

Activeringswerk in uitvoering

**Bureaucratische en professionele dienstverlening
in drie sociale diensten**

Beoordelingscommissie

prof. dr. J.P.P.E.F. Boselie
prof. dr. G.C.M. Knijn
prof. dr. M. Noordegraaf
dr. L. Polstra
prof. dr. R.J. van der Veen

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Activeringswerk in uitvoering

Bureaucratische en professionele dienstverlening in drie sociale diensten

Paul van der Aa

Vormgeving binnenwerk: Simone Vinke, Ridderprint BV, Ridderkerk, Nederland

Vormgeving omslag: Nikki Vermeulen, Ridderprint BV, Ridderkerk, Nederland

Drukwerk: Ridderprint BV

ISBN: 978-90-533-5569-5

© 2012, Paul van der Aa. Alle rechten voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de rechthebbende.

Activeringswerk in uitvoering

Bureaucratische en professionele dienstverlening in drie sociale diensten

Activation services in practice
Bureaucratic and professional service delivery in three social assistance agencies
(with a summary in English)

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de Universiteit Utrecht op gezag van de
rector magnificus, prof.dr. G.J. van der Zwaan, ingevolge het besluit van het
college voor promoties in het openbaar te verdedigen op 2 november 2012
des middags te 2.30 uur

door

Paulus Hubertus Jacobus van der Aa

geboren op 6 april 1968 te Baarn

Promotor: prof.dr. P.L.M. Leisink

Co-promotor: dr. H.H.A. van Berkel

Inhoudsopgave

Voorwoord	11
1 Inleiding	15
1.1 De black box van de uitvoering van activeringswerk	15
1.2 De opkomst van activeringsdienstverlening	17
1.3 Aandachtspunten voor onderzoek naar de uitvoering van activeringswerk	19
1.4 De uitvoering van activering bij sociale diensten	21
1.5 Onderzoeksvragen	25
1.6 De aanpak van het onderzoek	25
1.7 Relevantie van het onderzoek	29
1.8 De opbouw van dit boek	30
2 Perspectieven op de uitvoering van publieke dienstverlening	33
2.1 Inleiding	33
2.2 Het ' <i>street-level bureaucracy</i> ' en 'professionalisme'-perspectief op de uitvoering van publieke dienstverlening	34
2.2.1 Een nadere conceptualisering van dienstverleningsprocessen	34
2.2.2 Uitvoering van publieke dienstverlening vanuit een street-level bureaucracy-perspectief	36
2.2.3 De uitvoering van dienstverlening vanuit een professionalisme-perspectief	39
2.3 Beslisruimte van dienstverleners in hun dagelijks werk	43
2.3.1 Het begrip beslisruimte	43
2.3.2 Analyses van beslisruimte vanuit een <i>street-level bureaucracy</i> -perspectief	44
2.3.3 Beslisruimte vanuit een professionalisme-perspectief	46
2.4 Dienstverlenend werk als handelen in context	48
2.4.1 Inleiding	48
2.4.2 Beleidskeuzes en de aard van dienstverlening	48
2.4.3 Organisatiekeuzes en de uitvoering van dienstverlening	52
2.5 Relevante uitvoerings- en contextkenmerken op een rij	56
3 Activeringswerk in context: bureaucratische of professionele dienstverlening?	59
3.1 Inleiding	59
3.2 De aard van activeringswerk in uitvoering	59
3.2.1 Inleiding	59
3.2.2 Het primaire dienstverleningsproces in activeringswerk	60
3.2.3 Beslisruimte in activeringsdienstverlening	65

3.3	Activeringswerk in context	68
3.3.1	Inleiding	68
3.3.2	Activeringsbeleid en de aard van activeringswerk	69
3.3.3	Organisatiekeuzes en de aard van activeringswerk	77
3.4	Ideaaltypen van activeringswerk en de rol van de context	82
4	De opzet en uitvoering van het empirische onderzoek	87
4.1	Inleiding	87
4.2	De achtergrond van de onderzoeker en dit onderzoek	87
4.3	Interpretatief onderzoek	89
4.4	Opzet en uitvoering van de dataverzameling	91
4.4.1	Selectie van de casussen en de subcasussen	91
4.4.2	Onderzoekperiode	94
4.4.3	Toegepaste technieken voor dataverzameling	94
4.4.4	Selectie van respondenten en dataverzameling	99
4.5	Aanpak van de data-analyse	101
4.6	Validiteit van de resultaten	104
4.7	Evaluatie van de uitvoering van het onderzoek en de gehanteerde aanpak	105
5	De landelijke context van de activerende bijstand	109
5.1	Inleiding	109
5.2	Landelijke beleidsontwikkelingen en het gegroeide belang van activeringswerk voor sociale diensten	109
5.2.1	Inleiding	112
5.2.2	De jaren zestig - tachtig: het primaat van inkomensbescherming	112
5.2.3	Het groeiende belang van activering in de jaren negentig	113
5.2.4	Nieuwe <i>governance</i> -keuzes in de jaren 2000	115
5.3	De landelijke beleidscontext anno 2010	118
5.4	De beperkte professionele institutionalisering van activeringswerk	122
5.5	Landelijke dynamiek en de ontwikkeling van de activeringsfunctie op lokaal niveau	127
5.5.1	De eerste fase: incorporatie van activeringswerk in de bestaande <i>street-level bureaucracy</i>	127
5.5.2	De tweede fase: vergroting van de eigen rol van klantmanagers in activeringsdienstverlening	129

6	Activeringswerk in uitvoering bij drie sociale diensten	133
6.1	Inleiding	133
6.2	De onderzoeksgroep van klantmanagers	134
6.3	Drie uitvoeringsvarianten van activeringswerk	135
6.3.1	Inleiding	135
6.3.2	Het dagelijkse werk van activeringsinterventionisten	137
6.3.3	Het dagelijkse werk van de activeringsregisseurs	143
6.3.4	Het dagelijkse werk van de activeringsadministrateurs	151
6.4	De uitvoering van het primaire dienstverleningsproces	156
6.4.1	Inleiding	156
6.4.2	De uitvoering van de diagnosefase	157
6.4.3	De uitvoering van de activeringsplannen	169
6.5	Beslisruimte in de uitvoering van het activeringswerk	180
6.5.1	Inleiding	180
6.5.2	De omgang met beslisruimte	181
6.5.3	De variabele activeringsnormen van klantmanagers	186
6.6	De uitvoering van activering getypeerd	198
7	Lokale beleids- en organisatiekeuzes en de uitvoering van activeringswerk	203
7.1	Inleiding	203
7.2	Lokale beleidskeuzes aanzien van activeringsdienstverlening	204
7.2.1	Beleidskeuzes over de inhoud van activeringswerk	205
7.2.2	Beleidskeuzes met betrekking tot <i>governance</i> van activeringsdienstverlening	211
7.2.3	De beleidscontext per uitvoeringsvariant	213
7.3	Organisatiekeuzes ten aanzien van het activeringswerk	215
7.3.1	Organisatiekeuzes ten aanzien van het primaire proces	215
7.3.2	De coördinatie van het activeringswerk	220
7.4	Beleids- en organisatiekeuzes en de uitvoering van activeringswerk	234
7.4.1	Inleiding	234
7.4.2	Beleids- en organisatiekeuzes en het activeringswerk van de interventionisten	236
7.4.3	Beleids- en organisatiekeuzes en het activeringswerk van de regisseurs	240
7.4.4	Beleids- en organisatiekeuzes en het activeringswerk van de administrateurs	246
7.4.5	Beleids- en organisatiekeuzes en variatie in de uitvoering van activeringswerk	248
7.4.6	De invloed van beleids- en organisatiekeuzes op de uitvoering van activeringswerk: een overzicht	258

8	Conclusies en discussie	261
8.1	Inleiding	
8.2	Beantwoording van de onderzoeksvragen	261
8.3	De onderzoeksuitkomsten in het perspectief van eerder onderzoek naar activeringswerk	268
8.3.1	Inleiding	268
8.3.2	Bureaucratie en professionalisme in de uitvoering van activeringswerk	269
8.3.3	Beleids- en organisatiekeuzes en de uitvoering van activeringswerk	273
8.3.4	De verantwoordbaarheid van de uitvoering van activeringswerk	278
8.4	Bijdragen van het onderzoek aan het begrip van publieke dienstverlening	281
8.4.1	Inleiding	281
8.4.2	De interpretatie van variatie in de uitvoering van publieke dienstverlening	281
8.4.3	Bijdragen van het onderzoek aan het begrip van 'nieuw professionalisme'	284
8.5	De verdere ontwikkeling van activeringswerk	288
8.5.1	Inleiding	288
8.5.2	Het karakter van activeringswerk	288
8.5.3	De sturing op professionele uitvoering van activeringswerk	292
8.5.4	Aandachtspunten in het professionaliseringsproject	297
8.6	Tot slot	299
	Geraadpleegde literatuur	301
	Lijst van afkortingen	315
	Bijlagen	317
	Bijlage 1. Topic-lijst voor de interviews met klantmanagers en sleutelinformanten	317
	Bijlage 2. Overzicht sleutelinformanten (geanonimiseerd)	323
	Bijlage 3. Verantwoording van de koppeling van respondenten aan uitvoeringsvarianten	324
	English Summary	349
	Background of the study	349
	Research questions	350
	Theoretical framework	350
	Research design	352
	Findings	353
	Discussion	355
	Curriculum Vitae	359

Overzicht van tabellen

Tabel 2.1	Twee ideaaltypen van publieke dienstverlening	56
Tabel 2.2	Relevante contextkenmerken in relatie tot de uitvoering van dienstverlening	57
Tabel 3.1	Twee ideaaltypen van activeringswerk	83
Tabel 3.2	Beleidskeuzes en de aard van activeringswerk	85
Tabel 3.3	Organisatiekeuzes en de aard van activeringswerk	86
Tabel 4.1	Overzicht dataverzameling onder klantmanagers	101
Tabel 5.1	De ontwikkeling van de activeringsfunctie in de bijstand	111
Tabel 5.2	Landelijk beleid en lokale ruimte voor activeringsdienstverlening anno 2010	120
Tabel 6.1	Aantal uitkeringen WWB/WIJ per december 2010	134
Tabel 6.2	Overzicht van bij het onderzoek betrokken klantmanagers	135
Tabel 6.3	Verdeling van respondenten over de drie uitvoeringsvarianten	137
Tabel 6.4	Aangetroffen strategieën voor de omgang met beslisruimte	186
Tabel 6.5	Typering van de rol van de klantmanagers in de uitvoeringsfase	200
Tabel 7.1	De beleidscontext per uitvoeringsvariant	214
Tabel 7.2	Vormen van horizontale specialisatie per uitvoeringsvariant	217
Tabel 7.3	Toetsing van activeringsbeslissingen door kwaliteitsmedewerkers	219
Tabel 7.4	<i>Caseloads</i> per uitvoerings/beleidsvariant	220
Tabel 7.5	Vormen van regelsturing in de onderzochte teams	225
Tabel 7.6	Vormen van resultaatsturing per team en variant	228
Tabel 7.7	Hoogte van uitstroom targets	228
Tabel 7.8	De context van beleid en organisatie per uitvoeringsvariant	235
Tabel 7.9	Overeenkomsten in context	249
Tabel 7.10	Overzicht van de variatie in beleids- en organisatiekeuzes in de empirie	251
Tabel 7.11	Beleids- en organisatiekeuzes en de uitvoering van het activeringswerk	258
Tabel 8.1	Beleids- en organisatiekeuzes en de uitvoering van het activeringswerk	267

VOORWOORD

De afgelopen vijftien jaar heb ik als onderzoeker voor de gemeente Rotterdam toegepast onderzoek verricht naar de ontwikkeling, uitvoering en resultaten van lokaal activeringsbeleid. Na al die jaren is dit beleid nog altijd niet 'af'. Er zijn weinig beleidsterreinen waarop zo veel en zo vaak hervormingen zijn doorgevoerd, waardoor ook telkens weer nieuwe onderzoeksvragen zijn ontstaan. Uiteraard hangt dit samen met de complexiteit van de problematiek waar dit beleid zich op richt: het verlies van aansluiting met de arbeidsmarkt van grote groepen uitkeringsgerechtigden, de veelheid aan mogelijke oorzaken hiervoor én de nog onbeantwoorde vraag of en hoe deze aansluiting hersteld kan worden door inzet vanuit de overheid. Deze periode heeft geleerd dat er een groep uitkeringsgerechtigden is die het om uiteenlopende redenen niet lukt om op eigen kracht een door henzelf en anderen gerespecteerde maatschappelijke positie te verwerven. Ook is duidelijk geworden dat de beste manier om hen te ondersteunen om die positie te bereiken nog niet gevonden is. Het onderwerp blijft daarmee actueel.

