen, denkt gemeente Y dat vooral ingezet moet worden op blijven meedoen in de samenleving en niet zozeer op het terug leiden naar werk. In paragraaf 3.2 wordt verder ingegaan op de invloed van lokaal beleid.

Daarnaast zijn (uiteeraard) ook de omstandigheden op de arbeidsmarkt van invloed op de weg (terug) naar werk. Een duidelijk voorbeeld kwam naar voren tijdens een interview van Nyfer (2009) bij de gemeente Sittard-Geleen. In 2006 sloot NedCar

daar haar deuren. Dit leidde tot een aanzienlijke stijging van het aantal werklozen in de regio (van 8% naar 19%), terwijl dit cijfer landelijk gezien daalde. Het is niet moeilijk voor te stellen dat dit de reïntegratie in die regio niet ten goede kwam. Ook leveranciers van NedCar voelden deze sluiting. Het resultaat was dat er minder vacatures beschikbaar kwamen in die regio, terwijl het aantal vacatures landelijk gezien toen misschien wel een hoogtepunt bereikte.

Motivatie van de (WWB-)cliënt wordt in veel literatuur (Groot et al, 2008; Soethout et al., 2007) ook genoemd als factor die van invloed is op reïntegratie. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen willen en kunnen. Een klant die graag wil, zal een positieve invloed hebben op zijn reïntegratie. Uit onderzoek blijkt dat snelle werkhervatters een grotere motivatie hadden (RWI, 2008). Het niet kunnen heeft waarschijnlijk een invloed op het niet willen van een klant. Als reïntegratie van een klant een (aantal) keer mislukt is, omdat hij bijvoorbeeld capaciteiten mist, dan zal dat ten koste gaan van zijn motivatie. Hij wil dan liever geen nieuwe reïntegratie poging doen, vanwege de vorige mislukte poging(en).

Om klanten te helpen bij het reïntegratieproces worden klantmanagers ingezet. Deze klantmanagers kunnen door middel van het inzetten van instrumenten (bijv. reïntegratietrajecten) proberen arbeidscapaciteiten van klanten te verbeteren en zo hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten.

Er zijn meerdere factoren van invloed op de reïntegratie van klanten. De regionale arbeidsmarkt en het willen en kunnen van een klant is een extern gegeven. De landelijke wetgeving probeert het beleid op een bepaalde manier te sturen. Gemeenten moeten dit beleid verder invulling geven. Het lokale beleid kan per gemeente verschillen.

3.2 Lokaal beleid

Onder invloed van de landelijke regelgeving is er ruimte voor gemeenten om zelf hun koers te bepalen van het reïntegratiebeleid. Deze koersen kunnen dus verschillen tussen gemeenten. Om dit te begrijpen is het van belang om te weten welke keuzes gemeenten hiervoor moeten maken.

Een oorzaak van verschillen in beleid kan gezocht worden in regionale verschillen. Gemeenten zijn afhankelijk van de omgeving waarin ze zich bevinden. De gemeentegrootte kan daarbij een rol spelen, maar ook de geografische plaats. Een

gemeente in de Randstad verschilt danig van bijvoorbeeld een gemeente in het zuiden of het noorden. Hierdoor kunnen zij verschillen in de aanpak die zij wenselijk en doeltreffend vinden.

De aanpak van gemeenten kan uiteenlopen. De politieke kleur van een gemeente kan van invloed zijn op de richting van het beleid. Enorme verschillen zal dit niet per se opleveren, maar gedacht kan wel worden aan grensgevallen. Het is voor te stellen dat een gemeente met een links college iemand misschien eerder in inkomensondersteunende regelingen laat zitten dan een gemeente met een rechts college. Nogmaals, hierbij zal het vooral om de grensgevallen gaan.

In de eerste jaren na de invoering van de WWB hebben gemeenten als eerste het accent gelegd op het op orde krijgen van de instroom. Dit hebben ze grotendeels gedaan door een strenge selectie aan de poort. Gemeenten hebben de controles op rechtmatigheid strenger gemaakt en uitgebreid.

Naast deze strengere selectie aan de poort hebben gemeenten keuzes moeten maken welke activerende instrumenten ze in willen zetten. Hierbij wordt door gemeenten afgewogen welke instrumenten zij denken dat wel en niet bruikbaar zijn bij het behalen van de doelstellingen. Work First is hier een voorbeeld van. Het Work First principe houdt in dat een gemeente het deelnemen aan werkactiviteiten verplicht stelt om in aanmerking te komen voor een uitkering. Deze benadering zou zowel een positieve prikkel (men blijft kort op de arbeidsmarkt zitten) als een negatieve prikkel (mensen haken af bij de poort, omdat ze het niet zien zitten) geven. In 2006 gaf 80% van de gemeenten aan op een of andere manier een eigen invulling van de Work First benadering te hanteren (Bunt et al., 2008).

Dit kan zorgen voor een spanningsveld binnen gemeenten, namelijk die tussen de wenselijkheid van een bepaalde methode en de haalbaarheid daarvan. Gemeente moeten zelf afwegen of zij de regionale omstandigheden of het beleidsidee bepalend laten zijn voor de keuze van de opzet. Waar in de ene gemeente gekozen zal worden voor een aanpak die aansluit op een bepaalde beleidsvisie, zal in de andere gemeenten gekeken worden hoe de aanpak het beste aangepast kan worden aan de bestaande (lokale) infrastructuur (Bunt et al., 2008).

De belangrijkste keuzes die een gemeente moet maken, zijn wat de gemeente wil bereiken met een aanpak en voor welke doelgroep. Dit moet een gemeente goed in kaart brengen. Hierop kunnen dan instrumenten worden aangepast. Grofweg zijn er twee

soorten instrumenten die gemeenten kunnen inzetten om de weg naar werk te verbeteren. Dit zijn het wegnemen van belemmeringen en het vergroten van kennis en/of vaardigheden. Een andere aanpak die een gemeente zou kunnen kiezen is om een cliënt de weg (terug) te laten vinden in het leven. Dit zijn de zogenaamde participatie en/of zorg trajecten.

Dan is er ook nog een keuze voor de trajecten. Gemeenten hebben onderling niet dezelfde trajecten. In de basis zullen de trajecten redelijk overeenkomen, maar toch zijn ze verschillend van elkaar. Ook hiervan is de oorzaak te vinden in de gemeentelijke beleidsvrijheid. Het is zelfs zo dat sommige gemeenten de trajecten uitbesteden aan reïntegratiebedrijven. Andere gemeenten willen juist weer alle trajecten zelf verzorgen. Er zijn ook gemeenten die een deel van de trajecten zelf verzorgen en een deel uitbesteden.

Gemeenten moeten dus een aantal keuzes maken om tot een bepaald beleid te komen. Als dit beleid eenmaal vorm heeft moet het nog uit worden gevoerd. De uitvoerders van het reïntegratiebeleid zijn de klantmanagers. Zij staan in direct contact met de klanten en moeten ervoor zorgen dat klanten weer aan het werk gaan.

3.3 Klantmanagement

Klantmanagement is onmisbaar bij het vormgeven van het reïntegratiebeleid. Het is de koppeling tussen beleid en uitvoering. De klantmanager zorgt er namelijk voor dat het beschreven beleid uiteindelijk wordt vertaald naar de klant. Dit is dan ook het aandachtspunt van dit onderzoek. Hieronder zal worden beschreven wat klantmanagement precies is en wat de rol van een klantmanager inhoudt.

De klantmanager is de persoon die het credo ‘maatwerk’ gestalte moet geven. Doordat er bij WWB-cliënten veelal sprake is van multiproblematiek, is een integrale aanpak gewenst. Een integrale aanpak betekent dat alle problemen van de klant bekeken en geanalyseerd worden en als één geheel aangepakt worden. De klantmanager is de persoon die door middel van instrumenten een sluitende aanpak moet kiezen om een persoon weer terug op de arbeidsmarkt te krijgen.

Er zijn verschillende vormen van klantmanagement te onderscheiden. Zo zijn er gemeenten die verschillende klantmanagers hebben. Bijvoorbeeld voor mensen met een lange en een korte weg tot de arbeidsmarkt, of voor mensen die werkgerichte of

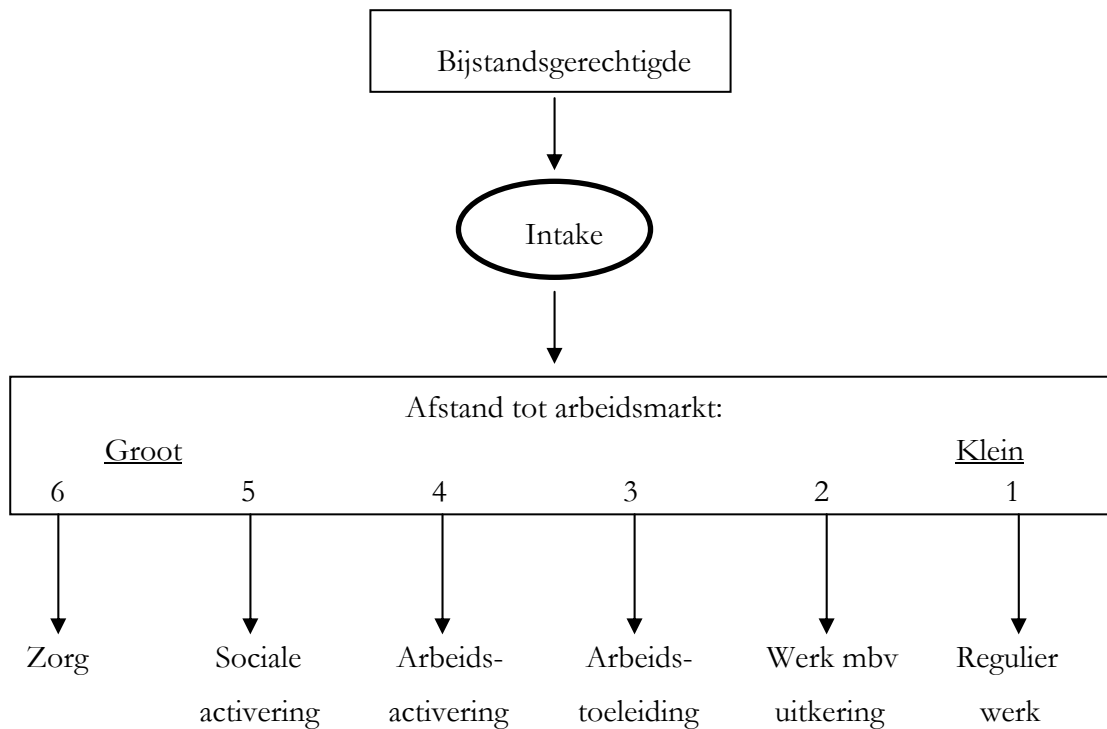
maatschappelijk gerichte reïntegratie nodig hebben. Hierbij kan het bijvoorbeeld van belang zijn hoe groot een gemeente is en wat de omvang van het bestand is dat bemiddeld moet worden. Ook is, zoals in de vorige paragraaf ook aan de orde is gekomen, de visie van een gemeente van belang bij het kiezen van een vorm van klantmanagement. Al deze punten leiden ertoe dat klantmanagement verschillend vorm gegeven kan worden in verschillende gemeenten.

Er zijn echter ook overeenkomsten in vormen van klantmanagement te bekennen. Dat is namelijk dat er altijd sprake is van één persoon die verantwoordelijk is voor de intake van een cliënt. Deze intake vindt veelal plaats nadat een cliënt zich bij de gemeente heeft gemeld voor een uitkering. Er volgt dan, in theorie, op korte termijn een gesprek met als doel het diagnosticeren van deze persoon. Degene die de intake doet noemen we de klantmanager. Deze klantmanager maakt een klantprofiel op, naar aanleiding van het gesprek met de cliënt. Dit klantprofiel vormt de basis voor de regierol die de klantmanager heeft voor het verdere verloop van het proces met betrekking tot inkomens-, werk- en/of reïntegratieaspecten (StimulanSZ, 2003).

De intakeprocedure verschilt per gemeente, de uitkomsten dienen op papier echter vrijwel dezelfde te zijn. Uit het klantprofiel moet naar voren komen wat de afstand is tot de arbeidsmarkt en in welke mate de cliënt zelfredzaam is. Daarna komt de klantmanager met een advies, wat meestal opgevolgd moet worden door de klant om de uitkering te behouden. Dit advies kan uit een aantal mogelijkheden bestaan om een klant naar in te delen. Deze mogelijkheden zijn per gemeenten verschillend, maar zijn grofweg dezelfde. De klantmanager moet de keuze maken of een klant direct weer aan het werk kan of kan werken met behoud van uitkering, nog scholing nodig heeft (welke en hoeveel), maatschappelijk moet reïntegreren of een zorgtraject nodig heeft.

In figuur 3.1 is het reïntegratieproces weergegeven dat in Nederlandse gemeenten wordt gebruikt. Dit is dus geen blauwdruk die gebruikt wordt. Veel gemeenten hebben net een iets ander proces. Echter richt dit onderzoek zich op de intake van de bijstandsgerechtigde. In dit onderzoek wordt dus op zoek gegaan naar de klantmanager die hier verantwoordelijk voor is.

Figuur 3.1 Het reïntegratieproces in Nederlandse gemeenten



In deze figuur is te zien dat een bijstandsgerechtigde tijdens de intake wordt ingedeeld in een traject. De klantmanager bepaalt naar aanleiding van het beeld dat hij heeft van de klant wat zijn afstand tot de arbeidsmarkt is. De afstand is het kleinst als een klant eigenlijk direct weer aan het werk kan en het grootst als een klant specifieke zorg nodig heeft, zoals afkicken van een drugsverslaving in een kliniek. De klantmanager moet ervoor zorgen dat de klant steeds een stapje maakt in de richting van regulier werk, wat uiteindelijk uitstroom als gevolg moet hebben.

4 Theoretisch kader

Er zijn meerdere theorieën waarmee beleidsvraagstukken geanalyseerd kunnen worden (Bolman & Deal, 2003). Voor het vraagstuk in deze thesis worden twee benaderingen gebruikt: top-down en bottom-up benadering van beleid. Deze benaderingen zullen in de praktijk minder strikt voorkomen als in de theorie beschreven wordt, maar zijn passend om een analyse van dit beleidsvraagstuk te kunnen maken.

De eerste vorm is een top-down benadering. Dit model gaat ervan uit dat degene die het beleid maken dit op een zo doordacht mogelijke manier doen, waardoor de uitvoering perfect kan verlopen (Hoogerwerf & Herweijer, 2003). Zeker in sociaal beleid worden regels zoveel mogelijk vastgesteld voor de uitvoering om te komen tot eenzelfde behandeling voor iedereen, wat de rechtsgelijkheid zo groot mogelijk maakt.

Dit geldt echter niet onder alle omstandigheden. Soms is er geen kennis of overeenstemming op centraal niveau om een duidelijk eenduidig beleid te maken. Dit is bijvoorbeeld zo bij nieuw beleid. Op het moment van beleidsbepaling is het nog onbekend of het beleid gaat werken en op welke manier. Het beleid zal door de uitvoerders dus verder moeten worden geïnterpreteerd.

De relatie tussen duidelijke regels en een strakke uitvoering is een te strikte om toe te passen op het vraagstuk in deze thesis. De praktijk laat namelijk zien (Lipsky, 1980; Engbersen, 1990; De Cuyper & Struyven, 2004) dat de uitvoerders van dit beleid, de klantmanagers, in werkelijkheid veel vrijheid hebben om met de regels om te gaan. Dit is nodig om de regels op tal van bijzondere gevallen toe te kunnen passen. De uitvoering van het beleid verloopt niet volgens een strak stramien, maar er is juist ruimte voor de uitvoerders om het beleid enige vorm te geven. Hierdoor kunnen we in dit vraagstuk niet spreken van een top-down benadering.

Tegenover de top-down benadering staat een bottom-up benadering. In deze benadering staan niet de regels centraal, maar juist de uitvoering. Lipsky (1980) is op dit gebied toonaangevend met zijn werk over 'Street-level bureaucrats', wat door Nederlandse onderzoekers (De Cuyper & Struyven, 2004; Engbersen, 1990) als 'contactambtenaren' (wat klantmanagers zijn) vertaald wordt. Lipsky (1980) stelt dat de uitvoering van (sociaal) beleid in hoge mate afhankelijk is van de uitvoerende contactambtenaren.

Deze contactambtenaren zijn namelijk degene die direct in contact staan met de burgers (waarop het beleid van toepassing is) en geven het beleid vorm door de manier waarop zij regels toepassen. In deze thesis zijn de in de theorie omschreven contactambtenaren de klantmanagers.