Een belangrijke focus in mijn onderzoek is de rol van sociale dienstmedewerkers, de klantmanagers, geworden. Namens de lokale overheid zijn zij een belangrijke, en soms de enige resterende, hulpbron die uitkeringsgerechtigden kunnen mobiliseren om hun positie te verbeteren. Klantmanagers zijn de poortwachter naar allerlei vormen van dienstverlening, kunnen beslissen over de inzet van financiële sancties als uitkeringsgerechtigden naar hun idee onvoldoende meewerken aan activering en krijgen in toenemende mate zelf een rol in het activeringswerk. Ook dit activeringswerk is niet 'af': vrijwel continu worden nieuwe eisen aan hun handelen gesteld en wordt gesleuteld aan het werk en de voorwaarden waaronder zij dit kunnen doen. Dit roept de vraag op wat dit betekent voor de dienstverlening die zij in de praktijk bieden.

In 2008 ontstond de mogelijkheid voor wetenschappelijke verdieping van deze vraag, als externe promovendus aan de Universiteit Utrecht. Dit proefschrift is het resultaat van dit proces. Het promotietraject heeft ruimte geboden om afstand te nemen van een onderzoekspraktijk die voor een deel gestuurd wordt door de behoefte aan korte en snelle antwoorden op complexe vragen die vaak eigenlijk meer doordenking vragen. Het promotietraject bood ruimte om literatuur en theorie te bestuderen en sterker te reflecteren op de vraag hoe de empirie zich hier toe verhoudt.

Voor het kunnen doorlopen van dit traject ben ik een groot aantal mensen dank verschuldigd. Een aantal van hen wil ik hier graag specifiek bedanken.

Allereerst betreft dit verschillende managers van het cluster Werk en Inkomen (voorheen: Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid) van de gemeente Rotterdam die mij de ruimte hebben gegeven om een deel van mijn werktijd aan dit traject te kunnen besteden en om deze dienst als casus te kunnen gebruiken voor het onderzoek: de voormalig directeur uitvoering Nico van de Vrie, diens opvolger Luc Severijnen en het hoofd van de Sociaal-wetenschappelijke Afdeling waar ik werkzaam ben, Aat Brand.

Verder ben ik dank verschuldigd aan de directeurs uitvoering van de Dienst Werk en Inkomen in Amsterdam, Christien Bronda, en van de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten in Den Haag, Martin Andriessen, die de uitvoering van het onderzoek binnen hun organisaties hebben mogelijk gemaakt.

Dit onderzoek had uiteraard niet kunnen plaatsvinden zonder medewerking van de respondenten van het onderzoek (klantmanagers, stafmedewerkers en managers uit Amsterdam, Den Haag en Rotterdam). Zij hebben tijd vrijgemaakt voor interviews en toestemming gegeven voor observaties. Ondanks incidenteel, begrijpelijk gemopper over de gevraagde tijdsinvestering bleken de meesten van hen het prettig te vinden over hun werk te kunnen praten. In de reguliere werksetting kwamen ze daar zo bleek weinig aan toe. Ik hoop dat zij de deels kritische opmerkingen over hun handelen zullen kunnen gebruiken voor de verdere ontwikkeling van hun activeringswerk.

Mijn collega's van de Sociaal-wetenschappelijke afdeling wil ik bedanken voor hun morele en praktische steun aan het promotietraject, variërend van het overnemen van onderzoekstaken tot het opzoeken van relevante literatuur en het simpelweg tonen van belangstelling voor de voortgang. Kamerenoten Diana, Alex en Laura droegen bij aan een prettige werksfeer, wat een niet te onderschatten voorwaarde is om voortgang te boeken in het werk.

Het Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht ben ik erkentelijk voor de plek die het mij als externe promovendus heeft geboden en voor de faciliteiten voor congresbezoek en de realisatie van deze publicatie.

Promotor Peter Leisink wil ik bedanken voor zijn intensieve en systematische begeleiding van het gehele proces. Elk ingeleverd stuk werd snel, kritisch en zeer nauwkeurig gelezen en stevig besproken, maar wel steeds op een wijze die me duidelijk maakte hoe ik analyses en teksten kon verbeteren. Dit heeft het denk- en schrijfproces enorm geholpen.

Met co-promotor Rik van Berkel werk ik inmiddels ruim 15 jaar samen. Rik heeft mij met succes 'geactiveerd' om het promotietraject te starten en vervolgens begeleiding geboden met een enthousiasme en inzet die de formele eisen vanuit de universiteit veruit overstijgen. Onze uitwisselingen vonden plaats op allerlei momenten en locaties, via alle hedendaagse communicatiemiddelen en in horeca-gelegenheden door heel Europa. Langer dan een dag hoefde ik doorgaans niet te wachten op een reactie op mijn vragen of bedenkingen, maar meestal kwam het antwoord op mijn mails sneller. Dit heeft mijn denkproces enorm geholpen en was daarmee van grote invloed op het succesvol kunnen afronden van dit proces. Rik, bedankt voor deze grote inzet!

Tot slot kunnen mijn gezinsleden natuurlijk niet onvermeld blijven. Vele avonden en 'vrije' middagen zijn besteed aan 'het boek' dat in de ogen van mijn kinderen steeds mythischer proporties begon te krijgen, gezien de hoeveelheid tijd die in het schrijven werd geïnvesteerd. Koen, Dennis en Tamara, zonder jullie steun en geduld had ik dit boek zeker niet succesvol kunnen afmaken!

Rotterdam, zomer 2012.

1 INLEIDING

1.1 De black box van de uitvoering van activeringswerk

De tijd dat bijstand en andere sociale zekerheidsregelingen als onvoorwaardelijk financieel vangnet werden gezien is al weer zo'n twintig jaar voorbij. Zorgen over teruglopende arbeidsparticipatie, stijgende kosten en nadelige maatschappelijke en individuele gevolgen van inactiviteit hebben in vrijwel alle westerse verzorgingsstaten activering als doel van sociale zekerheidsregelingen op de beleidsagenda gezet. Dit boek gaat in op de vraag hoe het beleidsidee 'activering' praktijk wordt in het handelen van uitvoerders bij sociale diensten.

De algemene doelstelling van activering is relatief eenvoudig te verwoorden: het stimuleren van uitkeringsgerechtigde werklozen om meer en sneller aan het werk te gaan of, indien dat niet haalbaar blijkt, het bevorderen van hun deelname aan onbetaalde vormen van maatschappelijke participatie.

Minder eenvoudig te beantwoorden blijkt tot op heden de vraag hoe deze doelstelling het beste bereikt kan worden, wat uitvoerders precies doen om deze te bereiken en wat de gevolgen hiervan zijn voor uitkeringsgerechtigden die geactiveerd worden. Activering is een werksoort in ontwikkeling waarover geen vanzelfsprekende overeenstemming bestaat. Rondom het nut van activering en de wijze waarop deze werksoort het beste ingevuld zou kunnen worden loopt een publiek debat met nog veel onbeantwoorde vragen.

Dit publieke debat concentreert zich in hoge mate op de effectiviteitsvraag welke dienstverlening nodig is om uitkeringsgerechtigden uit te laten stromen naar werk. Volstaat het om de druk op uitkeringsgerechtigden op te voeren en sneller en harder te sanctioneren?¹ Of werkt een begripvolle en ondersteunende aanpak beter, zoals een van de sociale dienstmedewerkers uit de recente tv-documentaire 'Sta me Bij' in praktijk brengt bij één van zijn klanten?² Is het zinvol om werklozen 'werknemersvaardigheden' aan te leren in willekeurig werk, of maken sommige bijstandsgerechtigden hier zoals een rechter oordeelde terecht bezwaar tegen?³ Kan activering het beste georganiseerd worden als standaarddienstverlening die gelijk is voor alle werklozen, of is individueel maatwerk wenselijk? Betekent de tot op heden beperkte effectiviteit (Van Dijk et al. 2008; Groot et al.

¹ <http://www.ad.nl/ad/nl/1012/Binnenland/article/detail/3110364/2012/01/08/Minister-Kamp-wil-druk-op-werklozen-opvoeren.dhtml>

² www.stamebij.nl

³ <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2664/Nieuws/article/detail/922713/2008/10/08/lsquo-Bijstandsheld-rsquo-Bennie-wint-schoffelzaak.dhtml>

2008; Kok et al. 2007; SZW 2008) dat deze dienstverlening weinig nut heeft, of moet juist gezocht worden naar manieren om de kwaliteit en de resultaten hiervan te verbeteren middels professionalisering van de dienstverleners (Divosa 2011)?

Naast dergelijke effectiviteitsvragen speelt verder de vraag of uitkomsten in termen van uitstroom de enige relevante norm zijn voor toetsing van de resultaten van het werk. Heiligt het activeringsdoel alle middelen, of vragen ook constitutionele en democratische normen (Schillemans 2007) zoals transparantie en gelijkheid van behandeling aandacht bij de vormgeving van deze nieuwe vorm van publieke dienstverlening? Hoe kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat een keuze voor individueel maatwerk leidt tot willekeur of machtsmisbruik door uitvoerders?

Dit veelzijdige maatschappelijke debat laat onverlet dat medewerkers van uitvoeringsinstanties en re-integratiebedrijven in de praktijk al dagelijks antwoord geven op deze vragen tijdens de uitoefening van hun activeringswerk. De wijze waarop zij dit doen is mede bepalend voor de sociale constructie (Van der Veen 1990) van activeringsdienstverlening op de werkvloer, de betekenis van activering in de praktijk en de feitelijke dienstverlening die werklozen ontvangen. Zij bepalen mede hoe burgers door de lokale overheid worden gecategoriseerd en behandeld, als werkzoekende die een steun in de rug kan gebruiken, als kansloze werkloze of als potentiële fraudeur. Inzicht in het handelen van deze dienstverleners is daarmee een wezenlijk onderdeel van het debat over de invulling en verantwoording van activeringswerk.

Over de vraag hoe uitvoerders dit werk in de praktijk uitvoeren is echter nog relatief weinig bekend, zeker in Nederland. De uitvoering van activeringswerk vormt een spreekwoordelijke *black box* waar bepaalde uitkomsten worden gerealiseerd zonder dat precies duidelijk is hoe. Wat doen dienstverleners die als vak 'activeren' hebben en hoe komen zij tot beslissingen? Hebben zij vooral een verwijfsfunctie, of begeleiden zij zelf werklozen? Voeren ze vooral instructies van bovenaf uit als zij werklozen oproepen voor een gesprek, naar een bepaald traject verwijzen of sancties opleggen? Of nemen zij eigen beslissingen over de invulling van activering en zo ja, op welke gronden en onderbouwing verantwoorden zij dan deze beslissingen? Hanteren zij bepaalde re-integratietheorieën (Sol et al. 2011), 'doen ze maar wat', of zijn ze misschien vooral bezig met het beheersbaar houden van hun werklust?