Bij deze benadering wordt de aandacht verlegd naar de afwegingen die de uitvoerders maken. Om de uitvoering te begrijpen, moeten we immers begrijpen op welke wijze de uitvoerders gebruik maken van hun beleidsvrijheid.

Volgens dit model zullen uitvoerders onder moeilijke omstandigheden proberen om ook op bijzondere gevallen algemene vuistregels toe te passen. De klantmanagers moeten dan op basis van vermoedens over het gedrag en de oorzaken van dat gedrag de cliënten beoordelen. Ze ontwikkelen een uitvoeringsstijl. Hierbij gaat het om een strategie om ingewikkelde taken beheersbaar te maken. Soms kan dit zelfs een overlevingsstrategie zijn. De klantmanagers moeten (in sommige situaties) dubbelzinnige opdrachten in het officiële beleid vertalen naar de daadwerkelijke werksituatie. Ze moeten bijvoorbeeld rekening houden met de eisen die van bovenaf worden opgelegd, maar ook met wetten, belangen van andere organisaties en de burgers zelf. Het in evenwicht brengen hiervan is een proces van onderlinge aanpassing en beïnvloeding (Hoogerwerf & Herweijer, 2003).

Tussen deze benaderingen is een spanningsveld waarneembaar. Aan de ene kant worden er regels opgelegd van bovenaf, om te zorgen dat er sprake is van een gelijke behandeling voor iedereen. Aan de andere kant is er een discretionaire ruimte nodig om specifieke situaties te kunnen beoordelen (De Cuyper & Struyven, 2004). Door deze beslissingsvrijheid kan er rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid ontstaan. Dit wordt het dilemma van responsiviteit versus rechtsgelijkheid genoemd (Teulings et al., 1997). Responsiviteit wil zeggen dat een ambtenaar, in dit geval dus de klantmanager, de vrijheid heeft om naar eigen oordeel in te spelen op de waargenomen omstandigheden. Echter, er dient wel een wettelijke inbedding te zijn om een gelijke behandeling te kunnen garanderen. Is dit niet het geval dan zou de discretionaire ruimte van een klantmanager kunnen leiden tot willekeur en vriendjespolitiek. Dat laatste wordt omschreven als rechtsongelijkheid (De Cuyper & Struyven, 2004).

Het eerder genoemde dilemma van responsiviteit versus rechtsgelijkheid bestaat dus voornamelijk uit de hoeveelheid discretionaire ruimte. Dit hangt af van de hoeveelheid toegedeelde autonomie. Hierbij wordt in regels vastgelegd welke vrijheden

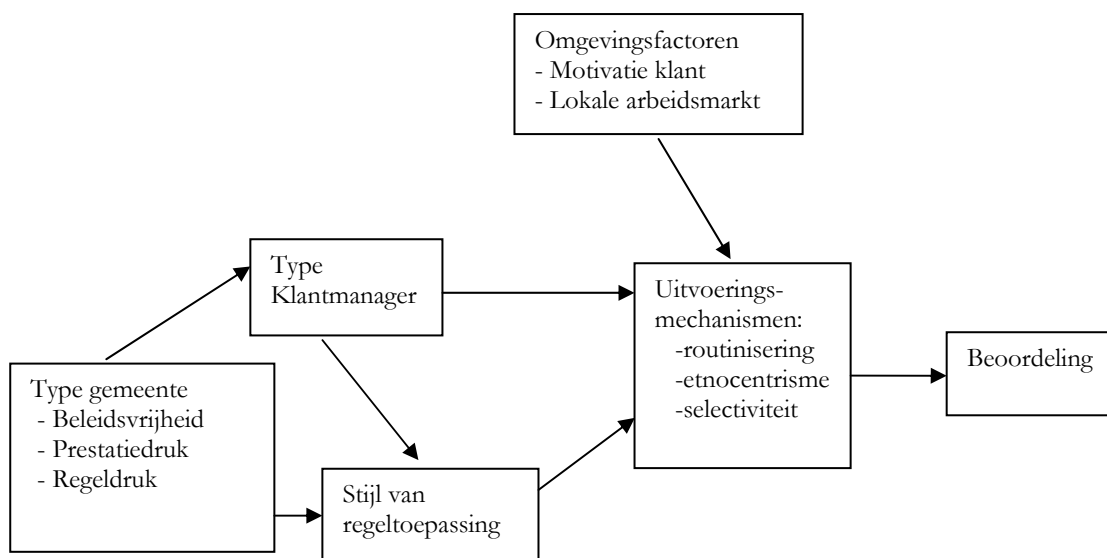
uitvoerders hebben. Het toedelen van beleidsvrijheid gebeurt als beleidsmakers vinden dat autonomie nodig is om een specifieke situatie, waarin een middel wordt toegepast, een interpretatie vereist (Hoogerwerf & Herweijer, 2003; pp 144 e.v.).

De verschillen in autonomie leiden tot een verschillende aanpak van een klant. Een klantmanager die in een gemeente werkt waarbij een standaardvragenlijst uitkomt op een standaard advies, maakt eigenlijk gebruik van een categoriale aanpak. Dit zorgt er wel voor dat klanten gelijk behandeld kunnen worden, maar er geen sprake is van maatwerk. Bij maatwerk is het echter zo dat een klantmanager op basis van een interpretatie op de klant een beslissing neemt. Hierbij wordt de klant wel centraal gesteld, maar kan het voorkomen dat er verschillen zijn tussen klantmanagers. Dit vergroot de kans op ongelijke behandeling.

In figuur 4.1 is een procesmodel te zien. Dit is het theoretische verhaal wat in de komende paragrafen verder onderbouwd wordt.

De gemeente heeft een bepaalde visie. Hieruit voortvloeiend bepaalt deze gemeente de mate van beleidsvrijheid en of de nadruk van het beleid op regels of prestaties komt te liggen. Een gemeente creëert een bepaald type klantmanager, en die heeft een stijl van regeltoepassing. Ook de nadruk die een gemeente legt op regels of prestaties draagt bij aan de stijl van regeltoepassing. Afhankelijk van het type klantmanager, de stijl van regeltoepassing en de invloeden van buitenaf (omgevingsfactoren), wordt op een bepaalde manier gebruik gemaakt van uitvoeringsmechanismen. Uiteindelijk komt een klantmanager dan tot een beoordeling.

Figuur 4.1 **Procesmodel van de beleidsuitvoering**



Uit het model zijn de volgende aannames af te leiden:

- A1: Type gemeente leidt tot type klantmanager
- A2: Nadruk gemeente leidt tot stijl van regeltoepassing
- A3: Type klantmanager leidt tot stijl van regeltoepassing
- A4: Type Klantmanager, stijl van regeltoepassing en omgevingsfactoren leiden tot het gebruik van uitvoeringsmechanismen.
- A5: De beoordeling van een klant komt tot stand doordat een klantmanager gebruik maakt van bepaalde uitvoeringsmechanismen.

In de komende paragrafen zal dit verder onderbouwd worden. In de laatste paragraaf zal de gehele theorie worden samengevat en naar aanleiding daarvan zal er tot specifieke hypothesen gekomen worden. Deze kunnen vervolgens in de praktijk getoetst worden.

4.1 Institutionele en individuele factoren

We hebben gezien dat in het huidige WWB beleid sprake is van een discretionaire ruimte en dus dat er ruimte is voor een klantmanager om keuzes te maken. We gaan ervan uit dat een klantmanager deze keuzes niet zomaar in het luchtledige maakt. Deze komen ergens vandaan. Om tot een verklaring te komen van deze keuzes, maken we gebruik van een tweetal benaderingen. We kunnen onderscheid maken tussen:

- a) organisatorische (de Cuyper & Struyven, 2004) of institutionele (Engbersen, 1995) factoren.
- b) individuele factoren.

Het gebruik van deze benaderingen leidt tot de vorming van een theorie, die een verklaring zal geven voor de verschillen die er zijn te vinden in de uitvoering van het beleid.

Met organisatorische factoren bedoelen we dat de omgeving waarin iemand werkt van invloed is op hoe iemand functioneert (de Cuyper & Struyven, 2004). Engbersen (1995) noemt dit een institutionele benadering. Hij zegt dat specifieke werknemers worden gecreëerd door specifieke organisaties. Deze benadering zoekt haar verklaringen in de inrichting van het beleid in de organisatie zelf. De beleidsvrijheid die een gemeente heeft, en daarmee de inrichting van het beleid, zal dus, volgens deze benadering, van invloed zijn op de werkwijze van een klantmanager.

De institutionele benadering gaat ervan uit dat menselijk handelen contextueel bepaald is. Hierbij is er een relatie tussen de kenmerken van de gemeente en de wijze waarop klantmanagers de regels toepassen en met hun cliënten omgaan. Hierbij zijn er verschillende stijlen te onderscheiden.

Tabel 4.1 Stijlen van regeltoepassing

		Oriëntatie op het realiseren van organisationale doelen	
		nee	ja
Oriëntatie op de regels	nee	retreatisme	ongeoorloofde discretie
	ja	legalistisch	rechterlijke wijze

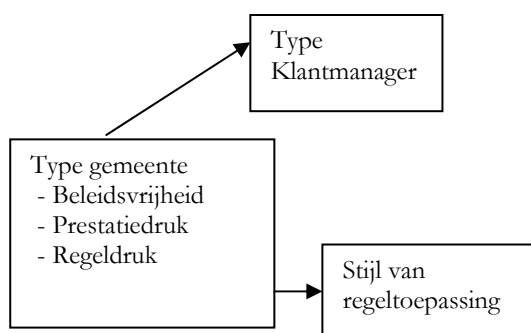
Bron: Kagan, 1978.

Van der Veen (1990) liet zien dat er in de uitvoering van de toenmalige ABW inderdaad werkwijzen waren die varieerde tussen de twee uitersten: retreatistisch, waarbij regels en doelen worden genegeerd en verwaarloosd, en rechterlijk, waarbij regels en doelen in overeenstemming met elkaar worden toegepast.

De stijlen van regeltoepassing worden voor een deel verklaard vanuit de visie die een klantmanager heeft (dit komt later aan de orde) en voor het andere deel door het type organisatie waarin een klantmanager werkzaam is. De Cuyper & Struyven (2004) onderscheiden hierbij twee verschillende typen. De eerste legt de nadruk op sturing via regels (wettelijke kaders van de WWB), de andere organisatie legt de nadruk op sturing via prestatie-indicatoren (gemeentelijke doelstellingen).

In figuur 4.2 is het deel van het procesmodel te zien dat tot stand komt middels de institutionele benadering.

Figuur 4.2 Procesmodel, institutionele benadering



Bij een individuele benadering wordt er uitgegaan van de kenmerken en oriëntaties van de uitvoerenden zelf. Deze benadering gaat ervan uit dat klantmanagers een visie hebben op cliënten en op de eigen organisatie, wat in deze thesis dus de gemeente is. Engbersen (1995) onderscheidt hierbij een aantal typen ‘functionarissen’.

Tabel 4.2 Typologieën van klantmanagers

		Visie op cliënt	
		negatief	positief
Visie op sociale dienst	negatief	berustenden of pessimisten	pleitbezorgers of anti-systeem ambtenaren
	positief	bureaucraten of anti-client ambtenaren	bemiddelaars of zelfgenoegzame ambtenaren

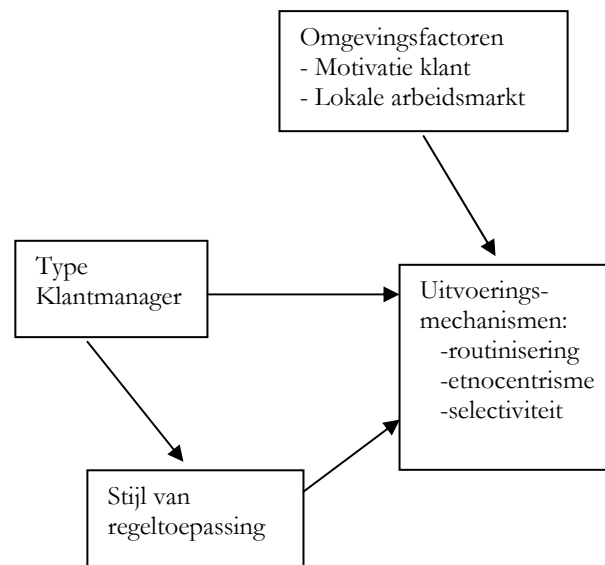
Bron: Engbersen, 1995.

In verschillende onderzoeken (besproken in Engbersen, 1995) komt naar voren dat deze typologieën inderdaad zijn terug te vinden bij de uitvoerders van sociale diensten, arbeidsbemiddelingsinstanties en scholingsinstellingen.

Deze typologieën laten voornamelijk de diversiteit zien die er kan zijn wat betreft klantmanagers. Ook kunnen ze het andere deel verklaren voor de verschillen die zijn te vinden in de stijlen van uitvoering. Zo kunnen berustende of pessimistische klantmanagers er moeite mee hebben om bijvoorbeeld nieuwe regels uit te voeren. Zij ‘geloven het wel’ en blijven liever vasthouden aan hun eigen (traditionele) werkwijze. De pleitbezorgers zullen bijvoorbeeld moeite hebben met het uitvoeren van sanctie- en fraudebeleid. De bureaucraten zullen voornamelijk kijken naar rechtmatigheid. Een cliënt zal moeten ‘bewijzen’ recht te hebben op hetgeen er wordt aangevraagd. Bemiddelaars zullen de cliënten zoveel mogelijk helpen, zonder het beleid geweld aan te doen.

Engbersen (1995) stelt dat de individuele benadering vooral gezien moet worden als eerste aanzet voor een verklaring van de verschillen in de uitvoering van het beleid. De aanwezigheid van verschillende type klantmanagers kan ten dele de output verklaren. De verschillen in typologieën en stijlen van regeltoepassing leiden tot het gebruik van uitvoeringsmechanismen. In figuur 4.3 is het deel van het procesmodel te zien dat tot stand komt middels de individuele benadering.

Figuur 4.3 **Procesmodel, individuele benadering**



De omgevingsfactoren, zoals de motivatie van een klant en de situatie op de lokale arbeidsmarkt, zijn van invloed op de beslisprocessen van klantmanagers. Het noopt hen tot het creatief omgaan met de specifieke situatie. Dit zal per klantmanager verschillen.

De verklaring voor de ontwikkeling van strategieën om met de regels om te gaan moet volgens de institutionele benadering gezocht worden in de institutionele kenmerken van de gemeenten. Binnen een gemeente ontwikkelen klantmanagers hun eigen wijze om de opgelegde regels toe te passen en met hun klanten om te gaan (Engbersen, 1995; De Cuyper & Struyven, 2004). Zoals we eerder hebben gezien (tabel 4.1) heeft Kagan (1978) daaruit vier stijlen van regeltoepassing gevonden. Deze stijlen worden door gemeenten gevoed, omdat de gedecentraliseerde uitvoeringsstructuur hen van een zekere speelruimte voorziet. Volgens de individuele benadering zullen de kenmerken van de klantmanagers zelf hier van invloed op zijn. Om niet te verdrinken in deze complexe omstandigheden zullen klantmanagers mechanismen ontwikkelen om hiermee om te gaan.

4.2 Uitvoeringsmechanismen

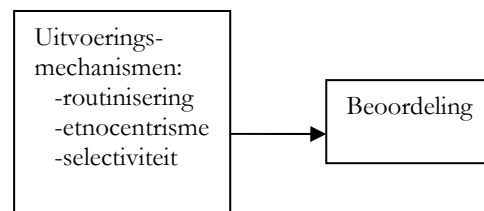
In de uitvoering kan er sprake zijn van tegenstrijdige doelen. Het doel dat een klant voor ogen heeft bij het ingaan van een gesprek kan wezenlijk verschillen van het doel dat een gemeente stelt. De derde partij, de klantmanager, heeft hierbij ook zijn voorkeuren. De beslissingen die hij neemt, beogen een bepaald doel te bereiken. Om in deze complexe

omgeving het werk goed te kunnen doen, zullen klantmanagers op een of andere wijze hun werk structureren. Hiervoor hanteren ze verschillende mechanismen (Lipsky, 1980). Deze mechanismen kunnen leiden tot verschillen in uitvoering (Minderhoud, 1995):

- Routinisering
- Etnocentrisme
- Selectiviteit

In figuur 4.4 is te zien dat het gebruik van de uitvoeringsmechanismen leidt tot een beoordeling. Verder in deze paragraaf zal worden besproken hoe deze mechanismen werken en op welke manier ze de beoordeling van een klant beïnvloeden.

Figuur 4.4 **Procesmodel, beslisprocessen**



4.2.1 Routinisering

Routinisering houdt in dat klantmanagers hun werk doen vanuit ervaringen die in het verleden zijn opgedaan. Routinisering valt duidelijk te plaatsen in een institutionele benadering. Zo kunnen er groepen zijn waarmee de klantmanager in het verleden slechte ervaringen heeft gehad in het reïntegreren naar werk, bijvoorbeeld alleenstaande moeders (dit is een geheel willekeurig gekozen voorbeeld). Routinisering kan ervoor zorgen dat een klantmanager tegenwoordig een alleenstaande moeder lager op de arbeidsparticipatieladder plaatst dan noodzakelijk zou zijn. Deze groep zou dan het beoordelingsproces op een formele wijze doorlopen, zonder dat er iets extra's wordt gedaan. Een klantmanager doet dit routinematig, omdat het de extra inzet niet zou lonen, omdat de kans op werkhervatting toch erg klein is (Minderhoud, 1995).

Ook moet hierbij gedacht worden aan een weinig flexibele houding ten opzichte van bijzondere gevallen. Omdat bijzondere gevallen vaak tijdrovend zijn, proberen klantmanagers deze met behulp van regels en routines te verwerken (Minderhoud, 1995).

Dit kan gezien worden als een vorm van onzekerheidsreductie. In situaties die men niet vaak meemaakt, grijpt men liever terug op routines en regels. Dit kan gezien worden als ‘casusvergelijking’. In moeilijke situaties worden cliënten vergeleken met eerdere gevallen en op die wijze beoordeeld. Dat hoeft geen bewust proces te zijn. Iemand met veel ervaring kan snel keuzes maken, zonder daar aandacht aan te besteden. Dit gaat vaak automatisch en wordt ook wel heuristisch beslissen genoemd (van Vught, 2007).

Voor een klantmanager geldt dus dat als hij slechte ervaringen heeft met klanten, als hij bijvoorbeeld veel fraudegevallen heeft gehad, hij in de toekomst strenger zal zijn voor zijn klanten. Andersom geldt dan dat als een klantmanager goede ervaringen heeft gehad, bijvoorbeeld als extra investeringen hebben geleid tot goede resultaten, hij dat weer zal doen.

4.2.2 Ethnocentrisme

Hierbij vindt de interpretatie en waardering van de situatie van de cliënt plaats vanuit het eigen normen- en waardenpatroon van de klantmanagers. Dit leidt tot het ‘standpuntbepaald’ beoordelen van cliënten, ofwel: er is sprake van een overduidelijke standpuntgebondenheid. Hierbij valt te denken aan de inschatting van een medische beperking. Dit hoeft niet voor iedereen hetzelfde te zijn. Waar een cliënt met een beperking zelf nog wel of juist niet denkt te kunnen werken, zal een klantmanager dit vanuit zijn eigen patroon beoordelen.

Ook heeft dit invloed op de beoordeling van allochtonen en autochtonen. Zo wordt er door klantmanagers over het algemeen weinig rekening gehouden met slechte beheersing van de Nederlandse taal door allochtonen. Deze taalproblemen zouden opgelost kunnen worden door middel van extra begeleiding of een (net) iets andere functie invulling. Deze specifieke aanpak wordt vaak niet gehanteerd, omdat dit, volgens klantmanagers, bevoordeling van allochtonen zou betekenen (Minderhoud, 1995). Hierbij wordt een klant dus beoordeeld vanuit het eigen perspectief. De klantmanager wil klanten een gelijke beoordeling geven, al is het uitgangsperspectief niet gelijk. Het zijn ‘onze’ sociale voorzieningen, die door ‘hen’ gebruikt worden. Deze houding kan ervoor zorgen dat er geen of onvoldoende rekening gehouden wordt met specifieke omstandigheden.

4.2.3 Selectiviteit

Selectiviteit betekent dat instrumenten alleen bij bepaalde cliënten worden ingezet (Groot et al., 2008). Klantmanagers gaan dan bepaalde instrumenten inzetten bij bepaalde groepen. Door eerst de kansrijkere personen een werktraject aan te bieden, en pas daarna degene met minder kansen, wordt het verschil alleen maar groter, want naarmate de werkloosheid langer duurt, neemt de afstand tot de arbeidsmarkt verder toe (RWI, 2008). Hierdoor vindt een selectie plaats; alleen de sociaal waardevolle cliënten die geschikt zijn voor behandeling krijgen extra hulp (Engbersen, 1990). Lipsky (1980) geeft hierbij een duidelijk voorbeeld. Hierin zijn de praktijken van arbeidsbureaus opgericht voor kansarmen, maar in werkelijk bemiddelen ze de, relatief, meest kansrijken. Dit zou voort komen uit de beperkte mogelijkheden in tijd en geld die deze bureaus hebben. Hierdoor moeten er keuzes gemaakt worden, die dan in het voordeel uitvallen van de kansrijkere groep. Door deze selectie zal het granieten bestand alleen maar moeilijker te reïntegreren worden.

Deze theorie gaat er min of meer van uit dat een klantmanager informele selectiecriteria hanteert, die ontstaan vanuit stereotyperingen.

4.3 *Samenvatting en hypothesen*

Uit de literatuur komt naar voren dat de uitvoering van beleid vooral een geïnstitutionaliseerd proces is. Uit de theorie komt middels een individuele benadering naar voren dat er verschillende typen klantmanagers zijn. Het type is afhankelijk van de visie die een klantmanager heeft op de cliënt en de visie op de organisatie waarin hij werkt, de sociale dienst.

De institutionele benadering laat zien dat de gemeentelijke kenmerken ook van invloed zijn op de wijze waarop klanten worden beoordeeld. Er zijn naast verschillen tussen klantmanagers dus ook verschillen tussen gemeenten te vinden. Volgens Engbersen (1995) worden klantmanagers gevormd door de organisatie waarin ze werken. De Cuyper & Struyven (2004) stellen dat het hierbij vooral draait om de omstandigheden waaronder klantmanagers werken. Zij beweren dat het van belang is om te weten waarop een klantmanager wordt beoordeeld. Zij onderscheiden grofweg twee typen, waarbij de ene zich richt op rechtmatigheid en de wettelijke kaders en de andere op prestatie-indicatoren en dus de gemeentelijke doelstellingen. Dit leidt tot de eerste hypothese, die uitgesplitst is in twee delen:

- H1: a) *Gemeentelijke sturing op rechtmatigheid leidt tot minder vrijheid voor een klantmanager.*
b) *Gemeentelijke sturing op prestaties leidt tot meer vrijheid voor een klantmanager.*

In deze context wordt het maken van beslissingen door een klantmanager enigszins gestuurd door de gemeente waarin hij werkt. Het is dus goed voor te stellen dat een klantmanager niet helemaal compleet neutraal een advies kan verstrekken. Naast de krachten van bovenaf (de gemeente) heeft de klantmanager ook te maken met de omgevingsfactoren (Lipsky, 1980). Hiermee worden factoren bedoeld zoals gesprekstijd en motivatie van de cliënt, maar ook de situatie op de arbeidsmarkt. In de huidige situatie zouden bijvoorbeeld het aantal stageplaatsen of leerwerktrajecten dat een gemeente beschikbaar heeft van invloed kunnen zijn op de toewijzing door een klantmanager. Hierbij is het zo dat een klantmanager deze situaties meer kan (proberen te) beïnvloeden als hij meer ruimte krijgt van bovenaf. Dit leidt tot de tweede hypothese:

- H2: *Naarmate een gemeente meer vrijheid laat zal er meer verschil tussen klantmanagers binnen die gemeente zijn.*

Deze complexe situatie maakt dat klantmanagers mechanismen ontwikkelen om aan al deze factoren het hoofd te kunnen bieden. Hierbij gaat de literatuur ervan uit dat een klantmanager een klant beoordeeld vanuit etnocentrisme, selectiviteit en routinisering. Een klantmanager maakt (onbewust) afwegingen bij het beoordelen van klanten tijdens een intake, alsof het gaat om het toewijzen van schaarse goederen. Door een zekere mate van beleidsvrijheid hebben klantmanagers de mogelijkheid om de situatie van klanten zelf zo goed mogelijk in te schatten. Echter blijkt uit de literatuur (Lipsky, 1980; Engbersen, 1990; Engbersen, 1995; Minderhoud, 1995) dat klantmanagers zelf strategieën en routines hebben ontwikkeld om bepaalde groepen mensen makkelijk te kunnen beoordelen. Dit leidt tot de derde hypothese:

- H3: *Naarmate de omgeving waarin een klantmanager werkt complexer wordt, zal hij minder maatwerk verlenen, doordat hij terugvalt op uitvoeringsmechanismen.*

De opbouw van de theorie laat zien dat er verschillende typen klantmanagers zijn, waardoor er verschillen in de uitvoering van het beleid kunnen ontstaan. Ook is er in de

theorie aangetoond dat er verschillen bestaan tussen gemeenten. Dit leidt eveneens tussen verschillen in de uitvoering van het beleid. Doordat klantmanagers gestuurd worden vanuit de gemeente, maar zij ook te maken hebben met andere factoren, zullen klantmanagers mechanismen hanteren om een beslissing te nemen. Deze beslissingen kunnen ertoe leiden dat cliënten niet overal hetzelfde worden beoordeeld. Voor een cliënt zou dit betekenen dat hij bij verschillende gemeenten en klantmanagers meer of juist minder kans maakt op een succesvolle reïntegratie.

5 Methodische verantwoording

Dit onderzoek moet gezien worden als een organisatieonderzoek. Hierbij is het erg belangrijk dat de context begrepen wordt. Daarom is gekozen voor het doen van kwalitatief onderzoek. Volgens 't Hart et al. (2005) is kwalitatief onderzoek namelijk de beste manier om betekenissen en gedragingen van mensen te begrijpen en zo mogelijk te verklaren.

Bij de keuzes die gemaakt zijn in dit onderzoek dient in acht te worden genomen dat het om een afstudeeronderzoek gaat. Het onderzoek is gebonden aan een tijdsduur van zes maanden. In deze periode (februari 2009 – augustus 2009) dient het gehele onderzoek te zijn uitgevoerd, inclusief verslaglegging. Dit krijgt uiteindelijk zijn vorm in deze Master Thesis.

5.1 Data

Een stage vormt een onderdeel van het afstudeertraject van de Master 'vraagstukken van beleid en organisatie'. Deze is gevolgd bij het onderzoeksbureau Nyfer, forum for economic research. Tijdens deze stage is meegewerkt aan een opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) over de samenhang tussen het armoede- en reïntegratiebeleid in tien Nederlandse gemeenten. Hierbij zijn beleidsdocumenten bestudeerd die zijn opgestuurd door de gemeenten en interviews afgenomen met beleidsmakers en uitvoerenden van tien gemeenten. Deze gemeenten zijn: Apeldoorn, Den Haag, Eindhoven, Goes, Houten, Leiden, Leidschendam-Voorburg, Oldambt, Sittard-Geleen en Weert.

Parallel aan dat onderzoek zijn er gegevens verzameld voor deze thesis. Hierbij is het reïntegratiebeleid van de tien gemeenten grondig bestudeerd. Naar aanleiding hiervan heb ik besloten om drie gemeenten te selecteren die nader getoetst kunnen worden. Hierin worden de verschillende vormen van beleid in de gemeenten vergeleken en klantmanagers in die gemeenten ondervraagd.

Work First is als criterium gebruikt, omdat volgens dit principe iedereen die zich meldt direct verplicht arbeid moet verrichten, totdat er sprake is van een vervolg. Het gebruik van Work First zegt iets over de 'strengheid' van het beleid in een gemeente

(Bunt et al., 2008). De precieze invulling van het (reïntegratie)beleid door de gemeenten wordt besproken in hoofdstuk 6.

De drie gemeenten die zijn geselecteerd voor dit onderzoek zijn: Goes, Leidschendam-Voorburg en Weert. Deze gemeenten zijn niet zomaar gekozen, maar zorgvuldig geselecteerd. Eén gemeente hanteert het Work First principe en staat te boek als een wat strengere gemeente, namelijk Leidschendam-Voorburg. Weert hanteert bewust geen Work First en wordt gezien als een zeer sociale gemeente. Goes hanteert een variant van het Work First principe en is geselecteerd als het midden tussen de andere gemeenten.

In tabel 5.1 is een overzicht te zien van hoe, waar en welke data zijn verzameld. Welke tien gemeenten onderzocht zijn, is in de eerste alinea van deze paragraaf expliciet genoemd.

Tabel 5.1 Overzicht verzamelde data

Wie	Aantal	Wat
Gemeenten	10	Beleidsdocumenten, interviews via Nyfer (met ongeveer 6 medewerkers per gemeente, aan de hand van topics, zie bijlage 2).
Klantmanagers Leidschendam-Voorburg	3	Interviews aan de hand van semi-gestructureerde vragenlijst (zie bijlage 1).
Klantmanagers Goes	3	Interviews aan de hand van semi-gestructureerde vragenlijst (zie bijlage 1).
Klantmanagers Weert	3	Interviews aan de hand van semi-gestructureerde vragenlijst (zie bijlage 1).

Alle interviews zijn afgenomen op locatie. Dat wil zeggen dat ze plaats hebben gevonden in het gemeentehuis van de betreffende gemeente. Daar is een aparte kamer ingericht voor het afnemen van de interviews. Voor het inplannen van de interviews werd een uur gerekend. Deze tijd kwam goed overeen met de daadwerkelijke duur van de interviews.

Er was echter ook een moeilijkheid met het verzamelen van respondenten. In deze periode van economische recessie is het voor de klantmanagers een drukke tijd. Gemeenten geven aan dat meer mensen zich melden voor een WWB-uitkering. Door deze toename en drukte voor klantmanagers zijn veel gemeenten niet bereid uren vrij te

maken voor interviews. Vooral de interviews die ik zelf heb geregeld met de klantmanagers hebben bloed, zweet en tranen gekost. Liever had ik nog een extra gemeente bereid gevonden waarin drie klantmanagers beschikbaar waren, maar dit is helaas niet gelukt.

5.2 Onderzoeksmethode

In het onderzoek zijn er een aantal zaken waarover uitspraken gedaan worden. Deze zijn in het vorige hoofdstuk als theoretisch kader laten zien. Om deze theorie te kunnen toetsen heb ik besloten om kwalitatief onderzoek te doen.

Er is begonnen met het bestuderen van beleidsdocumenten van de tien eerder genoemde gemeenten. Wat mij hierin opvalt is dat deze documenten vooral erg theoretisch van aard zijn. Er worden wel instrumenten besproken, maar een echte vertaling naar de praktijk blijkt bij vrijwel alle gemeenten onvoldoende.

De beleidsdocumenten vormden een goede basis om het gemeentelijke beleid in kaart te brengen. Er wordt goed in beschreven welke instrumenten er gebruikt worden en waar deze toe moeten leiden. Deze informatie is een goede voorbereiding op de interviews en geeft een goede ondersteuning bij het maken van topiclijsten. Echter is er uiteindelijk gebleken dat deze informatie niet is gebruikt bij het beschrijven van de resultaten.

Na bestudering en uitwerking van de beleidsdocumenten zijn er met Nyfer interviews gehouden bij de tien gemeenten. De interviews die werden gehouden in samenwerking met Nyfer, waren gesprekken met beleidsmedewerkers en uitvoerenden van de eerder genoemde gemeenten. De interviews werden gehouden in open vorm, waarbij er geen sprake was een gestructureerde vragenlijst, maar van onderwerpen die besproken werden. Deze interviews kunnen volgens 't Hart et al. (2005) topic-interviews worden genoemd. De topiclijsten zijn ontwikkeld door Leo van der Geest, directeur van Nyfer. Deze onderwerpen zijn gedurende een hele dag bij een gemeente, in gesprekken met verschillende personen, aan de orde gekomen. De topiclijst van Nyfer is terug te vinden in bijlage 2. Deze interviews zijn uiteindelijk uitgewerkt tot een verslag door Mark Berkhof en Frank van Kippersluis. De interviews werden gehouden in de periode Maart – April 2009.

De informatie die hieruit voortkomt, geeft een helder beeld van hoe gemeenten hun beleid beogen vorm te geven en hoe de uitvoerenden daarmee omgaan. Vertaald

naar dit onderzoek kunnen er hierdoor uitspraken gedaan worden over het gemeentelijk beleid. Hoeveel vrijheid laat een gemeente, waarop stuurt een gemeente en hoe ervaren de uitvoerenden in een gemeente dat. Deze informatie is gebruikt bij het beschrijven van de resultaten en geven dezelfde en vaak net wat meer informatie dan de beleidsdocumenten, omdat er in de interviews doorgevraagd kan worden.