Dit boek beoogt deze *black box* te openen door een exploratief onderzoek naar de uitvoering van activeringswerk bij drie Nederlandse sociale diensten. Centraal staat de vraag hoe de klantmanagers van deze sociale diensten in de praktijk hun activeringswerk uitvoeren en welke rol de bredere context waarbinnen zij werken daarbij speelt. In dit inleidende hoofdstuk werken we de achtergrond en aanpak van dit onderzoek op hoofdlijnen uit.

1.2 De opkomst van activeringsdienstverlening

Het gegroeide belang van activeringsdienstverlening wordt in de literatuur doorgaans gerelateerd aan de opkomst van een activeringsparadigma in beleidsopvattingen over sociale zekerheid. Dit paradigma kan worden beschouwd als een beleidsreactie op de stijgende en als te hoog beoordeelde sociale zekerheidsuitgaven, de gegroeide afhankelijkheid van uitkeringen en een als te laag beoordeelde participatiegraad (Berghman et al. 2002; Gilbert 2002; Pierson 2006; Van der Veen en Trommel 1999; WRR 2006).

Dit activeringsparadigma heeft een aantal algemene kenmerken (Van Berkel en Van der Aa 2005; Gilbert 2002):

- ◆ ten eerste hanteert het een veranderde definitie van 'sociale zekerheid'. Waar sociale bescherming in de naoorlogse verzorgingsstaat vooral gelijk werd gesteld aan inkomensbescherming om financiële armoede te voorkomen, is het accent verschoven naar de bevordering van participatie in betaald werk of, in sommige gevallen, het verrichten van onbetaalde vormen van participatie. Hoewel de oude inkomensvoorzieningen doorgaans niet zijn afgeschaft, wordt inkomensbescherming veel minder als een op zichzelf staand doel gezien en meer in relatie tot het doel van participatiebevordering (Clasen en Clegg 2006). Het verrichten van betaald werk wordt veel sterker dan voorheen als de belangrijkste voorwaarde gezien voor maatschappelijke integratie en het voorkomen van armoede. Het niet verrichten van betaald werk daarentegen wordt als een maatschappelijk en individueel probleem beschouwd dat met het (enkel) bieden van inkomensbescherming niet zou kunnen worden opgelost;
- ◆ ten tweede wordt sociale bescherming door de overheid minder als relatief onvoorwaardelijk sociaal recht beschouwd. Er is sprake van een toename van voorwaarden waaraan burgers moeten voldoen om dit recht uit te kunnen oefenen, onder meer in de vorm van 'tegenprestaties' (Gilbert 2002; Handler 2003). Deze trend hangt samen met een in algemene zin grotere nadruk op plichten die tegenover sociale burgerschapsrechten zouden moeten staan. Gilbert (2002) spreekt in dit verband van de ontwikkeling van *citizenship* naar *membership*;
- ◆ ten derde wordt in het verlengde van het voorgaande punt sociale bescherming als minder vanzelfsprekende kerntaak van de overheid gezien en wordt van burgers en private partijen een grotere eigen verantwoordelijkheid verwacht ten aanzien van het realiseren van sociale bescherming en het voorkomen van sociale risico's (Gilbert 2002). Daarbij speelt mee dat opvattingen over oorzaken van sociale risico's waaraan burgers kunnen blootstaan (ziekte, werkloosheid, inkomensverlies) zijn verschoven. Deze risico's worden minder aan externe, door de burger niet direct te beïnvloeden

oorzaken geweten en meer aan diens persoonlijke keuzes omtrent bijvoorbeeld gedrag en leefstijl (Beck 1992).

Activering is daarmee een centraal doel geworden van sociale zekerheidsregelingen zoals de bijstand in Nederland. Inkomensbeschermende regelingen zijn blijven bestaan, maar veel nauwer verbonden aan activerende maatregelen.

Overheden blijken verschillende soorten beleidsinstrumenten in te kunnen zetten om concreet vorm te geven aan deze veranderde opvattingen over beoogde doelen en werking van sociale zekerheid (Bruttel en Sol 2006; Dingeldej 2007; Edzes 2010; Finn 2000; Gilbert 2002; Handler 2003; Jewell 2007; Sol et al. 2011):

- ◆ het selectiever maken van regelingen, zodat minder burgers er aanspraak op kunnen maken;
- ◆ het verlagen van de niveaus van inkomensbescherming, door uitkeringshoogtes en maximaal toegestane uren te beperken;
- ◆ het stellen van striktere eisen aan burgers om in aanmerking te komen voor inkomensbescherming, als 'tegenprestatie' en als 'bewijs' van het tonen van eigen verantwoordelijkheid;
- ◆ het vergroten van mogelijkheden voor sturing en controle van gedrag van burgers middels sancties en bonussen op uitkeringen;
- ◆ het stimuleren van werkgelegenheid voor uitkeringsgerechtigden;
- ◆ het aanbieden van (verplichte) activeringsdienstverlening.

Deze instrumenten zijn geen volledig nieuw verschijnsel. Hoewel inkomensbescherming het hoofddoel was van de oorspronkelijke regelingen, wijzen verschillende auteurs (Bonoli 2010; Clasen en Clegg 2006; Dostal 2008) er op dat ook de oude stelsels doorgaans al activeringsprikkel kenden om arbeidsmarktdeelnemers te stimuleren: de hoogte van uitkeringen, de verplichting om te solliciteren en actief arbeidsmarktbeleid dat onder meer kon bestaan uit bemiddelingsdiensten van de publieke arbeidsvoorziening of het aanbod van training en scholing aan werklozen. Het belang van actief arbeidsmarktbeleid varieerde wel sterk tussen verzorgingsstaten (Bonoli 2010). De opkomst van het activeringsparadigma heeft er toe geleid dat beleidsmakers de inzet van deze instrumenten van groter belang zijn gaan achten en dat ze doorgaans een intensievere en verplichte inzet nastreven voor alle uitkeringsgerechtigden. De reikwijdte van de genoemde activeringsinstrumenten is daardoor toegenomen.

In dit onderzoek staat het laatstgenoemde instrument centraal, activeringsdienstverlening voor werkloze uitkeringsgerechtigden. Hoewel overheden in theorie hun activeringsbeleid

zouden kunnen beperken tot de doorgaans eenvoudiger te implementeren en goedkopere activeringsinstrumenten als het verlagen van uitkeringen of het aanscherpen van selectiecriteria, vormt activeringsdienstverlening in veel OECD-landen een centraal onderdeel van het voorzieningenaanbod. Zo kan uit OECD-cijfers worden opgemaakt dat het aandeel van uitgaven voor actief arbeidsmarktbeleid in het totale arbeidsmarktbeleid met name in de periode 1995-2002 sterk steeg, in Nederland met ruim vijftien procent (OECD 2010). Halverwege 2011 liepen in Nederlandse gemeenten ondanks de bezuinigingen op re-integratie nog 236.970 trajecten voor bijstandsgerechtigden, op een totaal van 348.060 bijstandsuitkeringen (www.statline.nl).

1.3 Aandachtspunten voor onderzoek naar de uitvoering van activeringswerk

Onderzoek naar de wijze waarop activeringsbeleid betekenis krijgt in de uitvoering op de werkvloer is relatief schaars. Eerder Engelstalig onderzoek naar activering concentreert zich tot op heden vooral op de analyse van (landelijk) beleid (Larsen en Van Berkel 2009). Daarnaast is het nodige onderzoek gedaan naar de globale effectiviteit van activeringsbeleid, zowel in Nederland (Van Dijk et al. 2008; Edzes 2010; Groot et al. 2008; SZW 2008) als internationaal (Kluve 2010). Deze onderzoeken laten zien dat de netto-effectiviteit⁴ van re-integratie in het eerste decennium van het nieuwe millennium per saldo beperkt was⁵, wat in Nederland mede aanleiding heeft gegeven voor de recente bezuinigingen op de budgetten voor re-integratiebeleid.

Vooraf in de Verenigde Staten is de uitvoering van *Welfare-to-Work*-programma's door verschillende auteurs onderzocht (Brodkin 1997; Handler 2008; Jewell 2007; Morgen 2001; Riccucci et al. 2004; Sandfort 2000). Onderzoeken naar uitvoering buiten de Verenigde Staten zijn dunner gezaaid en richten zich vooral op het Verenigd Koninkrijk (Adler 2006; Sainsbury 2008) en Scandinavië (Kjørstad 2005; May en Winter 2009; Thorén 2008; Wright 2003).

Uit deze schaarse eerdere onderzoeken naar de uitvoering van activeringswerk⁶ komt een aantal punten naar voren die van belang zijn voor het begrip van deze werksoort.

⁴ Netto-effectiviteit is de laatste jaren een vanuit de econometrie ingeburgerde term geworden om de toegevoegde waarde van bijvoorbeeld dienstverlening zichtbaar te maken ten opzichte van de inzet van 'geen dienstverlening' of een andere vorm van dienstverlening.

⁵ Overigens zijn deze onderzoeken inmiddels al weer wat gedateerd terwijl uitvoeringspraktijken voortdurend veranderen, mede onder invloed van landelijk beleid. In recente jaren is voor zover ons bekend nauwelijks netto-effectiviteitsonderzoek gedaan. Genoemde onderzoeken kijken terug in de tijd en gaan niet verder dan 2006. In 2012 is een nieuw landelijk netto-effectonderzoek gestart in opdracht van het ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Het is dus de vraag of er al voldoende zicht op effectiviteit van verschillende re-integratiemethoden bestaat.

⁶ Hoofdstuk drie bevat een uitgebreidere bespreking van deze literatuur.

Ten eerste laat deze literatuur zien dat uitvoerders van activeringswerk in algemene zin beschouwd kunnen worden als *frontline workers*, publieke dienstverleners, die doorgaans een aanzienlijke mate van vrijheid hebben bij de uitvoering van hun werk. Als *agents of the welfare state* (Jewell 2007) spelen zij een eigen rol in de vormgeving van de activeringsfunctie: in hun gesprekken met klanten over werk en activering, bij hun beslissingen over het wel of niet opleggen van sancties op de uitkering of bij hun keuze om klanten wel of niet voor re-integratietrajecten in aanmerking te laten komen. Inzicht in hun handelen en de manier waarop ze met deze vrijheid omgaan is daarom van belang om de uitwerking van activeringsbeleid te kunnen begrijpen.

Ten tweede maakt de literatuur een debat zichtbaar over de aard van activeringswerk en de rol van vrijheid van uitvoerders daarbinnen. Hierbij zijn grofweg twee standpunten zichtbaar.

Eenzijds zijn er auteurs als Brodtkin (2006), Thorén (2008) en Wright (2003) die door hun onderzochte praktijken vooral beschrijven als regelgestuurde beleidsuitvoering en vanuit dat perspectief naar vrijheid van de uitvoerders kijken als de discretionaire ruimte van *street-level bureaucrats* (Dubois 2010; Lipsky 1980). Zij beschrijven activering primair als het op bureaucratische wijze selecteren en aanmelden van werklozen voor een beperkt aantal standaardprogramma's die door anderen worden uitgevoerd.

Anderzijds zijn er auteurs als Adler (2006), Jewell (2007) en Sainsbury (2008) die activeringswerk meer beschrijven als een vorm van professionele dienstverlening. Dat wil zeggen, zij zien het als werk van een dienstverlener die niet zozeer op basis van beleidsregels, maar op basis van eigen expertise invulling geeft aan het activeringswerk. Bij deze interpretatie van het werk ligt de nadruk meer op diagnose, *coaching*, motivering en advisering van werklozen.