Om de beslisprocessen van klantmanagers goed in beeld te krijgen is gebruik gemaakt van kwalitatieve interviews die zelfstandig zijn afgenomen. Van elk van de drie gemeenten zijn 3 klantmanagers geïnterviewd. Hiervoor is gekozen, omdat dan een beeld ontstaat van zowel verschillen tussen gemeenten, als verschillen binnen een gemeente, tussen klantmanagers.

Voor deze interviews is gebruik gemaakt van een semigestructureerd interview, waarbij de vragen van tevoren zijn opgesteld, maar de geïnterviewde wel open antwoord kan geven. Hiermee wordt bedoeld dat de mogelijke antwoorden, zoals in een enquête wel het geval is, niet vooraf zijn bepaald door de onderzoeker ('t Hart et al., 2005).

Voor het samenstellen van de topiclijst is de onderzoeksvraag richtinggevend (Baarda et al., 1995). Echter, omdat ik reeds informatie had verzameld via Nyfer, kon ik ook deze informatie gebruiken bij het ontwikkelen van de topiclijsten. Baarda et al. (1995) geven daarbij een handvat voor de volgorde. Zij stellen dat het gebruikelijk is om te beginnen met gestructureerde vragen over de persoonsgegevens. Vervolgens wat makkelijkere vragen en pas later de wat moeilijkere vragen. Ook is het handig om neutrale vragen te stellen alvorens over te gaan op gevoelige onderwerpen. Daarnaast geven zij aan dat het verstandig is om vragen in een chronologische volgorde te plaatsen. Als tip geven zij nog wel mee dat de dynamiek van het gesprek soms de volgorde van de onderwerpen kan veranderen en dat een interviewer moet durven afwijken van zijn vooraf opgestelde structuur. De topiclijsten die gebruikt zijn in dit interview zijn terug te vinden in bijlage 1.

Alle informatie die is ingewonnen zijn gebruikt bij de beschrijving van de resultaten. Concreet betekent dit, dat de beleidsdocumenten en de interviews die gehouden zijn via Nyfer, gebruikt zijn om de tien gemeenten goed in kaart te brengen. De interviews die ik zelf gehouden heb met klantmanagers van de drie andere gemeenten zijn gebruikt om inzicht te verschaffen in de uitvoering in de praktijk.

5.3 Verwerking interviews

Voor de verwerking van de interviews heb ik gebruikt gemaakt van de methode zoals beschreven door Baarda et al. (1995). Deze begint met het uitwerken van de interviews. De gesprekken zijn allen opgenomen op een bandrecorder en vervolgens volledig uitgeschreven.

De volgende stap is het opsplitsen van de tekst in fragmenten. Dit dient zo te gebeuren dat ieder fragment slechts één onderwerp bevat en het moet los van de context te begrijpen zijn. De stap die hierop volgt is het labelen van de fragmenten. Al deze labels worden onder elkaar geplaatst en worden op basis van dit overzicht ingedeeld in dimensies. In deze dimensies wordt geprobeerd om een lading te vinden.

Hierdoor is het mogelijk om de interviews in hetzelfde licht te bezien en als het ware te kwantificeren, waardoor er uitspraken gedaan kunnen worden. In tabel 5.2 is een voorbeeld te zien van hoe zo'n fragment wordt beoordeeld. Hierin wordt het fragment 7.2 besproken. Dit betekent het 2^e fragment van het 7^e interview.

Figuur 5.2 Een voorbeeld van een fragmentbeoordeling

Fragment 7.2	<i>We hebben geen vaste formulieren om een profiel voor een klant te maken. Het is meer aan de hand van de gesprekken en de werkervaring die ze opdoen in het nijverheidscentrum. Daar krijgen we wel evaluatieformulieren van terug, van hoe doet iemand het daar. Aan de hand daarvan krijg je een beeld van de klant en dan bepaal je – of samen eigenlijk – wat er verder ingezet gaat worden.</i>
Kernlabel	Gemeente
Dimensie	Proces
Lading	Vrijheid in profilering klant

De laatste stap is het analyseren van deze data. Daarin worden alle fragmenten met dezelfde kernlabels en dimensies naast elkaar gelegd. In dit geval geeft de lading weer dat er in deze gemeente geen vastomlijnd proces is met betrekking tot het profileren van een klant. Deze labels kunnen de antwoorden van klantmanagers binnen een gemeente vergelijken, maar ook de verschillen en overeenkomsten blootleggen die er zijn tussen gemeenten.

5.4 Betrouwbaarheid en validiteit

Kwalitatief onderzoek brengt nogal wat valkuilen met zich mee. Door een goede en juiste verantwoording moet er echter kunnen worden voldaan aan het genereren van vertrouwen in de uitkomsten van het onderzoek. Een goede beschrijving van het proces moet ervoor zorgen dat anderen het onderzoek kunnen herhalen. Een, in wetenschappelijk onderzoek, algemeen aanvaarde eis is dan ook die van repliceerbaarheid. Om de kwaliteit hiervan te kunnen garanderen moeten twee vragen beantwoord worden. Is de waarneming geen toevalstreffer (betrouwbaarheid) en dekt de waarneming de werkelijkheid (validiteit) (’t Hart et al., 2005)?

Betrouwbaarheid kan gezien worden als de precisie in de methoden van dataverzameling; je weet zeker dat wat je hebt gevonden ook echt zo is. Kort gezegd zou dezelfde methode bij herhaling hetzelfde moeten opleveren (’t Hart et al., 2005). Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten is bij de interviews met de klantmanagers gebruik gemaakt van een gestructureerde vragenlijst. Dit heeft tot gevolg dat in ieder geval in elk interview dezelfde vragen gesteld worden. Daar komt bij dat de interviews zijn opgenomen met een taperecorder, zodat bij de verslaglegging geen fouten gemaakt kunnen worden.

Bij validiteit wordt de vraag gesteld of het onderzoek wordt beïnvloedt door systematische fouten. Oftewel, wordt er verklaard wat er beoogd wordt te verklaren en wordt er wel echt gemeten wat je wilt weten (’t Hart et al., 2005). In kwalitatief onderzoek kunnen er meerdere factoren van invloed zijn op de validiteit. Zo kan de onderzoeker gebruik maken van een vragenlijst die niet de informatie verstrekt die het zou moeten verstrekken of de gegevens interpreteren in een richting die niet in lijn is met de daadwerkelijke resultaten. Doordat de vragenlijst is besproken met derden en getest is in de eerste interviews, is de validiteit gewaarborgd.

De betrouwbaarheid en validiteit worden extra ondersteund doordat er in dit onderzoek sprake is van datatriangulatie. Dit betekent dat er op verschillende manieren onderzoek is gedaan naar dezelfde informatie. Er zijn beleidsdocumenten van de eerder genoemde gemeenten onderzocht, er zijn interviews gehouden met de beleidsmakers en later ook nog met de klantmanagers. Dit versterkt het onderzoek (Berg, 1989).

6 Resultaten

In dit hoofdstuk zullen de resultaten besproken worden die naar voren zijn gekomen uit het kwalitatieve onderzoek. Paragraaf 6.1 beschrijft de processen zoals deze zijn gevonden in de tien gemeenten die onderzocht zijn in samenwerking met Nyfer. In de paragrafen die daarop volgen, zullen de hypothesen, die zijn opgesteld in hoofdstuk 4, getoetst worden. Dit gebeurt aan de hand van bestudering van de drie nader onderzochte gemeenten.

6.1 *Processen*

Door het onderzoeken van tien Nederlandse gemeenten heb ik een goed beeld kunnen ontwikkelen over hoe het beleid wordt vormgegeven. Iedere gemeente blijkt de doelstelling ‘werk boven inkomen’ volledig aan te hangen. Echter wordt er wel op een iets andere manier invulling aan gegeven. De verschillen komen tot uiting in de processen zoals die door de gemeente zijn ontwikkeld. In de volgende paragrafen wordt beschreven welke keuzes worden gemaakt door de tien gemeenten en waarom.

6.1.1 **Work First**

De eerste visie die naar voren komt uit de interviews bij de gemeenten heeft betrekking op Work First. Bij Work First gaan cliënten zo snel mogelijk na het aanvragen van een bijstandsuitkering aan het werk. Zij werken dan met behoud van uitkering of gaan tijdelijk gesubsidieerd werk doen. Hierbij worden ze intensief begeleid zodat ze hun kansen op de reguliere arbeidsmarkt kunnen vergroten. Bij Work First wordt er dus direct een tegenprestatie voor de uitkering verlangd (Bunt et al., 2008).

Uit de interviews blijkt dat de gemeenten allemaal hebben nagedacht over dit principe. Het blijkt echter wel dat er redenen zijn om het principe wel of niet te gebruiken. Werkactiviteiten in een gesimuleerde werkomgeving met behoud van uitkering en als sanctie het stopzetten ervan, blijken een sterk preventieve werking te hebben op instroom in de uitkering. Potentiële deelnemers aan Work First zien dan af van een uitkeringsaanvraag. Het is niet duidelijk hoe deze groep dan in zijn inkomen voorziet. Mede hierom is Work First niet onomstreden. De focus op werk, ongeacht

loon of duurzaamheid van plaatsing, kan van mensen ‘werkende armen’ maken, die (te) weinig verdienen en steeds weer terugvallen op een uitkering. Zo vertelde een beleidsmedewerker in Leiden tijdens het gesprek met Nyfer:

“Work First is een soort window-dressing. Je zet iemand weg bij een bedrijf en verloont hem. We moeten uitkijken voor snelle resultaten. Leiden wil liever een duurzame uitstroom naar werk.”

Uit deze quote valt af te leiden dat deze gemeente niet gelooft dat Work First een goed instrument is voor (duurzame) uitstroom. Gemeenten maken dan ook een keuze. Zo maken ze in Leidschendam-Voorburg wel gebruik van Work First, omdat zij vinden dat dit een goed instrument is om mensen buiten de poort te houden:

“Met Work First kun je mensen onder druk zetten... Ook veel mensen gaan verhuizen, vluchten, naar andere gemeenten.”

6.1.2 Intake

Op het moment dat iemand zich meldt voor een WWB-uitkering volgt er een gesprek met een klantmanager van de gemeente. Alle gemeenten geven aan dat er op zeer korte termijn (niet langer dan een week) een intake plaats moet vinden. Het is echter zo dat er op dit moment, door de huidige economische crisis (2009), een zeer grote stijging is van het aantal aanvragen. Hierdoor is het voor de meeste gemeenten niet mogelijk om de intake binnen de beoogde periode plaats te laten vinden.

Een intake duurt overal om en nabij een uur. In Leidschendam-Voorburg neemt het eerste gesprek niet langer dan drie kwartier in beslag, wat aan de lage kant is. Klantmanagers in verschillende gemeenten gaven aan dat een uur ook wel lang genoeg is voor een eerste gesprek. De aandacht van een klant verslapt toch wat naarmate het gesprek vordert en er komt vaak heel veel informatie aan bod in zo’n gesprek.

In alle tien gemeenten is het zo dat, als een klant aangeeft om medische redenen niet te kunnen werken, het gesprek afgelopen is en de procedure verder wordt opgeschort. Een klantmanager mag zich niet op medisch terrein begeven en er dient dan ook eerst een medische keuring plaats te vinden. Daaruit kan blijken dat een klant inderdaad zorg nodig heeft en (voorlopige) vrijstelling van arbeid kan krijgen. Het kan

echter ook zo zijn dat de medisch specialist aangeeft dat de klant (gedeeltelijk) belastbaar is. In dat geval wordt de procedure met de klantmanager opnieuw opgepakt.

6.1.3 Klantprofilering

Vanuit de intake met een klantmanager volgt een profilering van de klant. De afstand tot de arbeidsmarkt wordt bepaald. Ook dit wordt verschillend ingevuld door gemeenten. In bijlage 3 zijn alle processen van klantprofilering van de tien onderzochte gemeenten te vinden.

Als globaal voorbeeld volgt hier de participatieladder (figuur 6.1), zoals deze is ontwikkeld door Regioplan (van Gent et al., 2008). Deze bestaat uit zes treden. Hierop wordt een klant ingedeeld na intake met een klantmanager. Het doel is om door middel van het inzetten van reïntegratie(-trajecten) de klant steeds een stapje hoger op de ladder te krijgen.

Figuur 6.1 De participatieladder

Niveau 1	Betaald werk
Niveau 2	Betaald werk met ondersteuning
Niveau 3	Onbetaald werk
Niveau 4	Deelname aan georganiseerde activiteiten
Niveau 5	Sociale contacten buiten de deur
Niveau 6	Geïsoleerd

Bron: Regioplan, 2008

De participatieladder is gebruikt als voorbeeld, omdat deze ontwikkeld is aan de hand van onderzoeken bij meerdere gemeenten. Op dit moment wordt deze ladder getest bij een aantal gemeenten en bij goede resultaten wordt de ladder ook aanbevolen aan andere gemeenten. In de onderzochte gemeenten werkt alleen de gemeente Den Haag met exact dezelfde ladder. Verder zijn er gemeenten die ongeveer dezelfde ladder gebruiken, maar dan in iets andere bewoording. De gemeente Weert is daar een voorbeeld van.

Echter zijn er ook gemeenten die een a-stroom en b-stroom onderscheiden. De a-stroom is voor de cliënten met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Ook hierin verschillen gemeenten. Zo is de a-stroom in Eindhoven voor cliënten die binnen zes maanden aan het werk kunnen, terwijl een cliënt in Sittard-Geleen in de a-stroom terecht

komt als deze binnen twee jaar aan het werk kan. De b-stroom wordt voor alle andere cliënten ingezet. Hieronder valt dus een erg grote groep.

Er zijn nog meer van dit soort vormen te onderscheiden. Zo heeft Leidschendam-Voorburg een vorm die ook door meerdere gemeenten in verschillende varianten wordt gebruikt. Zij onderscheiden drie treden op de ladder. De hoogste is voor mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt, die binnen drie maanden weer aan het werk kunnen. Daarna komt Work First, dat is voor mensen met een wat grotere afstand tot de arbeidsmarkt. De laatste groep is maatschappelijke participatie, daarin zitten personen die om verschillende redenen (bijvoorbeeld drugsverslaving) helemaal niet kunnen werken. Die moeten eerst klaargestoomd worden om weer in de maatschappij mee te kunnen doen. Als dat goed gaat, kunnen ze doorstromen naar Work First.

Wat opvalt, is dat elke gemeente in ieder geval een groep onderscheidt die ze binnen een afzienbare periode weer aan het werk willen hebben, zonder gebruik te maken van dure trajecten. Voor deze groep is de gemeente min of meer een uitzendbureau.

6.1.4 Doelmatigheid en rechtmatigheid

Een verschil tussen gemeenten is ook het gebruik van doelmatigheid en rechtmatigheid. Met doelmatigheid wordt de profilering van een klant bedoeld en de acties om tot reïntegratie te komen. Het doel van het beleid is dat een klant weer uitstroomt naar werk. Doelmatig handelen van klantmanagers zijn de inspanningen om dit doel, uitstroom naar werk, te realiseren.

Met rechtmatigheid wordt de vaststelling van het recht op bijstand bedoeld. Hierbij gaat het erom dat de handelwijze in overeenstemming is met de geldende regels. Rechtmatigheid geldt in deze context voor de klant. Een klantmanager moet dan onderzoeken of de klant wel recht heeft op bijstand en of hij geen fraude pleegt, zoals zwartwerken. Oftewel: handelt de klant rechtmatig.

Gemeenten kunnen een integrale benadering hebben, waarbij doelmatigheid en rechtmatigheid het takenpakket van één persoon vormt, of een scheiding tussen deze twee, waarbij er dus één persoon is die zich bezig houdt met doelmatigheid en één die zich bezig houdt met de rechtmatigheid.

In Weert is al heel bewust gekozen voor een scheiding van doelmatigheid en rechtmatigheid. De klantmanagers, die verantwoordelijk zijn voor de doelmatigheid,

geven aan dat ze hierdoor hun taken met betrekking tot reïntegratie beter kunnen uitvoeren. Ook in Sittard-Geleen werken ze op deze manier en wordt aangegeven dat dit goed werkt. Hierdoor kunnen klantmanagers een vertrouwensband opbouwen met de klant, maar door de contacten met de inkomensconsulent (de klantmanager die verantwoordelijk is voor de rechtmatigheid) is er wel een stok achter de deur, bijvoorbeeld om sancties te geven. Dat hoeft de klantmanager dan niet zelf te doen, zodat de vertrouwensband geen schade oploopt.

Toch zijn er nog groot aantal gemeenten die deze scheiding niet hebben. Hier zitten een aantal kleinere gemeenten tussen zoals Houten en Oldambt, maar ook Leidschendam-Voorburg. In die gemeente wordt herkend en erkend dat deze scheiding er niet is. Een klantmanager daar gaf aan dat het een gemis is:

“We hebben drie kwartier per klant. Dat is niet lang. Daarin moet veel gebeuren. Eerst kijken of iemand überhaupt wel recht heeft op bijstand. En daarna wat iemand kan en wat er verder moet gebeuren.”

Deze klantmanager vertelde dat het voor hem, als klantmanager, moeilijk is om in een korte tijd zowel rechtmatigheid als doelmatigheid te behandelen. Daarnaast zei hij ook dat het voor de klant vaak heel snel gaat en moeilijk is om alles te volgen. Door deze opzet blijft een klant vaak met vragen zitten. Ook kan het zijn dat door de snelheid waarmee alles behandeld moet worden, een klant niet altijd het achterste van zijn tong laat zien. Het beoordelen van een klant kan daarom soms lastig zijn voor een klantmanager.

6.2 Beleidsvrijheid

In de gesprekken met klantmanagers die in de drie gemeenten (Goes, Leidschendam-Voorburg en Weert) gehouden zijn, is ook aan bod gekomen op welke manier klantmanagers beoordeeld worden en hoe de sturing van bovenaf verloopt. Hierin kwam naar voren dat er doelstellingen worden opgesteld op basis van cijfers. Dat wil zeggen dat klantmanagers worden beoordeeld op basis van uitstroom of het beperken van de instroom (of beiden). Hieruit blijkt dat gemeenten vooral sturen op prestaties en niet zo zijn van de regels.

Ook is uit de gesprekken in de gemeenten naar voren gekomen dat elke gemeente van zichzelf vindt dat er veel vrijheid gelaten wordt aan de klantmanagers voor de beoordeling en profilering van een klant. Het algemene beeld wat opvalt na bestudering van de gemeenten is dat er inderdaad ruimte wordt gelaten aan de klantmanager. Er zijn echter ook verschillen te ontdekken in de mate van vrijheid.

Door deze bevindingen, de sturing van bovenaf en de vrijheid voor een klantmanager, naast elkaar te leggen, kan de eerste hypothese getoetst worden. De eerste hypothese die gesteld is in het theoretische kader bestond uit twee delen:

- a) *Gemeentelijke sturing op rechtmatigheid leidt tot minder vrijheid voor een klantmanager.*
- b) *Gemeentelijke sturing op prestaties leidt tot meer vrijheid voor een klantmanager.*

Uit het onderzoek blijkt dat geen enkele van de drie onderzochte gemeenten een inhoudelijke toets heeft. Hierdoor is het moeilijk om hypothese a nader te onderzoeken. Echter blijkt uit de theorie (de Cuyper & Struyven, 2004) dat het niet per se om de beoordeling gaat, maar om de nadruk die een gemeente legt. Dit betekent dat er naar gemeenten gekeken moet worden die rechtmatigheid in het beleid belangrijk vinden.

In Leidschendam-Voorburg wordt aangegeven dat men het daar belangrijk vindt dat klanten rechtszekerheid hebben. Een uitspraak van een klantmanager, werkzaam in Leidschendam-Voorburg, onderstreept dat:

“Ik vind dat cliënten een bepaalde rechtszekerheid moeten hebben. Pietje of Klaasje moet niet uitmaken, er moet een eenheid zijn van systeem en beleid. En geen willekeur van de persoon.”

Uit de interviews blijkt dat in Weert vooral wordt gestuurd op prestaties en dat de regel daarbij niet zo van belang is. Zo vertelde een klantmanager aldaar:

“We worden beoordeeld op wat we buiten houden als poortwachter en op hoeveel uitkeringen er beëindigd worden of verminderd worden. Maar we hebben geen toetsers om te kijken of we ons werk an sich goed doen. Er is geen inhoudelijke toets.”

De gemeente Goes kan beschouwd worden als het midden tussen de andere twee gemeenten. In Goes valt vooral op dat er helemaal niet zo'n sterke nadruk wordt gelegd van bovenaf:

“Je kent het beleidsplan wel een beetje, maar je bent daar eigenlijk niet zoveel mee bezig. Maar we krijgen ook weinig terugkoppeling gedurende het jaar. Je bent dus ook niet echt zo heel erg met die doelstelling bezig. Tervijl we uiteindelijk wel op die doelstelling worden afgerekend. Maar eigenlijk zijn we tot nu toe niet heel erg afgerekend.”

Om de hypothese verder te testen is er ook dus ook gekeken naar de hoeveelheid vrijheid die een klantmanager krijgt toebedeeld. Hierbij bespreken we eerst de gemeente Leidschendam-Voorburg.

In Leidschendam-Voorburg is er een protocol. Er zijn daar formulieren ontwikkeld die moeten worden ingevuld bij het eerste gesprek. De vragen die gesteld moeten worden liggen vast. Er komen echter wel veranderingen aan. Er wordt daar namelijk op dit moment gewerkt aan een computersysteem waarin een antwoord op een vraag automatisch naar een volgende vraag leidt. Door dit stappenplan te automatiseren krijgt de gemeente grip op de werkwijze van de klantmanager en zal de profilering van de klant een automatisch proces worden. Hierdoor komt een klantmanager automatisch op een bepaalde conclusie en zijn de profielen van de klanten hetzelfde. Na de profilering krijgt de klantmanager nog wel de ruimte om zelf uit een aantal trajecten te kiezen die zijn in te zetten voor reïntegratie van de klant.

Voor de gemeente Leidschendam-Voorburg gaat hypothese 1, in dit geval stelling a, op. Er wordt waarde gehecht aan een rechtmatige en gelijke behandeling van klanten en om dit voor elkaar te krijgen worden de werkzaamheden van de klantmanagers aan regels gebonden.

In Weert wordt de meeste vrijheid gegeven aan een klantmanager. Een klantmanager heeft de totale vrijheid om een gesprek te voeren. Er is geen enkele vragenlijst aanwezig die afgewerkt moet worden. De profilering van een klant volgt direct uit het gesprek dat de klantmanager voert en is dus aan geen enkele vooraf opgelegde regels gebonden. De vrijheid is echter niet geheel onbeperkt. Er moet wel een gespreksverslag worden gemaakt en aan de hand daarvan dienen de keuzes van de klantmanager te worden gemotiveerd.

Voor de gemeente Weert gaat hypothese 1, in dit geval stelling b, op. Er wordt vrijheid gelaten aan klantmanagers om de doelen te halen en de prestaties te optimaliseren. Een uitspraak van een beleidsmedewerker in Weert, tijdens het gesprek met Nyfer, illustreert dit:

“Het gezond verstand en de vrijheid van de regisseur is belangrijk voor het uiteindelijke succes. Het doel staat centraal en niet de regel.”

In de gemeente Goes is geen vaste vragenlijst aanwezig. Wel zijn er een aantal vaste topics die besproken moeten worden tijdens het gesprek, al wordt dit niet echt van bovenaf gestuurd. De klantmanagers ervaren dan ook behoorlijk wat vrijheid in Goes.

Voor de gemeente Goes lijkt hypothese 1, in de vorm van stelling b, ook op te gaan. Echter durf ik dit bij deze gemeente niet met volle overtuiging te beweren, omdat de sturing wat onduidelijk is. De sturing op prestaties is in Goes in ieder geval minder dan in Weert en ook de sturing op rechtmatigheid is minder in Goes dan in Leidschendam-Voorburg. Omdat de vrijheid voor klantmanagers in Goes in het midden tussen Weert en Leidschendam-Voorburg ligt, is hypothese 1 geverifieerd.

6.3 Effecten beleidsvrijheid op handelen klantmanager

Uit de gehouden interviews komt naar voren dat er verschillende typen klantmanagers te vinden zijn. Dit geldt voor klantmanagers tussen gemeenten, maar ook binnen gemeenten. Ook zijn er in de gesprekken voorbeelden naar voren gekomen die duiden op verschillende stijlen van regeltoepassing.

“Het beoordelen van in welke mate iemand geschikt is voor een bepaald traject heeft toch te maken met menselijk gedrag. Ik doe dat anders dan mijn collega. Dat komt omdat mijn mening is gekleurd door de jaren heen. Dat is mijn bagage. Mijn collega heeft ook bagage, maar op een hele andere manier.”

Uit de gesprekken met klantmanagers blijkt dat ze zich erg gaan hechten aan de manier van werken in de gemeente. Klantmanagers in gemeenten met veel vrijheid geven aan dit erg belangrijk te vinden. De gemeenten Goes en Weert zijn daar een voorbeeld van. Klantmanagers in gemeenten waar de regels meer vast staan, geven aan gelijkheid erg belangrijk te vinden. De gemeente Leidschendam-Voorburg is daar een voorbeeld van. Hieruit blijkt wel dat de opmerking van Engbersen (1995), dat de werknemer wordt gecreëerd door de organisatie waarin hij werkt, ook in dit onderzoek blijkt te kloppen. Dit is een ondersteuning voor de institutionele benadering, zoals deze in de theorie beschreven is en geeft een eerste verklaring voor het gevonden verschil tussen klantmanagers.

Er zijn namelijk ook verschillen te vinden tussen klantmanagers die binnen dezelfde gemeente werken. De gevonden resultaten geven aan dat er ook binnen gemeenten klantmanagers zijn die graag meer vrijheid of juist meer regels zouden willen. Het verschil tussen klantmanagers wordt ook gezien bij beleidsmedewerkers. Zo vertelde een beleidsmedewerker in Leidschendam-Voorburg:

“Sommige klantmanagers vragen om meer regels, anderen juist om meer vrijheid. Sommige consultants zijn cowboys en succesvoller dan anderen.”

De cowboys die deze beleidsmedewerker bedoelt, zijn de klantmanagers die een manier weten te vinden om met de regels om te gaan en wel op een dusdanige wijze dat ze toch nog mensen buiten de deur weten te houden.

De visie die een klantmanager heeft is erg van belang. Dat bepaalt namelijk hoe hij omgaat met de regels die worden opgelegd door de gemeente. Iedere klantmanager heeft zijn eigen ideeën over de beoordeling van klanten. Hierbij zijn klantmanagers te onderscheiden die het liefst de regels strak volgen, maar dus ook klantmanagers die liever per persoon een inschatting maken en daar liever de regels wat in los laten. In de gesprekken met de klantmanagers kwamen hierover duidelijke en minder duidelijke voorbeelden van naar voren, die wijzen op verschillende stijlen van regeltoepassing.

In de vorige paragraaf is al aan het licht gekomen dat er verschillen te vinden zijn in de vrijheden die klantmanagers krijgen bij het uitvoeren van het beleid. De tweede hypothese stelt, middels de institutionele theorie, *dat naarmate een gemeente meer vrijheid aan een klantmanager laat, er meer verschil in de uitvoering van het beleid zal ontstaan.*

Eerder is gebleken dat klantmanagers in Weert over de meeste vrijheid beschikken. Om de tweede hypothese te kunnen toetsen moet er dus gekeken worden naar de verschillen tussen klantmanagers. In Weert geven klantmanagers aan dat er verschillen zijn waar te nemen in het profileren van klanten:

“Er zijn verschillen waar te nemen wat betreft indeling in de ladder tussen klantmanagers. Er zijn bijvoorbeeld klantmanagers die een aantal personen in groep 6 indelen ⁴, terwijl een andere groep zegt: ‘pertinent niet in groep 6’. Dat komt, denk ik, omdat daar geen vast omljnd beleid of visie op is. Dus wat dat betreft hebben we een beleboel vrijheid, maar is dat ook een valkuil.”

⁴ Hiermee wordt het zesde niveau van de participatieladder bedoeld, zie figuur 6.1.

Deze verschillen zijn echter niet alleen te vinden in het profileren van klanten. De vrijheid van klantmanagers vertaalt zich ook naar de opbrengsten waarmee klanten de kamer uit kunnen lopen:

“Heel zwart-wit kan het tussen klantmanagers zo verschillen dat je van de ene een rijbewijs kunt krijgen, terwijl de andere zegt: ‘je krijgt een lening en die betaal je maar terug als je aan het werk bent’. En de volgende zegt weer: ‘nee, een rijbewijs daar doe ik niet aan’. Bij dit soort dingen kan er voor de cliënt rechtsongelijkheid ontstaan.”

Naar aanleiding van de gesprekken in Weert kan vastgesteld worden dat de vrijheid inderdaad leidt tot (kansen op) verschillen. Door de vrijheid van een klantmanager ontstaan er mogelijkheden om eigen invulling aan het proces te geven en dit kan dus leiden tot de verschillen die bovenstaande fragmenten laten zien.

In Leidschendam-Voorburg hebben de klantmanagers het minste vrijheid van de onderzochte gemeenten. Toch zijn er ook in die gemeente verschillen te ontdekken. Een klantmanager zei daar:

“Verschillen zijn wel te vinden in het herleiden naar verschillende indelingen, bijvoorbeeld directe bemiddeling en Work First, of Work First en maatschappelijke participatie. Maar eigenlijk valt het in de praktijk wel mee. Dat komt omdat er in wezen maar drie hoofdstromen zijn.”

Verschillen in opbrengsten zijn in de gemeente Leidschendam-Voorburg niet gevonden. Dit betekent overigens niet dat ze er niet zijn, maar deze zijn in de drie gesprekken met de klantmanagers niet naar voren gekomen. Een klantmanager illustreerde dat er regels zijn en dat die duidelijk zijn. Hij bedoelde hiermee dat elke klant gelijk behandeld zou moeten worden, maar impliciet zegt hij ook dat er wel ruimte is voor verschillen:

“Er is duidelijk wat we een cliënt wel en niet kunnen aanbieden. Dat weet mijn collega ook.”

Het wel en niet aanbieden kan namelijk betekenen dat de ene klantmanager iets wel aan biedt, maar dat een andere dit niet hoeft te doen. Echter is dit niet uit de gesprekken naar voren gekomen en deze aanname zal dan ook niet worden verwerkt in dit onderzoek.

Naar aanleiding van de gesprekken in Leidschendam-Voorburg kan worden vastgesteld dat er wel verschillen zijn waar te nemen tussen klantmanagers. Echter wordt

dit door de klantmanagers niet duidelijk onderschreven en zij beweren dan ook dat de verschillen miniem zullen zijn.

In Goes werden de verschillen ook opgemerkt. Hierover zegt een klantmanager daar:

“Ik denk wel dat er verschillen zijn tussen mij en mijn collega’s. Daar hebben we het ook wel eens over. We werken allemaal anders. Maar als het goed is heb je wel allemaal één doel hè.”

In Goes wordt aangegeven dat er veel aan intervisie wordt gedaan om verschillen zoveel mogelijk te voorkomen. Uit de gesprekken kwam echter wel naar voren dat klanten wel iets zouden kunnen merken van deze verschillen.

Uit de interviews komt duidelijk naar voren dat er in Weert de grootste kans op verschillen is tussen klantmanagers. In Leidschendam-Voorburg werd in de interviews aangegeven dat de verschillen eigenlijk maar incidenten zijn. In Goes werd ook beaamd dat er verschillen aanwezig zouden kunnen zijn tussen klantmanagers, maar dat er door intervisie wordt geprobeerd om dit te voorkomen. Met in het achterhoofd dat er in Weert de meeste vrijheid voor klantmanagers is en in Leidschendam-Voorburg het minste, kan worden gesteld dat ook de tweede hypothese kan worden geverifieerd. Het is dus zo dat naarmate een gemeente meer vrijheid geeft aan klantmanagers, de kansen op verschillen in de uitvoering toenemen.

6.4 Uitvoeringsmechanismen

De derde hypothese luidt:

Naarmate de omgeving waarin een klantmanager werkt complexer wordt, zal hij minder maatwerk verlenen, doordat hij terugvalt op uitvoeringsmechanismen.

Om deze hypothese te toetsen, zullen de resultaten over de uitvoeringsmechanismen besproken worden. Hierin zal duidelijk worden waarom en wanneer klantmanagers gebruik maken van deze uitvoeringsmechanismen. Uiteindelijk kan dan tot een uitspraak over de derde hypothese gekomen worden.

6.4.1 Routinisering

Het gebruik hiervan wordt door de klantmanagers onderstreept. Allemaal geven ze aan dat ervaringen uit het verleden worden meegenomen bij de beoordeling van nieuwe klanten. Dit is op zich niet zo verrassend. Echter is er wel een verschil waar te nemen.