Eerder onderzoek leidt dus tot verschillende interpretaties van de aard van activeringswerk. Daarbij is overigens de vraag of deze verschillen empirische differentiatie reflecteren, of dat ze mede de uitkomst zijn van verschillende theoretische perspectieven waarmee onderzoekers naar de empirie hebben gekeken. Later in dit boek komen we terug op deze vraag. Ongeacht het antwoord op deze vraag, is dit debat van belang voor nader onderzoek naar de uitvoering van activering. Ze impliceert immers dat de uitvoering van activering blijkbaar niet zonder meer als bureaucratische of als professionele dienstverlening kan worden beschouwd: de typering daarvan dient onderdeel van het onderzoek te vormen. Deze typering is van belang omdat ze tot een deels andere interpretatie leidt van wat er in de *black box* van de uitvoering precies plaatsvindt. Bij de typering van activering als overwegend bureaucratische beleidsuitvoering ligt het accent op de vraag hoe dienstverleners beleidsregels toepassen. Vanuit dit perspectief is beslisruimte bij de uitvoering van activering potentieel problematisch, omdat deze er toe kan bijdragen dat dienstverleners de regels

anders uitvoeren dan de beleidsmaker heeft bedoeld. Bij de interpretatie van activering als professioneel werk is veel meer de vraag hoe dienstverleners hun eigen expertise (kunnen) inzetten bij de invulling van dienstverlening. In analyses van professioneel werk wordt beslissruimte meer als noodzakelijke voorwaarde beschouwd om professionele standaarden toe te kunnen passen en dus juist niet als potentieel problematisch.

Ten derde laten eerdere onderzoeken zien dat de aard van het werk, de mate van vrijheid daarbinnen en de omgang daarmee mede gestructureerd worden door de bredere context waarbinnen het werk plaatsvindt. Zo beschrijven Hill (2005), Jewell (2007), Jewell en Glaser (2006) en May en Winter (2009) verschillende beleidsmatige en organisatorische keuzes die de uitvoering beïnvloeden, zoals de mate van differentiatie in activeringsprogramma's en de hoogte van *caseloads* van de dienstverleners. Auteurs als Brodtkin (1997) en Riccucci en Lurie (2001) gaan bijvoorbeeld in op de rol van resultaatsturing binnen uitvoeringsorganisaties. Soss et al. (2011) relateren sanctiebeleid en resultaatsturing aan uitvoeringspraktijken. Van Berkel en van der Aa (2005), Borghi en Van Berkel (2007) en Finn (2000) wijzen op de potentiële impact op het werk van beleidskeuzes ten aanzien van decentralisatie, deregulering en marktwerking die in de context van activeringsbeleid vaak een rol spelen. Dergelijke trends kunnen impliceren dat landelijk activeringsbeleid op lokaal niveau verschillend invulling krijgt.

De consequentie is dat onderzoek naar de uitvoering van activering rekening moet houden met deze bredere context waarin de dienstverleners hun werk uitvoeren. Vooral twee dimensies van deze context komen uitgaand van deze eerdere onderzoeken naar voren als zijnde relevant. Enerzijds betreft dit kenmerken van het activeringsbeleid dat het handelen van de activeringswerkers mede stuurt. Anderzijds betreft dit kenmerken van de organisatiecontext waarbinnen dienstverleners hun werk uitvoeren.

1.4 De uitvoering van activering bij sociale diensten

Dit onderzoek richt zich specifiek op de uitvoering van activeringsdienstverlening in het kader van de Nederlandse bijstandswet, de Wet Werk en Bijstand (WWB). De bijstand is één van de regelingen in Nederland waar activeringsdienstverlening in de afgelopen twee decennia sterk aan belang heeft gewonnen (Van Berkel 2006; Edzes 2010; Knijn en Van Wel 2001; De Koning 2010). De focus is verschoven van inkomensbescherming naar activering en handhaving.⁷

⁷ Onder handhaving worden vooral werkzaamheden verstaan die zijn gericht op het controleren van de vraag of uitkeringsgerechtigden (nog) terecht een uitkering aanvragen of ontvangen.

De Nederlandse bijstand wordt uitgevoerd door gemeentelijke sociale diensten.⁸ Het grotere belang van activering impliceert dat hun uitvoerende medewerkers, klantmanagers⁹, zich meer zijn gaan bezighouden met activeringstaken. Het karakter van hun werk is daardoor veranderd ten opzichte van de oude situatie waarin de focus op inkomensbescherming lag. Deze oude situatie is onder andere beschreven door Boorsma (1994), Engbersen (2006) en Van der Veen (1990). Zij laten zien dat activeringswerk, dat formeel al wel langer onderdeel van het uitvoerende werk uitmaakte, in de oude praktijk vooral een ritueel karakter had dat weinig prioriteit kreeg.

Tegenwoordig behelst het werk van klantmanagers niet enkel (meer) de beoordeling en aanpak van financiële nood van uitkeringsgerechtigden¹⁰, maar ook de beoordeling en beïnvloeding van hun ambities, gedrag en mogelijkheden ten aanzien van betaald werk. Dat hoeft niet alleen over betaald werk te gaan, maar kan zich uitstrekken tot de wijze waarop uitkeringsgerechtigden omgaan met hun ambities ten aanzien van maatschappelijke participatie in bredere zin, zoals het verrichten van vrijwilligerswerk of de zorg voor kinderen of familie.¹¹ Ook leefstijlkenmerken die van invloed worden geacht op participatiemogelijkheden, zoals bijvoorbeeld de omgang met gezondheid en conditie, kunnen onderwerp van aandacht van klantmanagers zijn.¹² Bovendien zijn klantmanagers niet enkel meer de poortwachter voor inkomensondersteuning, maar ook voor de toegang van uitkeringsgerechtigden tot hulpbronnen die een rol kunnen spelen bij het vinden van werk of andere vormen van maatschappelijke participatie. Te denken valt aan de toegang tot opleidingen en trainingen, begeleidingstrajecten, werkgeversnetwerken of loonkostensubsidies voor werkgevers.

Zoals aangegeven is er nog maar beperkt onderzoek beschikbaar naar de uitvoering van dit werk in de Nederlandse praktijk. Van Berkel et al. (2010), Blommesteijn et al. (2012), Polstra (2011) en Zandvliet et al. (2011) betreffen recente uitzonderingen. Daarnaast besteedt Divosa¹³ in haar jaarrapporten regelmatig aandacht aan ontwikkelingen rondom de

⁸ Gemeentelijke uitvoeringsorganisaties van de bijstand hebben in de praktijk verschillende namen. In dit boek hanteren we voor de herkenbaarheid de generieke term sociale dienst.

⁹ Contactambtenaren krijgen in de praktijk verschillende functiebenamingen zoals werkcoach of consulent. In dit boek hanteren we de tegenwoordig veel gebruikte term klantmanager.

¹⁰ Als gevolg van specialisatie zijn er ook klantmanagers die geen uitkeringbeheerstaken meer hebben en zich volledig op activering richten.

¹¹ De bijstandswet beoogt onbetaalde participatie te stimuleren zolang betaald werk niet mogelijk is. Per 1-1-2012 is dit geformaliseerd in een 'tegenprestatieplicht' die gemeenten kunnen opleggen aan WWB-ers.

¹² Zie bijvoorbeeld www.interventiesnaarwerk.nl voor een overzicht van leefdomeinen waar re-integratie zich in de praktijk op kan richten vanuit het doel van participatiebevordering.

¹³ Divosa is de vereniging van directeurs van Nederlandse sociale diensten.

organisatie van klantmanagement. Deze onderzoeken laten nog verschillende vragen open in relatie tot de eerder benoemde aandachtspunten uit de literatuur over activering.

Zo is nog onduidelijk of de feitelijke uitvoering van het activeringswerk in de Nederlandse bijstand nu een meer bureaucratisch of een professioneel karakter heeft en of er ten aanzien van dit punt mogelijk ook variatie bestaat.

Eenzijds hebben sociale diensten een recente voorgeschiedenis als voornamelijk bureaucratische uitvoeringsorganisaties. De oude rol van klantmanagers kan ondanks individualiseringsmogelijkheden van de bijstand als een in essentie wetsuitvoerende rol worden beschouwd.¹⁴ De oude sociale diensten kunnen min of meer getypeerd worden als selectiebureaucratie (Gastelaars 1997), gericht op regeluitvoering in een organisatiecontext van hiërarchische sturing op werkprocessen en regel naleving. Voor Nederlandse sociale diensten geldt met andere woorden dat activeringswerk is geïntroduceerd in een organisatiecontext en bij medewerkers die vooral gericht waren op regeluitvoering en werkprocesbeheersing.

Anderzijds betekent dit niet dat sociale diensten gezien deze voorgeschiedenis vanzelfsprekend voor een strikt bureaucratisch uitvoeringsmodel voor activeringwerk hebben gekozen. Zo laten de beperkte onderzoeken naar de wijze waarop klantmanagers dit werk in de praktijk uitvoeren zien dat klantmanagers – in lijn met de geschetste algemene trends uit de literatuur – relatief veel vrijheid hebben (Van Berkel et al. 2010; Divosa 2011; Polstra 2011; Zandvliet et al. 2011). Uit de globale monitoring van organisatorische ontwikkelingen bij sociale diensten (Divosa 2006) blijkt verder dat veel sociale diensten in meer of mindere mate zijn afgestapt van de traditionele regelsturing. Divosa (2006) onderscheidt in haar eigen termen naast de ‘regelgestuurde sociale dienst’ bijvoorbeeld een ‘ondernemende’, ‘dienstverlenende’ en ‘coördinerende’ organisatie.

Wat er in de praktijk precies in de plaats komt voor regelsturing en of dit tot een grotere rol van professionalisme in de uitvoering leidt is echter weinig helder.¹⁵

Op landelijk niveau zijn wel steeds meer initiatieven zichtbaar die zich richten op het bevorderen van professionalisme in de uitvoering van het activeringswerk. Deels worden

¹⁴ Vanaf de jaren tachtig zijn uitvoeringsprocessen onder andere door de toename van aantallen klanten en de opkomst van ICT steeds verder gerationaliseerd en gebureaucratiseerd. In de periode daarvoor hadden de bijstandsmaatschappelijk werkers zoals ze toen werden genoemd meer vrijheid om als professional het werk uit te voeren.

¹⁵ Daarbij speelt een rol dat professionaliseringsprojecten na de invoering van de SUWI in 2002 aanvankelijk voornamelijk aan de markt werden overgelaten, vanwege de aanvankelijk wettelijk verplichte scheiding tussen publieke *purchaser* van dienstverlening en private *providers*.

deze initiatieven gemotiveerd onder verwijzing naar de vooralsnog beperkte effectiviteit van re-integratie: blijkbaar wordt verbetering van professionaliteit als een mogelijke oplossing voor dit probleem gezien. Voorbeelden zijn methodische handreikingen van de inmiddels opgeheven Raad voor Werk en Inkomen (www.rwi.nl) (RWI), Stimulansz (www.stimulansz.nl) en recente initiatieven als het Gilde (www.whatworks.nl) en Interventies naar Werk (www.interventiesnaarwerk.nl). In 2011 is Divosa het stimuleringsproject 'Impuls vakmanschap' gestart. Systematisch overzicht van initiatieven op lokaal niveau is niet beschikbaar, maar uit bijvoorbeeld Van Berkel et al. (2010) blijkt dat ook bij verschillende gemeentelijke sociale diensten een professionaliseringsdiscours speelt.

Tegelijkertijd zijn er factoren die dergelijke professionaliseringsprojecten bemoeilijken. Klantmanagers van sociale diensten zijn niet als beroepsgroep georganiseerd.¹⁶ Activeringswerk is in Nederland geen eenduidig erkend vak met professionals die met succes het monopolie op dit werk kunnen claimen. Er is ook nog geen algemeen erkende opleiding voor dit type werk, wat onverlet laat dat activering aandacht krijgt in de curricula van Hogescholen. Dat betekent dat een professionaliseringsproject voor het 'vak activering' nog in de kinderschoenen staat en dat sociale diensten die deze richting kiezen tot op zekere hoogte zelf moeten zoeken naar het soort professionaliteit dat ze passend vinden.

Er is daarmee ook nog weinig zicht op de vraag welke rol professionalisme gezien deze context feitelijk al speelt en kan spelen in het handelen van klantmanagers van sociale diensten.

Verder is nog weinig bekend over de vraag welke rol lokale beleids- en organisatiekeuzes spelen in de uitvoering van het activeringswerk. De decentraal uitgevoerde WWB betreft echter bij uitstek een regeling waarin de lokale context van beleid en organisatie wel van belang moet worden geacht voor de vormgeving en aard van het activeringswerk. Welke activeringstaken klantmanagers precies hebben en hoe ze deze invullen varieert en hangt mede af van gemeentelijke keuzes. Ook verschilt welk deel van dienstverlening door sociale diensten zelf wordt uitgevoerd, welk deel wordt uitbesteed aan private re-integratiebedrijven en welk deel wordt 'inbesteed' bij andere gemeentelijke organisaties zoals WSW¹⁷-bedrijven (Divosa 2011). Deze variatie hangt samen met het feit dat gemeenten en sociale diensten vooral sinds de invoering van de WWB in 2004 bijna volledige vrijheid hebben gekregen ten aanzien van de invulling en organisatie van het werk. De algemene gedachte hierachter is dat activeringsbeleid zich moet kunnen aanpassen aan lokale arbeidsmarkten, dat gemeenten 'het beste weten' hoe ze werklozen kunnen activeren en hierbij naar eigen

¹⁶ In 2011 is Divosa wel gestart met de oprichting van een beroepsvereniging.

¹⁷ WSW: Wet Sociale Werkvoorziening.

inzicht dienstverlening moeten kunnen organiseren en eventueel inkopen. Deze vrijheid gaat wel gepaard met sterke financiële sturing op het volume aan bijstandsgerechtigden, zodat gemeenten een prikkel ondervinden om zich vooral op volumedaling te richten.

1.5 Onderzoeksvragen

Voorgaande beschouwing laat zien dat inzicht in de feitelijke uitvoering van activeringswerk van belang is om de werking van activeringsbeleid beter te kunnen begrijpen. Voor de Nederlandse bijstand is dit inzicht echter nog beperkt. In het bijzonder is onduidelijk of dit werk zich als een meer bureaucratische of professionele werksoort ontwikkelt. Bovendien bestaat er weinig zicht op de rol die lokale beleids- en organisatiekeuzes spelen in de uitvoering van het werk. Dit onderzoek richt zich op deze kennislacunes. Specifiek richt het onderzoek zich op de uitvoeringspraktijk van klantmanagers van sociale diensten in de drie grootste Nederlandse gemeenten, te weten Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Deze gemeenten herbergden ultimo 2011 bijna dertig procent van de Nederlandse bijstandsgerechtigden (www.statline.nl).

Dit leidt tot vier onderzoeksvragen die in dit onderzoek centraal staan:

1. Hoe vullen klantmanagers in drie onderzochte sociale diensten hun activeringswerk in?
2. In hoeverre zijn deze in de praktijk aangetroffen werkwijzen van klantmanagers te typeren als 'bureaucratische beleidsuitvoering' dan wel als 'professionele dienstverlening'?
3. Welke beleids- en organisatiekeuzes maken de drie sociale diensten ten aanzien van het activeringswerk van klantmanagers?
4. In hoeverre kunnen de aangetroffen werkwijzen van de klantmanagers begrepen worden uit deze beleids- en organisatiekeuzes?

1.6 De aanpak van het onderzoek

Het onderzoek bestaat uit een literatuurverkenning en empirisch onderzoek.

In de literatuurverkenning worden thema's uitgediept die gezien de onderzoeksvragen aandacht vragen. Dit betreft de volgende onderwerpen:

- ◆ theoretische perspectieven op de uitvoering van publieke dienstverlening;
- ◆ de invloed van beleids- en organisatiekeuzes op de aard van publieke dienstverlening;
- ◆ de bureaucratische of professionele aard van activeringswerk in uitvoering;
- ◆ de invloed van activeringsbeleid en organisatiekeuzes op de uitvoering van activeringswerk in de praktijk.

De uitwerking van deze theoretische verkenning zal tegen de achtergrond van de onderzoeksvragen op een aantal uitgangspunten worden gebaseerd.

Ten eerste laten de onderzoeksvragen open of activeringswerk als bureaucratisch of als professioneel werk moet worden beschouwd. Dit heeft consequenties voor de te hanteren theoretische perspectieven, omdat onderzoek naar beide vormen van dienstverlening tot op zekere hoogte verschillende tradities kent en vragen stelt. Enerzijds betreft dit het '*street-level bureaucracy*'-perspectief en anderzijds het 'professionalisme'-perspectief op dienstverlening.

Het door Lipsky (1980) ontwikkelde perspectief van de *street-level bureaucracy* is door veel onderzoekers gebruikt in onderzoek naar de uitvoering van publieke dienstverlening van verzorgingsstaten, inclusief activeringswerk (Evans 2010; Thorén 2008; Wright 2003). In dit perspectief wordt vooral naar dienstverlenend werk gekeken als een vorm van regeluitvoering in een als voornamelijk bureaucratisch vormgegeven organisatiecontext. Hoewel Lipsky wel opmerkt dat veel *street-level bureaucrats* zichzelf als professionals beschouwen, werkt hij de rol van professionalisme in hun handelen niet expliciet uit: hij beschrijft ze vooral als beleidsuitvoerders en kijkt vooral naar de vraag hoe ze met regels en beslisvrijheid omgaan.

Eén van de kernpunten in dit perspectief is de nadruk op de actieve rol van dienstverleners in het 'maken van beleid' door de discretionaire ruimte die zij krijgen dan wel nemen. Lipsky (1980) betoogt dat hierdoor geen strikte scheiding kan worden gemaakt tussen beleid maken en beleid uitvoeren. Beleid wordt volgens hem in hoge mate op de werkvloer gemaakt, maar wel sterk beïnvloed door de mogelijkheden en beperkingen die de organisatiecontext biedt. Onderzoeken in deze traditie richten zich vooral op de vraag hoe dienstverleners in een specifieke context van beleid en organisatie omgaan met binnen of buiten de organisatie bepaald centraal beleid, de discretionaire ruimte die dit doorgaans onontkoombaar oplevert en de specifieke verantwoordingsdilemma's die hierdoor kunnen ontstaan.

Met het 'professionalismeperspectief' op dienstverlening bedoelen we een invalshoek op dienstverlening waarbij onderzoekers vooral vanuit de vraag kijken welke rol professionalisme speelt in de structurering en uitvoering van het dagelijkse werk en de omgang met vrijheid daarbinnen. Dit perspectief is voor dit onderzoek eveneens van belang gezien het feit dat activeringswerk ook als professioneel werk kan worden beschouwd. In dit perspectief wordt meer de nadruk gelegd op de rol en status van (erkende) professionele kennis en normen in de uitvoering van het werk en de ruimte die dienstverleners vanuit beleid en organisatie krijgen om volgens deze normen te kunnen werken. Centraal in dit perspectief

staat verder de aandacht voor professionaliseringsprojecten (Abbott 1988; Evetts 2003; Freidson 2001), de wijze waarop professionals en hun beroepsgroepen de status van hun vak, hun werkwijzen en hun autonomie in het werk bevechten danwel verdedigen ten opzichte van de overheid, hun managers en andere beroepsgroepen. Onderzoekers vanuit dit perspectief problematiseren in vergelijking met een *street-level-bureaucracy*-perspectief deels andere aspecten van het werk en kijken anders naar de beslissruimte van dienstverleners. Dit perspectief leunt (logischerwijs) sterk op de sociologie van professies, zoals deze onder andere is uitgewerkt door Abbott (1988), Evetts (2003; 2006; 2009) en Freidson (2001).

Ten tweede zal de verkenning leunen op inzichten uit zowel de *social policy*-literatuur over activeringsbeleid, die vooral vanuit beleidsinhoud naar uitvoering kijkt, als uit de *public administration*-literatuur, die zich meer concentreert op organisatie- en sturingsvraagstukken in relatie tot de uitvoering. De noodzaak voor deze combinatie volgt uit het feit dat vraagstukken over organisatie en uitvoering van activeringswerk nauw verbonden zijn aan de inhoud van activeringsbeleid. Beleidsideeën over activering krijgen pas concreet betekenis door hun materialisering hiervan binnen sociale diensten en de keuzes die daar gemaakt (kunnen) worden. Anderzijds kunnen de organisatiekeuzes die sociale diensten maken niet los worden gezien van de beleidsideeën die ze beogen te verwezenlijken.

Deze combinatie van perspectieven impliceert dat naar twee soorten beleidskeuzes zal worden gekeken in relatie tot het activeringswerk. Enerzijds betreft dit beleidskeuzes met betrekking tot de inhoud van de uitvoering van het werk. Anderzijds zal naar literatuur worden gekeken die zich richt op de rol van beleidskeuzes ten aanzien van *governance*, de aansturing op en coördinatie van de uitvoering van het werk en de rol van verschillende actoren daarbij.

De term *governance* verdient hier een korte toelichting, omdat het begrip op verschillende manieren in de literatuur wordt gebruikt. Deels hanteren auteurs *governance* als een analytisch concept om relaties tussen en verantwoordelijkheden van actoren in het proces van beleidsproductie van maatschappelijke sectoren te kunnen beschrijven. Sommige auteurs beperken *governance* daarbij tot een specifiek type van organisatie en coördinatie van beleid, namelijk via netwerken. Andere auteurs zien *governance* breder, als het totaal aan relaties die via principes als hiërarchie, netwerk of markt kunnen zijn gestructureerd. Dan zijn er nog auteurs die *governance* meer als normatief concept hanteren en het gebruiken in debatten over *good governance* binnen bedrijven of overheden (Bovaird 2005; Daley 2003; Ezzamel en Reed 2008; Hill en Hupe 2009; Kooiman et al. 2005; Rhodes 2007). In dit onderzoek kiezen we voor een analytische, brede *governance*-definitie en sluiten aan bij de invulling die Kooiman et al. (2005:17) hier aan geven:

governance is the whole of public as well as private interactions taken to solve societal problems and create social opportunities. It includes the formulation and application of principles guiding those interactions and care for institutions that enable them.

Aandacht voor *governance*-keuzes is van belang omdat ze, zoals Daley (2003) en Van Berkel en Borghi (2008) betogen, mede van invloed zijn op de uitwerking van sociaal beleid in de praktijk en dus evenmin als organisatiekeuzes technische, beleidsneutrale keuzes betreffen.

Ten derde is een aandachtspunt voor de analyse van de context welke rol het gedachtegoed van *New Public Management* (NPM) speelt. NPM heeft sinds de jaren tachtig het denken over publiek management beïnvloed. De meeste auteurs beschrijven NPM als een verzameling van op het bedrijfsleven geïnspireerde opvattingen over coördinatie en organisatie van publieke dienstverlening en het werk van dienstverleners. Uit de literatuur komt een aantal sturingsprincipes naar voren die als gevolg van NPM een grotere rol kunnen zijn gaan spelen in uitvoeringspraktijken en daarmee aandacht vragen (Boin et al. 2006; Clarke en Newman 1997; Diefenbach 2009; Hood 1991; Kickert 1997; Osborne en Gaebler 1993; Pollitt en Bouckaert 2004):

- ◆ een strikte scheiding tussen sturen en uitvoeren (*steering and rowing*);
- ◆ sturing op expliciete en meetbare resultaten binnen strikte budgettaire kaders;
- ◆ vergroting van beslisruimte voor managers;
- ◆ stimuleren van competitie en coördinatie via marktwerking, zowel binnen organisaties als tussen organisaties;
- ◆ vergroten van de rol van private *providers* van dienstverlening;
- ◆ vergroten van de invloed van (individuele) burgers als consument op de 'markt' van dienstverlening;
- ◆ het verzwaren van verantwoordingsregimes als middel om dienstverlening en resultaten transparanter te maken.