Er is een enkele klantmanager die op dusdanige wijze routines verwerkt dat hij voor zichzelf een indeling maakt op basis van wat er met eerdere klanten is gedaan. Op deze manier ontstaat als het ware een categoriale indeling. Dit is niet afhankelijk van de gemeente waarin hij werkzaam is.

Het merendeel van de klantmanagers geeft echter aan deze valkuil te kennen. Zij geven aan zich bewust te zijn van het proces van categoriaal beoordelen van cliënten. Wel zeggen klantmanagers zoveel mogelijk eerdere gevallen mee te nemen bij beoordeling. Een klantmanager in Weert zegt hierover:

“Je gaat daardoor niet gekleurd het gesprek in, want dan zou je bevooroordeeld zijn, maar het is wel zo dat je het allemaal meeneemt.”

Klantmanagers zeggen dus dat ze bewust of onbewust gebruik maken van routinisering. Ook geven ze aan dat dit mechanisme kan verschillen in de manier waarop het tot uiting komt tussen klantmanagers. Echter wordt het ook herkend als valkuil.

6.4.2 Etnocentrisme

Uit de interviews blijkt dat de visies die klantmanagers op problemen hebben als redelijk objectief omschreven worden. Zij zijn zich er echter wel bewust van dat er verschillen kunnen zijn in hoe er met problemen wordt omgegaan. Waar de ene klantmanager zegt dat de problemen niet bij hem op zijn bord moeten komen te liggen, probeert een andere klantmanager te helpen bij het oplossen van problemen. Hierdoor kunnen er verschillen ontstaan in de beoordeling van bijvoorbeeld bepaalde problemen:

“Waardering van problemen door collega’s verschilt zeker. Dat heeft alles te maken met de achtergronden van mijn collega’s. We zijn allemaal heel divers en we gaan allemaal op een andere manier het gesprek in.”

Een voorbeeld hiervan is het hebben van taalproblemen. De ene klantmanager gaf in een voorbeeld aan dat Work First daarbij een goed middel is, omdat de klant dan wordt gedwongen om de taal te spreken. Een andere klantmanager gaf echter als voorbeeld voor maatschappelijke participatie trajecten, dat mensen met taalproblemen daarin instromen. We zien hier dat iemand met taalproblemen in deze voorbeelden anders wordt ingedeeld, wat kan leiden tot verschillende situaties. Namelijk, iemand die naar maatschappelijke participatie wordt gestuurd heeft op papier een grotere afstand tot de arbeidsmarkt en zijn kansen op werk zijn dus kleiner. Echter is het zo dat als het Work First programma niet goed werkt, is gebleken dat iemand gedemotiveerd raakt en alleen maar op grotere achterstand wordt gezet, in plaats van een verkleining van het gat tot de reguliere arbeidsmarkt.

Het verschil zit niet zozeer in het feit dat een klantmanager het ene probleem zwaarder laat wegen dan de andere. Maar het verschil zit in de algemene opvatting over de invulling van problemen. Dat heeft te maken met de visie van een klantmanager op een cliënt. Als een klantmanager een meer negatieve visie heeft op een cliënt zal hij in mindere mate bereidt zijn om te helpen met het oplossen van die problemen. Meer positievere klantmanagers zullen harder meedenken en misschien zelfs instrumenten inzetten om de problemen op te lossen.

6.4.3 Selectiviteit

Selectiviteit komt uit de interviews op verschillende manieren naar voren. Ten eerste blijkt uit alle interviews dat klantmanagers gevoelig zijn voor gemotiveerde klanten. Er wordt aangegeven dat er eerder buiten de kaders om gedacht kan worden als de klant goede wil toont. Een mooie quote uit een interview in Leidschendam-Voorburg dekt de lading voor eigenlijk alle klantmanagers:

“Als een klant gemotiveerd is ben je automatisch bereidt om iets extra’s te doen. Dan ga je wat meer buiten je standaarden om kijken wat mogelijk is. Dan is er wel een weg. Maar als iemand loopt te zeuren en te klagen, dan ga ik ook niet verder kijken naar waar we hem een plezier mee kunnen doen. Dat gebeurt nou eenmaal.”

Maar het heeft niet alleen met motivatie te maken. Zo was er een klantmanager die ook leeftijd noemde. Daarbij ging het over het inzetten van scholing. Deze klantmanager

vond dat leeftijd een factor was om rekening mee te houden, bijvoorbeeld bij het inzetten van scholing. Door de vrijheid in de uitvoering is er ruimte om uitzonderingen te maken en deze verschillen makkelijk te weerleggen:

“Ik zou het geen uitzonderingen willen noemen. Dat zou ik dan eerder maatwerk noemen.”

Als het om makkelijk bemiddelbare klanten gaat, lijkt het er niet op dat er veel uitzonderingen worden gemaakt. Vaak is het zo dat een gemeente makkelijk bemiddelbare klanten op verschillende manieren goed weet weg te zetten, door goede contacten met werkgevers. Hierdoor is het voor de klantmanager niet nodig om iets extra's te regelen voor deze klanten. Deze mensen vragen vaak ook minder om hulp en hebben minder met problemen te maken.

6.4.4 Maatwerk

Uit de resultaten komt naar voren dat het gebruik van de uitvoeringsmechanismen niet afhankelijk is van de gemeente waarin een klantmanager werkzaam is. De vrijheid die een klantmanager heeft, is hierop niet van invloed. In de gesprekken met de klantmanagers kwam duidelijk naar voren dat een categoriale indeling van klanten zoveel mogelijk voorkomen moet worden.

Uit de gesprekken met klantmanagers komt naar voren dat de mechanismen wel herkend worden. Het gebruik van de mechanismen wordt niet gezien als een belemmering, maar wel als een valkuil. Van de mechanismen is eigenlijk alleen te zeggen dat selectiviteit actief wordt gebruikt bij de klantmanagers. Het terugvallen op dit mechanisme wordt niet gezien als vermindering van maatwerk. Sterker nog, er wordt aangegeven dat het op deze wijze omgaan met de omgevingsfactoren een vorm is van maatwerk.

De flinke toename van het aantal WWB-aanvragen leidt tot een toename van de werkdruk bij klantmanagers. In Goes wordt zelfs aangegeven dat de klantmanagers daar bijna dubbel werk aan het doen zijn. Ondanks deze omstandigheden blijken klantmanagers maatwerk te willen leveren en de contacten met klanten niet af te raffelen.

Ook de vermindering van het aantal vacatures leidt er niet toe dat klantmanagers klanten maar laten zitten. Een klantmanager in Goes zei hierover:

“Er zijn nu veel minder vacatures. Zo was het vorig jaar nog mogelijk om de wat lager geschoolde snel wat productiewerk te laten doen, daar krijg je nu heel moeilijk mensen aan het werk. Je moet echt veel creatiever met beleid om gaan.”

Hieruit is juist op te maken dat deze klantmanager in de huidige situatie juist meer maatwerk moet leveren aan klanten. De derde hypothese, die stelt dat klantmanagers in complexe situaties minder maatwerk leveren, blijkt dan ook niet te zijn gevonden in de onderzochte situaties.

7 Beleidsaanbevelingen

Er zijn verschillen waar te nemen in de uitvoering van het reïntegratiebeleid. Dit zorgt ervoor dat klanten met ‘verschillende opbrengsten uit verschillende kamers’ kunnen komen. Dat betekent dat klanten afhankelijk kunnen zijn van degene die ze tegenover hen hebben. Omdat dit niet wenselijk is volgen er een aantal aanbevelingen die het reïntegratiebeleid kunnen optimaliseren en ervoor zouden kunnen zorgen dat maatwerk en rechtsgelijkheid zoveel mogelijk hand in hand kunnen gaan.

7.1 Vrijheid gemeenten

Het eerste advies is om verschillen tussen gemeenten te laten bestaan en dus elke gemeente zijn eigen beleid te laten maken. De visie van een gemeente zorgt voor de instrumenten die tot een oplossing moeten leiden. Het is niet verstandig om heel Nederland hetzelfde beleid voor te schrijven. Een gemeente in de Randstad heeft immers andere invloeden van de omgeving dan een gemeente in Friesland. Omdat het gemeentelijke niveau over een kleinere groep gaat, kan daar beter en adequater op ingespeeld worden.

Allereerst verschillen de mensen in verschillende delen van het land van elkaar. Er kan een andere mentaliteit heersen en ook de bevolkingsopbouw kan van elkaar verschillen. Daarnaast is de situatie op de lokale arbeidsmarkt vaak anders in verschillende gemeenten. Doordat gemeenten vaak goede contacten hebben met lokale werkgevers hebben zij de beste mogelijkheden om hierop in te spelen. Centraal beleid maken betekent immers dat er geen rekening gehouden kan worden met lokale verschillen. Decentralisatie is wat dat betreft de oplossing.

Ook is het afhankelijk van de visie van een gemeente, wat bijvoorbeeld beïnvloed kan worden door de politieke kleur van die gemeente, welke instrumenten er ingezet worden. De Work First benadering is daar een voorbeeld van. Gemeenten hebben redenen om deze benadering wel of niet te voeren. Het centraal opleggen of afschaffen van Work First is dan ook niet verstandig.

Voor het profileren van een klant bestaan er ook verschillen tussen gemeenten. Dit is in de basis geen probleem, omdat elke gemeente zijn eigen acties heeft aangepast op de klantprofielen zoals deze beschreven zijn in de gemeenten. Toch zou ik willen

aanraden om de ontwikkelingen rond de participatieladder, die ontwikkeld is door Regioplan (van Gent et al., 2008) en op dit moment getest wordt in een aantal gemeenten, goed in de gaten te houden. Bij succes is het aan te raden om deze participatieladder landelijk in te voeren. Hierdoor zijn de profielen van klanten door het hele land hetzelfde en dit brengt voordelen met zich mee. Zo kunnen scholingsinstanties hun programma's aanpassen op deze profielen en ze bij meerdere gemeenten tegelijk aanbieden. Een ander voordeel kan zijn dat er op landelijk niveau gemeten kan worden hoe groot de groepen in de zes niveaus zijn.

7.2 Vrijheid klantmanagers

Maatwerk wordt door klantmanagers als zeer belangrijk ervaren om met een klant het hoogst haalbare te kunnen bereiken. Ook veel beleidsmakers geven aan dat de vrijheid van een klantmanager van belang is voor het slagen van het beleid, omdat op deze manier op de specifieke situatie van een klant kan worden ingespeeld. Dit betekent dat de vrijheid van klantmanagers moet blijven bestaan. Echter, om de rechtsongelijkheid te verminderen moeten er enkele processen gestandaardiseerd worden.

Ten eerste moet er eenheid zijn van beleid. Het is onwenselijk dat een klant bij de ene klantmanager een rijbewijs kan krijgen ten behoeve van reïntegratie en bij een andere klantmanager niet. Zaken als deze kunnen worden vastgelegd in het beleid en dus gestandaardiseerd worden. Er moet op papier komen welke 'opbrengsten' een klantmanager wel en niet aan een klant mag toedelen.

Omdat er altijd uitzonderingen zijn in dit soort beleid, is het van belang dat klantmanagers binnen een gemeente regelmatig inhoudelijk overleg hebben. De richting van het beleid wordt hierin besproken door middel van praktijkgevallen. Bespreek hierin de moeilijke of controversiële gevallen. Ook kunnen klantmanagers hierdoor bewust worden van de processen die ten grondslag liggen aan hun advies (routinisering, ethnocentrisme en selectiviteit). Het gebruik maken van de bagage die klantmanagers in de loop der jaren vergaren is een positief punt zolang ze er bewust van zijn dat ze hier gebruik van maken en niet bevooroordeeld raken.

Als aanvulling hierop moeten klantmanagers elkaars klanten kunnen overnemen. Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat klantmanagers van elkaar weten dat ze verschillende kwaliteiten hebben. Diversiteit onder klantmanagers is zeker niet slecht, maar er moet wel gebruik van gemaakt kunnen worden. Door klanten van elkaar over te

nemen, kunnen de verschillende uitvoeringsstijlen die klantmanagers hebben beter benut worden.

7.3 Scheiding rechtmatigheid en doelmatigheid

Uit de interviews komt naar voren dat een scheiding van rechtmatigheid en doelmatigheid goed werkt. Ook in de gemeenten waar deze scheiding nog niet aanwezig is, geven de klantmanagers aan een scheiding wel te zien zitten.

Een scheiding kan op een effectieve manier worden vormgegeven door een cliënt eerst te laten controleren op rechtmatigheid, dus: heeft deze persoon wel recht op een uitkering. Bij deze intake kan dan informatie meegegeven worden over hoe het gesprek met een klantmanager eruit ziet. Hierdoor zal een cliënt beter voorbereid op gesprek komen en dus beter te beoordelen zijn voor een klantmanager. Er wordt immers door een aantal klantmanagers aangegeven dat een eerste gesprek vaak wat moeizaam verloopt, omdat een klant wat nerveus is of overvallen is door de vragen waaraan hij onderworpen wordt.

Een ander voordeel van een scheiding van doelmatigheid en rechtmatigheid is dat eventuele sancties die moeten worden opgelegd aan een klant, bijvoorbeeld voor het niet nakomen van afspraken, kunnen worden opgelegd door de klantmanager die verantwoordelijk is voor de rechtmatigheid. De klantmanager die verantwoordelijk is voor het reïntegratieproces van de klant brengt op deze manier geen schade toe aan de vertrouwensband die is opgebouwd.

8 Conclusie en discussie

Aan het begin van dit onderzoek is de hoofdvraag gesteld: *“Welke invloed heeft de toegenomen beleidsvrijheid van de uitvoerders op WWB-cliënten?”* Deze vraag zal worden beantwoord door antwoord te geven op drie deelvragen. Deze deelvragen zullen één voor één besproken worden, waarna ten slotte de hoofdvraag beantwoord kan worden. Aan het einde van dit hoofdstuk zal de discussie naar aanleiding van dit onderzoek volgen.

8.1 Conclusie

De hoofdvraag is opgesplitst in drie deelvragen. De eerste deelvraag luidt als volgt:

“Wat is het formele reïntegratiebeleid op dit moment in Nederlandse gemeenten, wat zijn de processen en hoe leiden deze tot arbeidskansen?”

Voor het formele reïntegratiebeleid moeten we in eerste instantie bij de gemeenten zelf zijn. Met de invoering van de Wet Werk en Bijstand in 2004 zijn gemeenten zelf verantwoordelijk geworden voor het beleid dat ze voeren. Er is dus sprake van een gedecentraliseerde structuur in Nederland. Hierdoor is het moeilijk h t reïntegratiebeleid op zichzelf te evalueren. Op macroniveau (landelijk) worden uitstroomcijfers gebruikt om het effect te meten. Door de gedecentraliseerde structuur is het echter moeilijk om voor heel Nederland conclusies te trekken. Elke gemeente heeft zijn eigen beleid en hierdoor is het beter om op microniveau (gemeentelijk) het beleid te evalueren om een beeld te krijgen van de werking van het beleid.

Op gemeentelijk niveau zijn er duidelijke overeenkomsten te vinden in de manier waarop het beleid wordt vormgegeven. Bij aanvraag van een WWB-uitkering krijgt de persoon die het aanvraagt, vanaf dat moment een ‘klant’, een intake. Een klantmanager is de persoon die deze klant moet begeleiden om zo snel mogelijk weer uit de WWB te krijgen, waarbij uitstroom naar werk de doelstelling is. De klantmanager bepaalt voor de klant wat zijn afstand is tot de arbeidsmarkt en naar aanleiding hiervan krijgt een klant reïntegratietrajecten aangeboden, zoals scholing of arbeidseraringplaatsen (stages).

Naast de overeenkomsten zijn er ook duidelijke verschillen te ontwaren tussen gemeenten. Zo maken gemeenten de keuze hoe streng ze zijn voor klanten. Hierbij kan de keuze vallen op het accepteren van elke arbeid aan de ene kant, of het zoeken naar passende arbeid aan de andere kant. Het verschil voor een klant is dat in de ene gemeente

een klant elke vacature moet accepteren die hem aangeboden wordt (anders vervalt ook zijn recht op een uitkering), terwijl in de andere gemeente gezocht wordt naar een baan die goed bij die betreffende persoon past. De reden voor de eerste variant is om snel tot resultaten te komen en het aantal WWB'ers laag te houden. De keuze voor de tweede variant wordt gemaakt met het oog op duurzame uitstroom. Door meer naar de wensen van de klant te luisteren denkt een gemeente dat deze persoon langdurig uit de WWB zal blijven en dat een snelle plaatsing leidt tot draaideurklanten.