NPM heeft potentieel gevolgen voor verschillende aspecten van het management van publieke dienstverlening, zoals de sturing binnen organisaties, relaties tussen organisaties, relaties tussen dienstverleners en burgers en de relatie tussen publieke organisaties en de centrale overheid (Clarke en Newman 1997; Pollitt en Bouckaert 2004). Bij de literatuurverkenning zal vooral gekeken worden naar consequenties voor de aard van de uitvoering van dienstverlening en, uiteraard, de sturing daarop.

Het empirische onderzoek bestaat uit interpretatief, casuïstisch onderzoek naar de uitvoering van activeringswerk door klantmanagers van sociale diensten in drie grote Nederlandse

gemeenten.¹⁸ Voor deze aanpak is gekozen vanwege het exploratieve karakter van de onderzoeksvragen en de beoogde focus op de wijze waarop klantmanagers hun werk in de praktijk uitvoeren. Het empirische onderzoek bestaat enerzijds uit een analyse van de ontwikkeling van activeringswerk over een periode van ongeveer tien jaar bij één sociale dienst en anderzijds uit de vergelijking van de uitvoering bij drie sociale diensten anno 2010.

In de historische analyse wordt voor één van de onderzochte sociale diensten geanalyseerd hoe ontwikkelingen in de landelijke context in de afgelopen tien jaar zijn vertaald in lokale beleids- en organisatiekeuzes met betrekking tot het activeringswerk. Deze analyse laat zien hoe activering mede onder invloed van veranderende beleids- en organisatiekeuzes een wisselende invulling heeft gekregen. Deze analyse is gebaseerd op secundaire analyse van door de auteur eerder verzameld onderzoeksmateriaal over de uitvoering van klantmanagement in de periode 2000-2010.

De comparatieve analyse biedt een vergelijking van de activeringspraktijken in drie sociale diensten anno 2010. Deze vergelijking biedt de mogelijkheid om verschillen en overeenkomsten in uitvoering van activering te onderzoeken in relatie tot (deels) verschillende beleids- en organisatiekeuzes. Voor dit onderzoek is in de periode maart 2010 – januari 2011 onderzoeksmateriaal verzameld via semi-gestructureerde (groeps-)interviews met klantmanagers en managers en observaties van interacties van klantmanagers met klanten.

1.7 Relevantie van het onderzoek

De wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie van het onderzoek betreft een aantal punten.

Ten eerste biedt het onderzoek meer inzicht in de feitelijke uitvoering van activeringswerk, een aspect waar zoals betoogd met name binnen Nederland en West-Europa nog weinig onderzoeks aandacht aan is besteed. Hiermee verdiept en verbreedt het onderzoek de wetenschappelijke kennis over deze nieuwe vorm van publieke dienstverlening. Daarnaast biedt het onderzoek hiermee een steviger empirische basis voor het maatschappelijke debat over de invulling en ontwikkeling van activeringswerk.

Ten tweede biedt het onderzoek meer inzicht in de nog relatief weinig onderzochte rol die beleids- en organisatiekeuzes spelen in de uitvoering van activeringswerk. Dit is zoals betoogd van belang omdat de uitvoering niet goed kan worden begrepen zonder inzicht in deze context.

¹⁸ De methodische verantwoording van het empirische onderzoek staat in hoofdstuk vier.

Ten derde biedt de combinatie van een *street-level bureaucracy* en een professionalisme-perspectief op dienstverlening een nieuw gezichtspunt op de uitvoering van publieke dienstverlening en de rol van beslisruimte en expertise van dienstverleners daarbinnen. Het vertrekt niet op voorhand vanuit het standpunt dat dienstverleners ofwel 'beleidsuitvoerders' ofwel 'professionals' zijn. Dit gecombineerde perspectief is zoals betoogd van belang voor onderzoek naar werk dat enerzijds onder invloed staat van beleid en regelgeving, maar waarbinnen anderzijds ook ruimte bestaat voor een professionele wijze van uitvoering.

Ten slotte draagt het onderzoek bij aan zowel wetenschappelijke als maatschappelijke debatten over de veranderende rol van professionalisme en veranderend professionalisme in hedendaagse publieke dienstverlening. Deze debatten richten zich hoofdzakelijk op min of meer erkende en gevestigde professionele werksoorten. Dit onderzoek kijkt juist naar de rol van professionalisme in een relatief nieuwe vorm van dienstverlening, waarbinnen nog ter discussie staat of het werk professionele inbreng nodig heeft, waarbinnen gevestigde professies nog geen vanzelfsprekende plek hebben en waarin nog niet duidelijk is welke professionaliteit adequaat wordt geacht. Dit biedt een dynamisch perspectief op de rol van professionalisme en de omstrede inhoud van professioneel werken in relatie tot andere vormen van sturing op dienstverleners.

1.8 De opbouw van dit boek

De opbouw van dit boek is als volgt.

- ◆ de hoofdstukken twee en drie bevatten de uitkomsten van het literatuuronderzoek. Hoofdstuk twee verkent algemene theoretische perspectieven op de uitvoering en context van publieke dienstverlening. In hoofdstuk drie wordt eerder onderzoek over de uitvoering en context van activeringswerk besproken, waarbij vooral de vraag centraal staat of en waarom auteurs activeringswerk als bureaucratisch of professioneel werk typeren. Op basis hiervan worden ideaaltypen uitgewerkt van activeringswerk en de rol van de context die als referentiekader voor het empirische onderzoek worden gebruikt;
- ◆ hoofdstuk vier bevat de methodologische verantwoording voor de uitvoering van het empirische onderzoek;
- ◆ hoofdstuk vijf gaat in op relevante kenmerken van de landelijke Nederlandse context van bijstand en activering. Het bevat een overzicht van relevante ontwikkelingen in het Nederlandse bijstandsbeleid, het gegroeide belang van activering daarbinnen en relevante beleidskeuzes met betrekking tot de rol van gemeenten en sociale diensten. Tevens wordt nader ingegaan op de beperkte professionele institutionalisering van activeringswerk in Nederland. In dit hoofdstuk wordt tenslotte de historische analyse gepresenteerd van de wijze waarop één van de onderzochte sociale diensten het werk mede onder invloed van deze context over een periode van tien jaar heeft gereorganiseerd;

- ◆ hoofdstuk zes beschrijft en typeert de uitvoering van het activeringswerk in de drie onderzochte sociale diensten;
- ◆ hoofdstuk zeven analyseert de invloed van de lokale beleids- en organisatiecontext op de aangetroffen uitvoeringspraktijken;
- ◆ hoofdstuk acht bevat de beantwoording van de onderzoeksvragen en een nadere beschouwing naar aanleiding van de onderzoeksuitkomsten, zowel in relatie tot de literatuur als tot de verdere ontwikkeling van activeringswerk in de Nederlandse bijstand.

2 PERSPECTIEVEN OP DE UITVOERING VAN PUBLIEKE DIENSTVERLENING

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een theoretische verkenning van de uitvoering van publieke dienstverlening en de rol van de context waarin deze plaatsvindt. In deze literatuurverkenning staan gegeven de centrale onderzoeksvragen en de als relevant beschouwde contextkenmerken twee vragen centraal:

- ♦ hoe worden in de literatuur een bureaucratische en een professionele wijze van uitvoering van publieke dienstverlening getypeerd?
- ♦ welke beleids- en organisatiekeuzes zijn blijkens eerder onderzoek potentieel van belang in relatie tot de bureaucratische of professionele aard van dienstverlening?

Zoals aangegeven in de inleiding benaderen we deze vragen vanuit twee theoretische perspectieven: het *street-level bureaucracy*-perspectief en het professionalisme-perspectief. In het eerste perspectief ligt het accent op de rol van dienstverleners als beleidsuitvoerders in een bureaucratische, regelgestuurde context. In het tweede perspectief ligt de nadruk op de rol van dienstverleners als professionals die op basis van hun (erkende) expertise het werk uitvoeren of beogen uit te voeren.

Deze vragen zullen in een aantal stappen beantwoord worden.

In de eerste plaats zal worden uitgediept hoe onderzoekers vanuit beide perspectieven kijken naar de aard van primaire dienstverleningsprocessen, het dagelijkse werk van de publieke dienstverleners dus. Hierbij maken we gebruik van het werk van Hasenfeld (1983; 1992; 2000) die een serie algemene definities en concepten biedt voor de analyse van primaire dienstverleningsprocessen.

In de tweede plaats gaan we in op de wijze waarop vanuit beide theoretische perspectieven naar het verschijnsel beslisvrijheid en de omgang daarmee door dienstverleners wordt gekeken in relatie tot de aard van het werk.

In de derde plaats verkennen we hoe vanuit beide perspectieven wordt aangekeken tegen de wisselwerking tussen dagelijks werk, beslisruimte en beleids- en organisatiekeuzes met betrekking tot het werk.

Het hoofdstuk sluit af met uit de literatuur afgeleide ideaaltypen voor bureaucratische en professionele dienstverlening en een nadere uitsplitsing van contextkenmerken die de basis vormen voor de analyse van activeringswerk in de volgende hoofdstukken.

2.2 Het 'street-level bureaucracy' en 'professionalisme'-perspectief op de uitvoering van publieke dienstverlening

2.2.1 Een nadere conceptualisering van dienstverleningsprocessen

Om de vergelijking tussen het *street-level bureaucracy* en professionalisme-perspectief uit te kunnen werken, is het van belang om eerst in meer algemene zin nader in te gaan op de vraag hoe publieke dienstverleningsprocessen geconceptualiseerd kunnen worden. We sluiten hiervoor aan bij het werk van Hasenfeld (1983; 1992; 2000). Hasenfeld biedt zowel een kader om dienstverleningsprocessen in algemene zin te kunnen typeren als concepten om verschillen tussen soorten publieke dienstverlening onderling te kunnen ordenen. De wijze waarop hij (variatie in) de aard van publieke dienstverleningsprocessen typeert, biedt een goed startpunt om het *street-level bureaucracy*- en professionalismeperspectief nader uit te werken.

Hasenfeld definieert (publieke) dienstverlening¹ in algemene zin als werk dat bestaat uit (geinstitutionaliseerde) interacties en transacties tussen degene die de dienst biedt (de dienstverlener) en de ontvanger van de dienst, het subject van dienstverlening. Dienstverlening is vanuit deze invalshoek in essentie een sociaal proces dat door het handelen van beide actoren wordt beïnvloed, maar dat is ingebed in een breder kader van normen en machtsrelaties. Hij ziet dienstverlening dus net als dit onderzoek als handelen in context. Het gaat om werk waarbij mensen het 'ruwe materiaal' vormen waar dienstverleners mee werken, niet als passief object maar als reflexieve en actieve participant. Daarmee onderscheidt dienstverlening zich volgens Hasenfeld en auteurs als Cooney (2007), Dubois (2010), Gastelaars (1997) en Sandfort (2003) van andere werksoorten die in het primaire werkproces minder of niet direct afhankelijk zijn van interacties met reflexieve sociale actoren.

(Publieke) dienstverlening heeft of beoogt volgens Hasenfeld in algemene zin gevolgen voor de sociale positie van het subject: diens maatschappelijke status, fysieke en psychische gesteldheid, sociale contacten en toegang tot materiële hulpbronnen kunnen er door beïnvloed worden. Publieke dienstverlening heeft in zijn ogen een 'moreel karakter' vanwege de rol die normatieve oordelen over die sociale positie spelen in het dienstverleningsproces. Normatieve classificaties van dienstverleningssubjecten bakenen mede het probleem af waar de dienstverlener zich op wil of kan richten en de feitelijke inhoud van het dienstverleningsproces. De criteria waarop deze oordelen worden gebaseerd kunnen meer of minder vastliggen en daarmee ook meer of minder aan het oordeelsvermogen van de dienstverlener worden overgelaten.

¹ Hasenfeld gebruikt de bredere term *human services*, maar behandelt voornamelijk publieke dienstverlening, door of in opdracht van de overheid.

Hasenfeld (1983:113) onderscheidt vier fasen in primaire dienstverleningsprocessen:

- ◆ de recruitering en de selectie van personen;
- ◆ de *assessment* en de classificatie: het bepalen van de noodzakelijk geachte interacties en transacties in relatie tot relevant geachte kenmerken van de persoon en de in te zetten middelen;
- ◆ het proces van transacties en interacties (de feitelijke dienstverlening);
- ◆ de beëindiging en de (publieke) 'labeling' van de nieuwe status van burgers als uitkomst van het dienstverleningsproces.

Tenslotte biedt Hasenfeld (1983:134-143) concepten om variatie in de aard van publieke dienstverlening mee te kunnen benoemen. Niet al het dienstverlenende werk is in zijn ogen gelijk in termen van de aard van het dagelijkse werk en de beoogde transformaties of vormen van statusverandering. Dit is in het kader van dit hoofdstuk van belang omdat zoals zal blijken het *street-level bureaucracy* en professionalismeperspectief zich tot op zekere hoogte op verschillende soorten dienstverleningstechnologieën (Sandfort 2003) richten. Hasenfeld onderscheidt drie hoofdtypen publieke dienstverlening of dienstverleningstechnologie.

Ten eerste onderscheidt hij dienstverlening die er vooral op is gericht om een bepaalde sociale status te veranderen en te formaliseren. De kern van dit werk bestaat uit het verzamelen van informatie over relevant geachte kenmerken van de burger en het op basis daarvan 'labelen' van de burger waardoor bijvoorbeeld recht ontstaat op bepaalde voorzieningen (die al dan niet geleverd worden door andere organisaties). Hasenfeld noemt dit *people processing*. Doorgaans zijn de interacties tussen dienstverlener en burger volgens hem beperkt in frequentie en duur. Voorbeelden die Hasenfeld geeft zijn het selecteren van burgers voor overheidsprogramma's of het indelen van burgers in bepaalde beleidscategorieën.

Ten tweede kan dienstverlening zich volgens hem vooral richten op het voorkomen of vertragen van verslechtering van de situatie van burgers. De beoogde uitkomst is hier dus preventie van verandering in een als ongewenst beschouwde richting. Hasenfeld noemt dit *people sustaining*. Dit type dienstverlening richt zich op het weghalen of verminderen van condities die de kans op verslechtering vergroten. Doorgaans richt deze dienstverlening zich volgens hem op groepen met een lagere sociale status bij wie weinig perspectief op verbetering wordt verondersteld. Bij deze vorm van dienstverlening zijn er langduriger en frequenter contacten. Voorbeelden die hij geeft zijn intramurale zorg (zonder behandeling), maar ook het verstrekken van inkomensondersteuning in de vorm van uitkeringen.

Tenslotte kan dienstverlening zich volgens Hasenfeld vooral richten op verandering van psychische, fysieke of sociale kenmerken van burgers, vanuit de aanname dat er potentieel voor verandering is. Deze *people changing* technologie is meestal minder gereguleerd dan de vorige twee varianten en vereist doorgaans frequentere en intensievere interacties tussen dienstverlener en subject. Dit hangt samen met de als complex ingeschatte aard van beoogde veranderingsprocessen en de relatieve onzekerheid over de beste manier om verandering te bewerkstelligen. Door de aard van de dienstverlening en de looptijd zijn doorgaans ook meer (morele) beoordelingen en beslissingen nodig.

In het verlengde van Hasenfeld zullen we ook in dit onderzoek dienstverleningsprocessen vooral beschouwen als sociale interacties tussen dienstverleners en subjecten die in algemene zin gericht zijn op verandering in (de sociale labeling van) de sociale positie van de dienstverleningssubjecten.² Deze dienstverleningsprocessen vinden plaats in een bredere context die het handelen van de dienstverleners mede richting geeft.

2.2.2 Uitvoering van publieke dienstverlening vanuit een *street-level bureaucracy*-perspectief

De term *street-level bureaucrat* is bekend geworden door het werk van Lipsky (1980). Hij verstaat onder *street-level bureaucrats*:

public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work (Lipsky 1980:3).

Lipsky schaaft een groot aantal soorten overheidsdienaren onder de *street-level bureaucrats*: welzijnswerkers, politiemannen, uitkeringsambtenaren, onderwijzers, enz. Hoewel hij niet blind is voor verschillen tussen deze beroepen, hebben zij volgens hem gemeen dat ze een grote invloed kunnen uitoefenen op de wijze waarop beleid wordt uitgevoerd. Dit is volgens hem vooral een gevolg van het sociale karakter van hun dagelijks werk, de beleids- en organisatiecontext waarbinnen ze werken en de daarmee verbonden discretionaire ruimte.

Zoals de term *street-level bureaucrat* al impliceert, beschouwen onderzoekers in dit perspectief dienstverleners vooral als vertegenwoordigers van de overheid die werken in een als bureaucratisch te typeren organisatiecontext zoals deze door Weber (1978) ideaaltypisch werd beschreven. Onderzoekers in dit perspectief zien de aard van het werk van dienstverleners hoofdzakelijk als de toepassing van door de (centrale of lokale) overheid bepaalde regels en handelingsvoorschriften, het uitvoeren van beleid dus in een politiek-bestuurlijke context.

² Dit hoeft overigens niet te betekenen dat het werk enkel uit sociale interacties bestaat.

Ze beschrijven de aard van het dienstverlenende werk vooral als het verzamelen en verwerken van benodigde informatie, het toepassen van de (beleids-)regels op deze informatie en het komen tot een beslissing (Courpasson en Reed 2004; Kallinikos 2004; Mashaw 1983; Mintzberg 2006; Wilson 1989). Het doel van het primaire werkproces wordt vaak omschreven in termen als bureaucratische classificatie in standaardcategorieën (Dubois 2010), selectie voor voorzieningen (Gastelaars 1997) of claimbeoordeling (Mashaw 1983). Interacties tussen dienstverlener en burger worden doorgaans beschreven als kortstondig en weinig frequent (bijvoorbeeld Dubois 2010). In de eerder geïntroduceerde terminologie van Hasenfeld gaat het vooral om *people processing*.

Het *street-level bureaucracy*-perspectief richt zich vooral op de analyse van het door onderzoekers aangetroffen verschil tussen het ideaaltype voor beleidsimplementatie waarbinnen dienstverleners als neutrale beleidsuitvoerders in de bestuurlijke hiërarchie worden beschouwd en de in de empirie feitelijk aangetroffen praktijken van beleidsuitvoering. Centraal in dit perspectief staat de stelling van Lipsky (1980) dat *street-level bureaucrats* feitelijk maar tot op zekere hoogte bezig zijn (of kunnen zijn) met de neutrale uitvoering van eenduidig beleid:

in short, the reality of the work of street-level bureaucrats could hardly be farther from the bureaucratic ideal of impersonal detachment in decision making (Lipsky 1980:9).

In veel gevallen hebben zij volgens hem een relatief grote invloed op de vertaling van beleid in besluiten die gevolgen hebben voor de burgers. Deze invloed ontstaat volgens hem zowel door de context waarbinnen zij werken als door het sociale karakter van dienstverlening die beide tot onontkoombare discretionaire ruimte leiden. *Street-level bureaucrats* zijn volgens hem niet enkel of hoofdzakelijk bezig met het neutraal uitvoeren van beleid, maar evenzeer met het *copen* met werkomstandigheden, het onder controle houden van de werklast en het mede op basis van eigen voorkeuren afwegen van organisatiebelangen, werkerbelangen en burgerbelangen die niet zonder meer overeen hoeven te komen.

Lipsky (1980) en andere auteurs als Dubois (2010), Handler (2008) en Van der Veen (1990) wijzen verder op de rol van (individuele) morele beoordelingen van het gedrag van burgers door *street-level bureaucrats*. *Street-level bureaucrats* neigen er volgens Lipsky naar om dienstverleningssubjecten deels op basis van eigen morele oordelen in te delen in *deserving* en *non-deserving* en daar hun werkwijze mede op aan te passen, bijvoorbeeld door meer aandacht te besteden aan *deserving* burgers. Daarbij speelt ook een rol in hoeverre burgers hun dagelijkse werk in hun ogen bemoeilijken of juist vereenvoudigen: het (kunnen) controleren van burgers is onderdeel van het controle kunnen houden over het dagelijkse werk. Voor *street-level bureaucrats* is medewerking van de burger van groot belang om de

werkorganisatie onder controle te kunnen houden: ze hebben doorgaans haast en willen efficiënt kunnen werken (Lipsky 1980). Als burgers bijvoorbeeld als oncoöperatief worden beschouwd en daardoor het werk van de bureaucraat bemoeilijken kan dit gevolgen hebben voor de wijze waarop ze vervolgens geclassificeerd worden (Dubois 2010; Handler 2008; Lipsky 1980; Van der Veen 1990). Niet alleen beleidsregels, maar ook andersoortige overwegingen over burgers spelen met andere woorden een rol in het dagelijkse werk.

Lipsky (1980) ziet hierin een potentieel verantwoordingsprobleem, omdat dienstverleners hierdoor volgens hem 'beleid maken' op basis van overwegingen die niet zonder meer democratisch verantwoordbaar zijn.

Onderzoekers vanuit een *street-level bureaucracy*-perspectief wijzen er verder op dat het sociale karakter van dienstverlening er toe leidt dat ook burgers (als dienstverleningssubjecten) een eigen rol spelen in de besluitvormingsprocessen.

De door de overheid toegekende formele rol van individuele burgers in bureaucratische besluitvormingsprocessen is in het algemeen beperkt. De criteria voor besluitvorming en rechten en bijbehorende plichten van burgers liggen in principe vast in de regelgeving. De burger heeft de rol van belanghebbende of rechthebbende (Gastelaars 1997) die vooral wordt geacht informatie aan te leveren die voor besluitvorming door de ambtenaar noodzakelijk is. De burger kan niet kiezen welke bureaucraat zijn probleem of vraag behandelt: de dienstverlener wordt geacht een neutrale, inwisselbare vertegenwoordiger van de bureaucratie te zijn. Als burgers het niet eens zijn met besluitvorming kunnen ze daar doorgaans middels getrapte juridische procedures bezwaar of beroep aantekenen (Adler 2006; Lens 2007).