Een ander verschil tussen gemeenten is de hoeveelheid vrijheid die gelaten wordt aan een klantmanager. In sommige gemeenten zijn de klantmanagers gebonden aan strakke regels en moeten zich bij de intake van een klant houden aan een stroomschema, waardoor de beoordeling van een klant eigenlijk automatisch verloopt. Aan de andere kant zijn er gemeenten die klantmanagers alle vrijheid geven en geen enkele eis stellen bij het doen van een intake.

Uiteindelijk moet het reïntegratiebeleid in een gemeente leiden tot een verbetering van de positie van een klant op de arbeidsmarkt. Een klantmanager zal proberen het gat met de arbeidsmarkt dat een klant heeft zo klein mogelijk te maken of te houden. Hoe kleiner het gat ten opzichte van de arbeidsmarkt, hoe groter de kans op werk. Om dit voor elkaar te krijgen krijgt een klantmanager een aantal instrumenten aangereikt, welke door de beleidsmakers in een gemeente bepaald worden.

De tweede deelvraag die beantwoord moet worden luidt als volgt:

“Hoe leidt de vrijheid in beleid in combinatie met individuele klantmanagers tot verschillen in de uitvoering van het reïntegratiebeleid?”

Uit het onderzoek komt naar voren dat vrijheid in beleid inderdaad leidt tot verschillen in de uitvoering door klantmanagers. Uit de resultaten is gebleken dat hoe meer vrijheid een klantmanager krijgt, hoe groter de kans op verschillen wordt.

Om dit te verklaren is gebruik gemaakt van een aantal modellen. De eerste modellen die zijn besproken zijn de top-down en bottom-up modellen. Bij een top-down benadering wordt ervan uitgegaan dat het beleid exact zo wordt uitgevoerd als is beschreven door de beleidsmakers. Een bottom-up benadering gaat ervan uit dat de ambtenaren die in contact staan met de burgers, de klantmanagers, het beleid uiteindelijk vormgeven.

Deze benaderingen geven de eerste verklaringen voor de verschillen. We hebben namelijk gezien dat de visie van een gemeente ervoor kan zorgen dat de nadruk gelegd

kan worden op de regels of op de prestaties. Hoe meer nadruk een gemeente legt op de rechtmatigheid, dus regels, hoe minder vrijheid er zal zijn voor een klantmanager. Deze gemeente neigt dan naar een top-down benadering.

Hiertegenover staan gemeenten die de sturing leggen op de gemeentelijke doelen, dus op prestaties. Deze gemeenten neigen meer naar een bottom-up benadering van beleid en dit leidt tot meer vrijheid voor klantmanagers aldaar.

De vrijheid van een gemeente om te kiezen voor een bepaald type beleid leidt tot meer of minder kans op verschillen tussen klantmanagers. Hierbij geldt dat hoe meer een gemeente de oriëntatie op de doelen en prestaties legt, hoe meer vrijheid er ontstaat voor klantmanagers, wat de kans op verschillen vergroot.

In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen de visie die een klantmanager heeft op de klant en de visie die een klantmanager heeft op de eigen gemeente. Als een klantmanager over het algemeen een positieve visie op klanten heeft en een negatieve visie op de gemeente zal hij de klant met zoveel mogelijk opbrengst de deur uit laten lopen. Echter, een klantmanager met een negatieve visie op de klant en een positieve visie op de gemeente zal een klant met veel minder opbrengst de kamer uit laten gaan. Deze typologieën zijn in dit onderzoek ook aan bod gekomen. Een voorbeeld daarvan is bij het toekennen van een rijbewijs ter sprake gekomen. Bij de eerste klantmanager kan een klant een rijbewijs halen (op kosten van de gemeente) en bij de tweede helemaal niet, of eventueel in de vorm van een lening.

Naast deze modellen zijn er nog een aantal mechanismen die zorgen voor verschillen in het proces. Klantmanagers maken namelijk gebruik van een aantal mechanismen om tot een beoordeling van een klant te komen, die in deze thesis uitvoeringsmechanismen zijn genoemd. Deze mechanismen zijn: routinisering, etnocentrisme en selectiviteit. Dat klantmanagers gebruik maken van deze mechanismen is op zich geen slechte zaak, maar kan wel een valkuil zijn.

Van deze mechanismen wordt vooral selectiviteit het meest onderschreven in de gesprekken met klantmanagers. Zij blijken vaak erg gevoelig te zijn voor gemotiveerde klanten en bereid om voor hen buiten de regels om wat extra's te regelen. Dit mechanisme wordt in mindere mate gevonden bij andere factoren, zoals leeftijd.

De derde deelvraag die vooraf was gesteld luidt:

“Is standaardisatie aan te bevelen en zo ja, welke aanbevelingen kunnen gegeven worden om het reïntegratiebeleid meer effectief/ efficiënt te maken?”

Zowel tussen gemeenten als binnen een gemeente is er sprake van een verschil. Verschillen die ontstaan in de uitvoering van het beleid zijn over het algemeen onwenselijk. Een van de doelstellingen van het beleid is om elke klant persoonlijke aandacht te geven en maatwerk te kunnen verlenen. Om dit te bewerkstelligen, kunnen er verschillen ontstaan bij het uitvoeren van beleid.

Een gehele standaardisatie van het proces is niet aan te bevelen. Een vastomlijnd protocol geeft klanten niet de persoonlijke aandacht die vereist is voor succesvolle reïntegratie. Echter is het ook niet de bedoeling dat er grote verschillen in ‘opbrengst’ zijn, dat maakt een klant afhankelijk van de klantmanager die hij tegenover zich heeft. De volgende aanbevelingen kunnen het proces mogelijk zo goed mogelijk laten verlopen.

Laat verschillen tussen gemeenten bestaan. Een gemeente in de Randstad heeft immers andere invloeden van de omgeving dan een gemeente in Friesland. De mensen zijn daar anders en ook de situatie op de lokale arbeidsmarkt is anders. Op gemeentelijk niveau kan er goed en adequaat worden ingespeeld op deze factoren.

Binnen een gemeente is het aan te raden om rechtmatigheid en doelmatigheid te scheiden. Laat een klant eerst controleren op rechtmatigheid, dus: heeft deze persoon wel recht op een uitkering. Bij deze intake kan dan informatie meegegeven worden over hoe het gesprek met een klantmanager eruit ziet. Hierdoor zal een klant beter voorbereid op gesprek komen en dus beter te beoordelen zijn voor een klantmanager.

Laat klantmanagers onderling veel overleggen en maak ze bewust van de processen die ten grondslag liggen aan hun advies. Hierdoor zullen verschillen minder worden en zal in een gemeente de eenheid van het uitgevoerde beleid toenemen, wat wenselijk is voor klanten.

Beantwoording hoofdvraag

Er kan geconcludeerd worden dat de toegenomen beleidsvrijheid op verschillende manieren van invloed is op de klanten die zich melden voor een WWB-uitkering en in aanmerking komen voor reïntegratie. Door de vrijheid die gemeenten krijgen, zijn zij in staat in te spelen op lokale omstandigheden, bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt, die van invloed zijn op de klanten. Dit is positief, want een klant heeft vaak specifieke hulp nodig bij het reïntegratieproces.

In dat kader is het ook positief dat klantmanagers de vrijheid krijgen om klanten persoonlijke aandacht te geven en niet gebonden zijn aan dichtgetimmerde protocollen. Echter, klantmanagers zijn ook maar mensen en kunnen zodoende hun eigen invloeden

in het beleid laten gelden. Omdat dit onwenselijk is, timmeren een aantal gemeenten de procedures voor klantmanagers geheel dicht. Dit gaat echter weer ten koste van de mogelijkheid om specifieke aandacht aan klanten te geven.

Om de rechtmatigheid en doelmatigheid zoveel mogelijk met elkaar in balans te brengen, is de eerste aanbeveling om deze van elkaar te scheiden. Daarnaast moeten klantmanagers binnen een gemeente met elkaar op één lijn gebracht worden om eenheid in de uitvoering tot stand te brengen. Dit kan middels veel overleg en af en toe een inhoudelijke toets van hun werk.

8.2 *Discussie*

In deze thesis is onderzocht wat de invloed van de beleidsvrijheid in het reïntegratiebeleid voor invloed heeft op WWB-cliënten. Hierbij is gekeken naar de vrijheid die gemeenten hebben voor de invulling van het beleid, maar ook naar de vrijheid die een klantmanager heeft binnen een gemeente. Dit zijn geen gescheiden velden, maar hebben absoluut invloed op elkaar.

Het doen van kwalitatief onderzoek is een goede manier gebleken om deze relaties in kaart te kunnen brengen en verklaringen te kunnen geven voor de manier waarop de invloed zichtbaar wordt voor de betrokken actoren. Deze actoren zijn de gemeenten, de klantmanagers en de klanten.

Tijdens de interviews waren de gesproken personen zeer open over hun werkzaamheden en hun visie op de eigen gemeente en op de klanten. Een aantal uitgesproken meningen en helder beschreven voorbeelden hebben er toe geleid dat er daadwerkelijke verschillen zichtbaar zijn geworden.

Om werkelijke verschillen tussen gemeenten en tussen klantmanagers in kaart te brengen en ze daadwerkelijk aantoonbaar te maken is het aan te raden om ook kwantitatieve gegevens te verzamelen. Een suggestie voor vervolgonderzoek is dan ook een vignetstudie, waarbij verschillende klantmanagers binnen en tussen gemeenten de vignetten beoordelen. Vignetten zijn lijstjes met persoonskenmerken, die voorgelegd kunnen worden aan proefpersonen; de klantmanagers. De klantmanagers kunnen deze vignetten naar hun eigen inzicht beoordelen. Hierdoor zou er door cijfers aangetoond kunnen worden of er daadwerkelijk verschillen te merken zijn voor klanten bij de beoordeling.

Een andere vorm van vervolgonderzoek zou kunnen zijn om met klanten in contact te komen die met het beleid te maken hebben. De ervaringen die zij hebben met klantmanagers en met gemeenten kunnen ook vanuit dat perspectief naast elkaar gelegd worden. Op deze manier kunnen uitspraken gedaan worden over de wensen en ervaringen van de klant.

Door de huidige omstandigheden op de arbeidsmarkt die de economische crisis met zich meebrengt, is dit onderwerp erg actueel. Gemeenten gaven aan dat de instroom in de WWB hals over kop toeneemt. Voor het eerst sinds de invoering van de WWB is er een aanzienlijke verhoging van het aantal aanvragen en nu is dus de tijd om te zien hoe het beleid echt werkt.

De keerzijde van de medaille die deze drukte met zich meebrengt, is dat erg veel gemeenten liever niet wilden meewerken aan het onderzoek. Hierdoor konden slechts in drie gemeenten extra interviews met klantmanagers gehouden worden. Het onderzoek had aan kracht kunnen winnen als er vier of vijf gemeenten medewerking hadden willen verlenen.

De theorie die dit onderzoek genereert is generaliseerbaar voor meer organisaties. De keuzes die een organisatie maakt en de daarmee samenhangende beleidsvrijheid kan leiden tot verschillen. Op het moment dat een organisatie zich daar bewust van is, kan dat helpen om deze keuzes weloverwogen te maken. Een organisatie die stuurt op prestaties zal er achter moeten staan dat er verschillen kunnen ontstaan in de uitvoering.

Ook voor het doen van onderzoek geven de hier beschreven resultaten houvast. Zo komt dit onderzoek tot de theorie dat het handelen van actoren in een bepaalde context beïnvloed wordt door de sturing die van bovenaf wordt opgelegd. Sturing op prestatie-indicatoren geeft meer vrijheid en zorgt voor meer verschillen onder de uitvoerders van een organisatie, terwijl sturing op de regels zorgt voor meer eenheid in de uitvoering.

Literatuur

Baarda, D.B., M.P.M. de Goede, J. Teunissen (1995). *Basisboek Kwalitatief Onderzoek. Praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Stenfert Kroese/Educatieve Partners Nederland: Houten.

Berg, B.L. (1989). *Qualitative research methods for the social sciences*. Allyn and Bacon: Boston/London/Sydney/Toronto.

Blommesteijn, M., M.J. van Gent, C.M.E. Groot, J.E. Soethout, R.C. van Waveren (2005). *Gemeenten en de WWB 1: Geprikkeld tot werken. Evaluatie Wet Werk en Bijstand 2004-2007*. Regioplan: Amsterdam.

Bolman, L.G. & T.E. Deal (2003). *Reframing Organizations. Artistry, Choice, and Leadership*. Jossey-Bass: San Francisco.

Bosselaar, H., D. Bannink, C. van Deursen, W. Trommel (2007). *Werkt de WWB? Resultaten van de ontwikkelingen van nieuwe verhoudingen tussen rijk en gemeenten*. Meccano kennis voor beleid: Utrecht.

Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van wist, U. Rosenthal (2001). *Openbaar Bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Kluwer: Alphen aan den Rijn.

Bunt, S., M. Grootcholte, D.R. Kemper (2007). *De WWB gewogen: Gemeenten aan het woord. Tweede kwalitatief onderzoek in het kader van de Evaluatie van de WWB*. Research voor Beleid: Leiden.

Bunt, S., M. Grootcholte, D.R. Kemper, C. van der Werf (2008). *Work First en Arbeidsmarktperspectief. Onderzoek naar de werking van Work First*. Raad voor Werk en Inkomen: Den Haag.

CBS (2004). *Persbericht: Bijstand niet verder gestegen*. Centraal Bureau voor de statistiek: Den Haag/Heerlen.

Cuyper, P., de & L. Struyven (2004). *De trajectbegeleiding van werklozen in Vlaanderen: de kloof tussen beleid en uitvoering onderzocht*. K.U. Leuven: Leuven.

Dijk, J., van, P. Nijkamp, C.J. Pen, P.P. Tordoir (2008). *Werk is overal, maar niet voor iedereen. Aan de slag met een doelmatig arbeidsmarktbeleid*. Nicis College voor Stedelijke Innovatie: Den Haag.

Engbersen, G. (1990). *Publieke bijstandsgeheimen. Het ontstaan van een onderklasse in Nederland*. Stenfert Kroese: Leiden/Antwerpen.

Engbersen, G. (1995). "De institutionele factor", in: L. Aarts, P. de Jong, R. van der Veen, H. Wagebaar (eds). *Het bedrijf van de verzorgingsstaat: naar nieuwe verhoudingen tussen staat, markt en burger*. Boom: Amsterdam/Meppel. PP. 37-55.

Geest, L., van der & L. Heuts (2006). *Werken met de WWB. Voor sociale diensten van kleinere gemeenten*. Divosa: Utrecht.

Gent, M.J., van, C. van Horssen, L. Mallee, S. Slotboom (2008). *De Participatieladder. Meetlat voor het participatiebudget*. Regioplan: Amsterdam.

Groot, I., M. de Graaf-Zijl, P. Hop, L. Kok, B. Fermin, D. Ooms, W. Zwinkels (2008). *De lange weg naar werk. Beleid voor langdurig uitkeringsgerechtigden in de WW en de WWB*. SEO/TNO, Raad voor Werk en Inkomen: Den Haag.

Hart, H., 't, H. Boeije, J. Hox (2005). *Onderzoeksmethoden*. Boom Onderwijs: Amsterdam.

Kagan, R.A. (1978). *Regulatory justice: implementing a wage-price freeze*. Russel Sage Foundation: New York.

Kok, L., I. Groot, D. Güler (2007). *Kwantitatief effect WWB*. SEO Economisch Onderzoek: Amsterdam.

Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public service*. Russel Sage Foundation: New York.

- Maso, I. (1987). *Kwalitatief onderzoek*. Boom: Amsterdam.
- Minderhoud, P. (1995). “De beoordeling van migranten in de uitvoering van de sociale zekerheid”, in: L. Aarts, P. de Jong, R. van der Veen, H. Wagebaar (eds). *Het bedrijf van de verzorgingsstaat: naar nieuwe verhoudingen tussen staat, markt en burger*. Boom: Amsterdam/Meppel. PP. 66-79.
- Ministerie SZW (2008). *Kabinetsstandpunt evaluatie WWB*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Den Haag.
- Raad voor Werk en Inkomen (2008). *Analyse aandeel langdurig uitkeringsgerechtigden in WW en WWB*. RWI: Den Haag.
- Rutte, M. (2002). *Wet Werk en Bijstand: Memorie van toelichting*. Kamerstukken WWB.
- Soethout, J.E., R.C. van Waveren, C.E. Wissink (2007). *Wet Werk en Bijstand: Cliënten aan het woord*. Regioplan: Amsterdam.
- StimulanSZ (2003). *Klantmanagement. De eerste ervaringen*. Stichting StimulanSZ: Den Haag.
- Teulings, C., R. van der Veen, C. Trommel (1997). *Dilemma's van sociale zekerheid. Een analyse van 10 jaar herziening van het stelsel van sociale zekerheid*. VUGA: Den Haag.
- Swaan, A., de (1989). *Zorg en Staat*. Bert Bakker: Amsterdam.
- Ultee, W.C., W.A. Arts, H.D. Flap (2003). *Sociologie: Uitspraken en bevindingen*. Wolters-Noordhoff: Groningen.
- Veen, R.J. van der (1990). *De sociale grenzen van beleid. Een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid*. Stenfert Kroese: Leiden/Antwerpen.
- Vught, P.J.H. van (2007). *Beslissen is menselijk*. Eburon Uitgeverij B.V.: Delft/Zutphen.
- Wolters, W, N.D. de Graaf (2005). *Maatschappelijke Problemen: Beschrijvingen en verklaringen*. Boom Onderwijs: Amsterdam.

Internet

CBS (2009). *Bijstand: uitkeringen naar leeftijd en geslacht*.

<http://statline.cbs.nl/StatWeb/selection/?DM=SLNL&PA=37470ABU&VW=T>

CBS (2009). *Personen met uitkering: herkomstgroeperingen*.

<http://statline.cbs.nl/StatWeb/selection/?DM=SLNL&PA=70986NED&VW=T>

Ministerie van SZW (2009). *Interventies naar werk*.

<http://www.interventiesnaarwerk.nl/artikelen/raadplegen.asp?display=2&atoom=3&atoomsrt=2&actie=2>

Bijlage 1 Topiclijst klantmanagers

Persoonlijke kenmerken

1. Wat is uw leeftijd?
2. Wat is uw geslacht?
3. Wat is uw burgerlijke staat?
4. Wat is uw hoogst afgeronde opleiding?
5. Sinds wanneer heeft u deze functie?
6. Wat voor eerdere werkervaring heeft u?
7. Tot welke nationaliteit rekent u zichzelf? (meerdere antwoorden mogelijk)

Gemeente

8. Hoe ziet de procedure in uw gemeente er uit, op het moment dat iemand zich meldt?
9. Hoe zou u het reïntegratiebeleid van uw gemeente omschrijven?
 - 0 Heel streng
 - 0 Streng
 - 0 Niet streng of niet soepel
 - 0 Soepel
 - 0 Heel soepel
10. Is er omschreven hoe u een profiel van een cliënt moet schetsen?
11. Hoeveel vrijheid heeft u zelf om een cliënt in kaart te brengen? (Een standaard protocol, geheel op eigen inzicht, of ergens daar tussen in?)
12. Hoe ervaart u de werkdruk (op dit moment)?

Klantmanager

13. Hoe zou u uw visie op de sociale dienst omschrijven?
 - 0 Positief
 - 0 Negatief

14. Hoe zou u uw visie op cliënten omschrijven?
- 0 Positief
 - 0 Negatief
15. Wat vindt u belangrijk om een cliënt goed te kunnen beoordelen (welke dingen wilt u van zeker van een cliënt te weten komen)?
16. In hoeverre gebruikt u ervaringen uit het verleden om cliënten te beoordelen?
17. Heeft u bepaalde routines in uw werk ontwikkeld? Zo ja, kunt u daar een voorbeeld van geven?
18. Moeten cliënten bewijzen dat ze kunnen werken, of bewijzen dat ze niet kunnen werken?
19. Denkt u dat er mensen zijn die misbruik willen maken van sociale voorzieningen? Welk percentage is dat ongeveer?
20. Denkt u dat collega's sommige problemen zwaarder of minder zwaar waarderen dan u zou doen (bijv. psychische aandoeningen, schulden etc.)?
21. Maakt u voor sommige cliënten uitzonderingen die u voor andere cliënten niet maakt? Waarom? (motivatie, makkelijk bemiddelbaar)
22. Denkt u dat u cliënten beter zou kunnen beoordelen als u daar meer tijd voor zou krijgen?
23. Hoeveel vrijheid krijgt u bij het beoordelen van cliënten?
24. Houdt u zich erg vast aan de opgelegde regels?
- 0 Ja
 - 0 Nee
25. In hoeverre voert u het beleid uit zoals omschreven?

26. Vindt u dat het beleid zo gestructureerd moet zijn dat elke klantmanager tot dezelfde beoordeling komt?
27. Hoeveel ruimte vindt u dat een klantmanager moet hebben voor het zo goed mogelijk uitvoeren van het beleid?
28. Denkt u dat collega's sommige cliënten anders beoordelen dan u doet? (bijv. wel of niet naar werk)
29. Waar wordt u op beoordeeld?

Afsluiting

30. Ervaart u zelf problemen in uw werk die niet aan de orde zijn geweest?
31. Zijn er zaken waar u nog op terug wilt komen of waarvan u denkt dat ze nog besproken moeten worden?

Bedankt voor uw medewerking!

Bijlage 2 Topiclijst Gemeenten (via Nyfer)

1. Politieke en bestuurlijke organisatie

2. Minimabeleid

1. Doelgroep en niet-gebruik
2. Onderzoek naar wensen cliënten
3. Schuldhulpverlening
4. Aanspreekpunt cliënten
5. Inkomensondersteunende regelingen
6. Controle
7. Knelpunten
8. Verbeterpunten

3. Reïntegratiebeleid

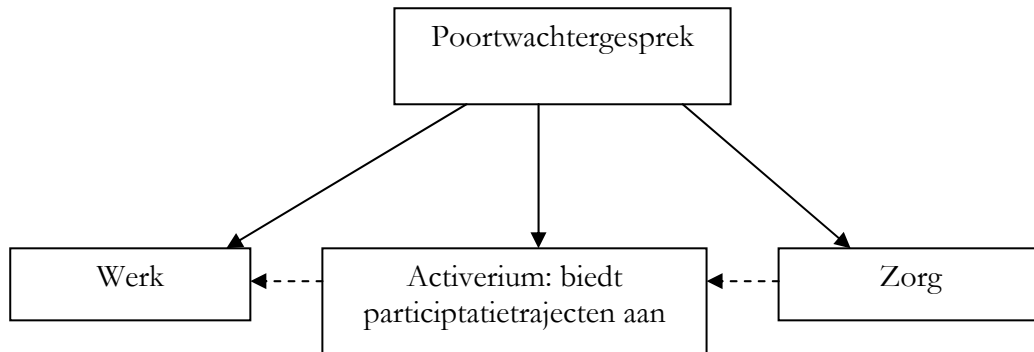
1. Proces
2. Uitbesteding
3. Klanttevredenheidsonderzoeken
4. Cliënt-volgsysteem
5. Nuggers
6. Samenwerking
7. Aanspreekpunt

4. Samenhang

1. Werk of uitkering
2. Huishouden of individu
3. Verplichtingen beleid
4. Doelstellingen bij uitstroom
5. Werkende armen
6. Budgetten
7. Armoedeval
8. Aanspreekpunt
9. Effectiviteit reïntegratiebeleid

Bijlage 3 Klantprofilering in tien gemeenten

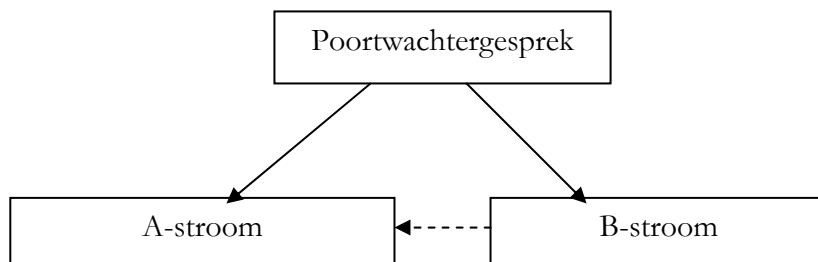
Apeldoorn



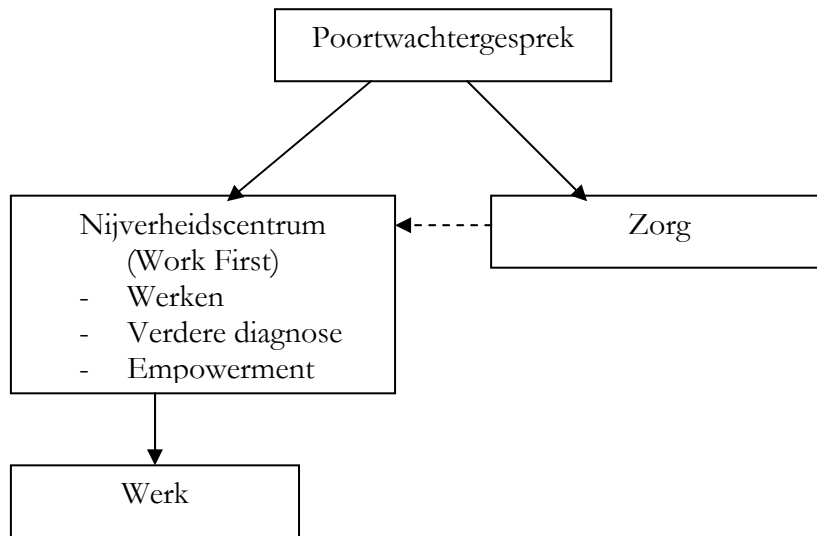
Den Haag

- Niveau 1 Betaald werk
- Niveau 2 Betaald werk met ondersteuning
- Niveau 3 Onbetaald werk
- Niveau 4 Deelname aan georganiseerde activiteiten
- Niveau 5 Sociale contacten buiten de deur
- Niveau 6 Geïsoleerd

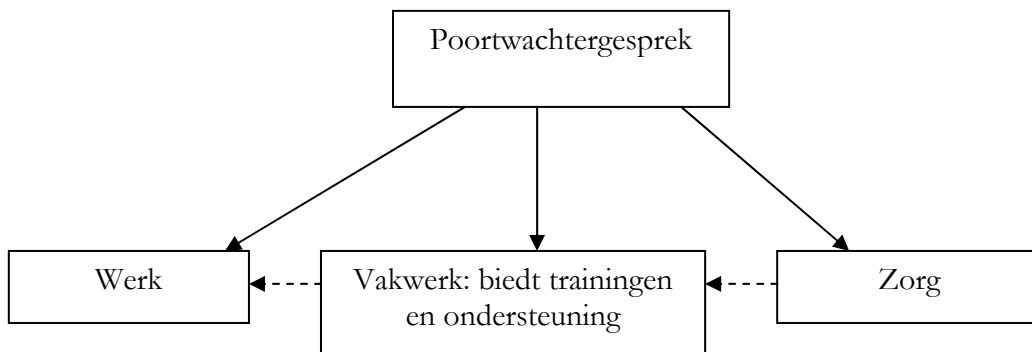
Eindhoven



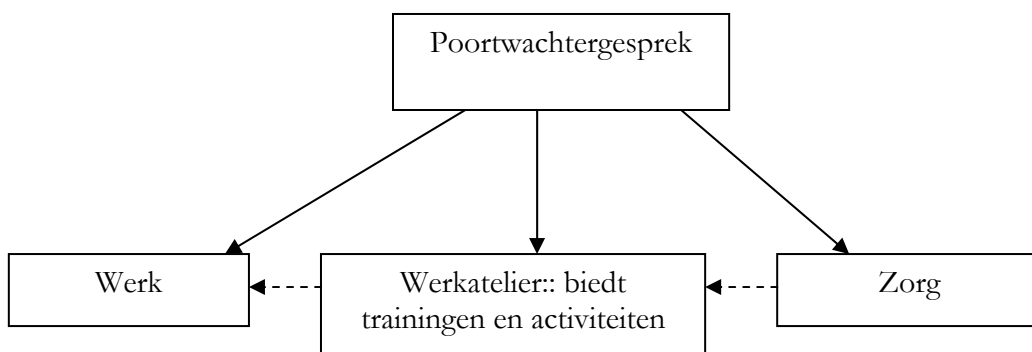
Goes



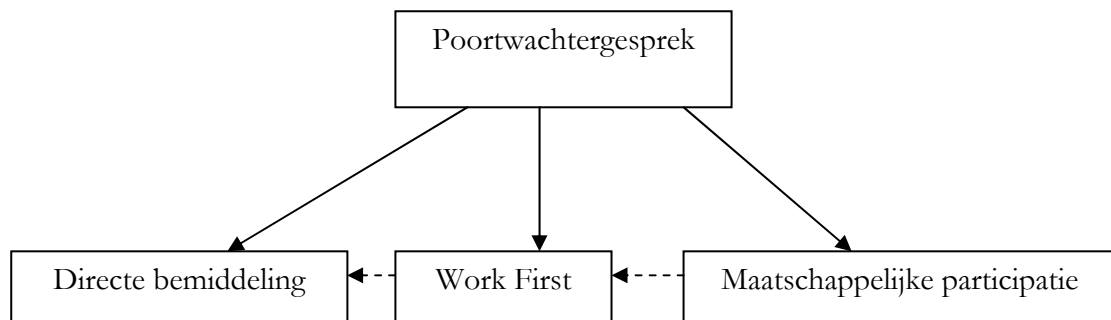
Houten



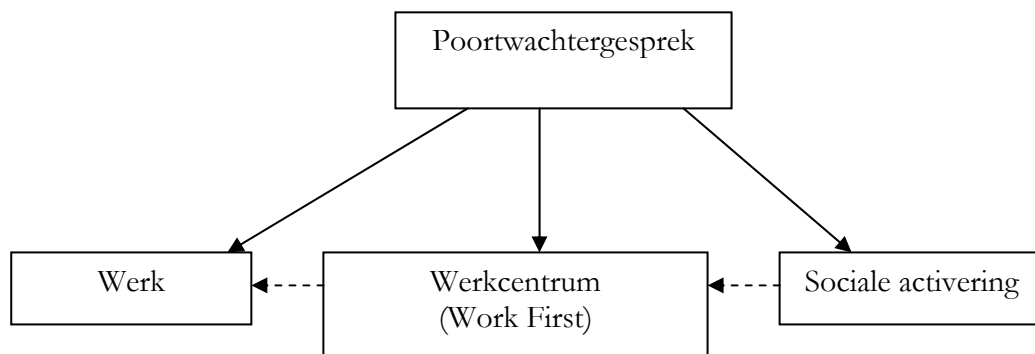
Leiden



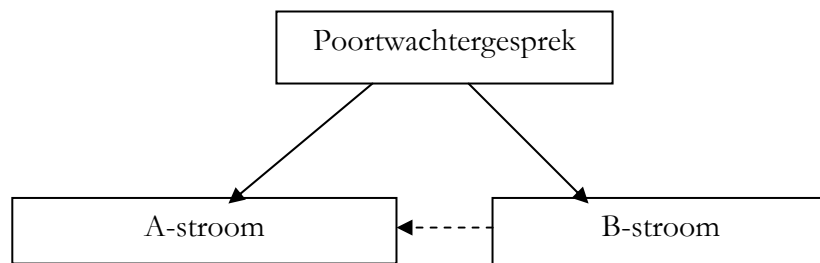
Leidschendam-Voorburg



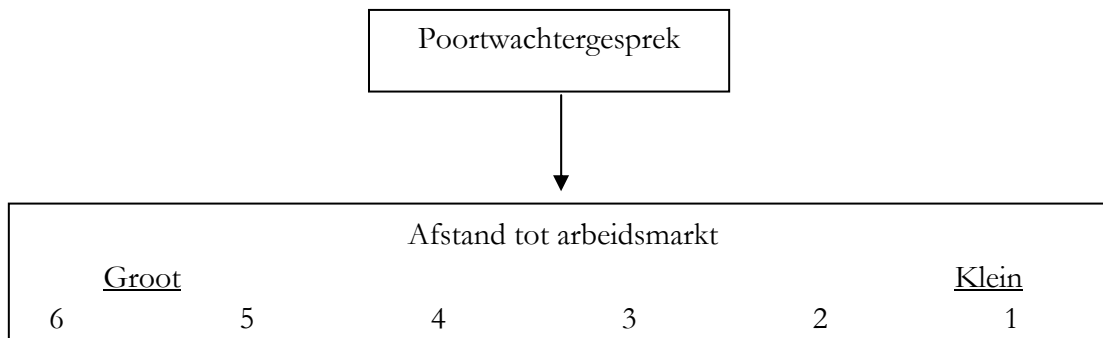
Oldambt



Sittard-Geleen



Weert



1. Werk
2. Werk/maatschappelijke participatie (met als doel werk)
3. Maatschappelijke participatie (ooit werk)
4. Zorg
5. Inburgering
6. Inkomenswaarborg (meestal 65+, in feite afgeschreven)