Maar in de uitvoeringspraktijk kunnen burgers door hun eigen inzet en opstelling mede beïnvloeden hoe zij door de *street-level bureaucrats* beoordeeld worden. In de eerste plaats betreft dit de wijze waarop zij zich tijdens interacties presenteren aan de ambtenaren en de wijze waarop zij reageren op diens beslissingen. Dit speelt vooral een rol als de beoordeling van gedrag van burgers een belangrijk onderdeel vormt van de besluitvorming en dienstverleners dit alleen tijdens interacties in de spreekkamer kunnen beoordelen (Dubois 2010; Lipsky 1980). In de tweede plaats kunnen burgers tot op zekere hoogte strategisch omgaan met de mate waarin ze al dan niet (tijdig) voldoen aan de procedurele eisen van de bureaucratie (*compliance*). Dit betreft onder meer de mate waarin burgers meewerken aan het boven tafel krijgen van alle benodigde informatie die niet via andere bronnen te verkrijgen is. De burger zelf kan zoals onder andere Lipsky (1980) en Van der Veen (1990) hebben laten zien bijvoorbeeld bepaalde (gedetailleerde) informatie niet of te laat verstrekken, of op bepaalde omstandigheden meer nadruk leggen dan op andere. *Street-level*

bureaucrats hebben doorgaans geen tijd om tot het uiterste te gaan om informatie volledig en geverifieerd te krijgen. Verder kunnen burgers - binnen grenzen – procedures ‘frustreren’ door bijvoorbeeld te laat of niet op afspraken te komen of simpelweg onbereikbaar te zijn (Engbersen 2006; Van der Veen 1990).

2.2.3 De uitvoering van dienstverlening vanuit een professionalisme-perspectief

Vanuit een professionalisme-perspectief kijken onderzoekers vooral vanuit de vraag welke rol als professioneel erkende kennis en vaardigheden (professionalisme) van de dienstverlener (kunnen) spelen in de uitvoering en structurering van het dagelijkse werk en de omgang met beslisruimte daarbinnen. Dit leidt deels tot andere aandachtspunten en beoordelingen van dienstverleningspraktijken dan vanuit een *street-level bureaucracy* invalshoek. De nadruk ligt minder op dienstverlening als beleidsuitvoering en meer op de uitoefening van een vak, ook al kan dat nog steeds binnen een bepaalde beleidscontext plaatsvinden.

Onderzoekers benaderen de rol van professionalisme in het werk op verschillende manieren. Evetts (2003) onderscheidt hierin twee hoofdstromingen. Enerzijds onderscheidt zij functionalistisch georiënteerde onderzoekers die professionalisme (net als professionals zelf doorgaans doen) - in haar woorden - benaderen als een *value-system*, een ideaaltipe voor de uitvoering van doorgaans kennisintensief werk door hoogopgeleide beroepsoefenaren die werken vanuit eigen professionele normen en een beroepsethiek, idealiter voortkomend uit en ondersteund door een beroepsgroep. Noordegraaf (2007; 2011) spreekt in dit verband over *purified professionalism*. Onderzoekers in deze benadering erkennen tot op zekere hoogte de claim van professionals zelf dat zij volgens een door hen zelf gecontroleerde logica moeten kunnen werken om tot maatschappelijk gewaardeerde resultaten te kunnen komen (Abbott 1988; Freidson 2001).

Anderzijds onderscheidt Evetts onderzoekers die professionalisme meer benaderen als een ideologie. In dit perspectief staat de vraag centraal hoe professionals en beroepsgroepen professionalisme strategisch inzetten om controle over de uitvoering van het werk te krijgen en te behouden. Deze onderzoekers staan doorgaans kritisch tegenover de inhoudelijke claims van professionals zelf dat zij het beste zonder inmenging ‘van buiten’ bepaalde maatschappelijke problemen zouden kunnen oplossen. Ook aan de waarachtigheid van de professionele ethiek volgens welke professionals zich vooral door het belang van te behandelen subjecten zouden laten leiden wordt getwijfeld. In dit perspectief benaderen onderzoekers dergelijke claims vooral als een al dan niet succesvolle strategie om inmenging vanuit de overheid, managers of burgers af te wenden.

Hedendaagse auteurs als Evetts (2003) zelf en Noordegraaf (2007; 2011) bepleiten een gecombineerd perspectief op professionalisme, omdat ze de afzonderlijke perspectieven als

eenzijdig beschouwen en deze tot een te statische opvatting van professionalisme kunnen leiden. Het 'value system'-perspectief wordt als eenzijdig gezien omdat het veronderstelt dat professionele standaarden en ethiek volledig het handelen van professionals zouden bepalen. Het gaat 'mee' in het betoog van professionals zelf en onderschat daarmee de machts- en controlevragen die aan professionaliseringsprojecten kunnen worden verbonden en aan het feit dat professionele claims onderwerp van debat zijn waaraan niet alleen professionals deelnemen. Maar het 'ideologie'-perspectief kan als eenzijdig worden bestempeld omdat het professionals vooral als machtsmaximaliseerders ziet, zonder aandacht voor differentiatie binnen en tussen beroepsgroepen en zonder aandacht voor de vraag of en onder welke condities 'professionele logica' effectief zou kunnen zijn in de aanpak van bepaalde maatschappelijke problemen.

Ook in dit onderzoek zullen we beide perspectieven benutten om naar de rol van professionalisme in publieke dienstverlening cq. activering te kijken. Dat betekent dat we de potentiële professionaliteit van (activerings-)werk en van contactambtenaren als een in principe omstreden eigenschap beschouwen. Het gaat om een claim die in een gegeven context meer of minder erkend kan worden, bijvoorbeeld door de organisaties waarbinnen dienstverleners werken. Deze claim kan niet los worden gezien van (de definitie van) het sociale probleem waar het werk zich op richt en de mate waarin (andere) betrokken belanghebbenden een (bepaalde) professionele werkwijze voor de oplossing van dat probleem al dan niet van belang achten.

In zo'n benadering van de rol van professionalisme is een exacte definitie van professioneel werk weinig zinvol. Claims op 'professionaliteit' worden dan immers gezien als onderwerp van maatschappelijk debat en aan plaats en tijd gebonden (Abbott 1988). Juist die claims zijn een relevant onderwerp van onderzoek naar dienstverlening, evenals de mate waarin ze het verloop van dienstverleningsprocessen (mee) beïnvloeden. Tegelijkertijd komen uit de literatuur wel algemene kenmerken van dienstverlenend werk naar voren die de keuze voor een professionalisme-perspectief bevorderen: dat is niet voor alle soorten werk even voor de hand liggend. Ook hier sluiten we aan bij Evetts (2003) die een pragmatische afbakening voorstelt van het werk waar onderzoekers vanuit een professionalisme-perspectief zich doorgaans op richten. Vanuit deze pragmatische insteek kunnen we stellen dat een 'professionalisme perspectief' op dienstverlenend werk zich vooral bezighoudt met dienstverlening die naar inschatting van de onderzoekers:

- ◆ gericht is op als complex gedefinieerde maatschappelijke problemen;
- ◆ vaker bestaat uit deels geïndividualiseerde dan uit volledig gestandaardiseerde oplossingen voor deze problemen;
- ◆ de toepassing veronderstelt van relatief hooggeschoolde kennis en vaardigheden van dienstverleners;

- ♦ mede gefundeerd is in door professionals zelf onderschreven normen, methoden en 'ethiek' (Abbott 1988; Evetts 2003; Freidson 2001; Gastelaars 1997; Mashaw 1983; Vinzant en Crothers 1998).

Het gaat dus vooral om dienstverlening die zich richt op min of meer specialistische behandeling van complexe problemen waarvoor standaardoplossingen niet effectief worden geacht. Professionele dienstverlening wordt door Hasenfeld (1983; 1992) daarom vooral verbonden met de eerder beschreven *people changing technologies*. Het onderzochte dienstverleningsproces is veelal gedifferentieerd, zowel in termen van de handelingen die dienstverleners verrichten als ten aanzien van de aard en intensiteit van de interacties met de te behandelen subjecten.

Net als in het *street-level bureaucracy*-perspectief worden de dienstverleners vanuit een professionalisme-perspectief als centrale actoren in dienstverleningsprocessen beschouwd. Waar in het *street-level bureaucracy*-perspectief de dienstverleners echter vooral als beleidsuitvoerders (en beleidsmakers) worden gezien, worden zij in een professionalisme-perspectief meer gezien als behandelaren of probleemoplossers die volgens professionele normen en standaarden hun werk doen of pogen te doen.

Een centraal aandachtspunt in onderzoek naar dienstverleningsprocessen vanuit een professionalisme-perspectief is de status van professionele standaarden en de mogelijkheden voor het feitelijke gebruik hiervan in het dagelijkse werk. Deze standaarden vormen de basis voor het werk van dienstverleners die als professional (willen) worden beschouwd (Evetts 2003; Freidson 2001). Dienstverleners leren deze standaarden ideaaltypisch tijdens hun opleiding en de socialisatie op hun werkplek (Evetts 2003; Mintzberg 2006).

Abbott (1988; 1992) typeert professionele standaarden in algemene zin als abstracte en complexe kennis over en classificaties van het te behandelen probleem en mogelijke behandelingen. Ze volgen in principe uit de kennis die professionals (en hun beroepsgroepen) zelf ontwikkelen en leren over de te behandelen problemen (Abbott 1988; Freidson 2001). Deze professionele standaarden zijn volgens Abbott (1988; 1992) doorgaans niet alleen complex en abstract, maar tot op zekere hoogte ook onzeker: hun kans om het probleem met succes op te kunnen lossen is bijna nooit honderd procent. Als een (professionele) standaard in ondubbelzinnig te omschrijven situaties met zekerheid tot een bepaald resultaat zou leiden, zou het werk immers gestandaardiseerd kunnen worden en nog maar tot op zekere hoogte professionele inbreng vereisen: het verschil met bureaucratisch beslissen zou daarmee verdwijnen en de professionele claim onder druk zetten.

Abbott (1988) beschrijft als professioneel beschouwde dienstverleningsprocessen in algemene zin als een proces van classificatie en reductie van het te behandelen probleem op basis van deze professionele standaarden. De te behandelen casus wordt geclassificeerd in professionele termen en concepten en ontdaan van kenmerken die volgens de professionele norm irrelevant zijn. Dit classificatieproces volgt niet enkel een binaire logica op basis van eenduidige regels en uitsluitingen, maar vereist eigen inschattingen en beoordelingen. Op basis hiervan wordt vervolgens een behandeling van het probleem gekozen. De aard van het werk wordt dus op een andere manier beschreven dan het werk van een *street-level bureaucrat* die geacht wordt te classificeren en te beslissen op basis van overheidsregels (Freidson 2001; Gastelaars 1997; Mashaw 1983; Mintzberg 2006).

De status van professionele standaarden wordt in de literatuur mede in verband gebracht met de mate van professionele institutionalisering van de beroepsgroep waarvan dienstverleners kunnen of moeten deel uitmaken. Aspecten van institutionalisering betreffen bijvoorbeeld eigen vakorganisaties, toegangscriteria voor de beroepsgroep, certificering van professionals en methoden, eigen opleidingen en (academische) onderzoekinstellingen die de professionele kennis bewaken en ontwikkelen (Abbott 1988; Freidson 2001). Auteurs als Abbott (1988), Evetts (2006) en Kirkpatrick et al. (2005) benadrukken het dynamische karakter van de institutionaliseringsprocessen waardoor bepaalde beroepsgroepen of werksoorten door de geschiedenis heen verschillend kunnen scoren op de geschetste kenmerken. Om dit dynamische karakter van institutionaliseringsprocessen te benadrukken spreken Kirkpatrick et al. (2005) daarom van professionaliseringsprojecten.

Voor de analyse van dienstverleningsprocessen is inzicht in de stand van zaken van deze professionaliseringsprojecten rondom het te onderzoeken werk vooral van belang omdat ze mede van invloed kan zijn op het succes waarmee dienstverleners die tot deze beroepsgroepen behoren professionele autonomie kunnen claimen en controle over het dagelijkse werk kunnen krijgen en behouden. Voor de ene groep professionals is dit vertrouwen groter dan voor de andere, zodat de ene professional ook makkelijker slaagt in het claimen van autonomie dan de ander (Abbott 1988; Evetts 2003; Fournier 1999; Freidson 2001). Ook het succes van eventuele weerstand tegen niet professionele vormen van sturing kan mede afhangen van de kracht van de beroepsgroep (Evans 2010).

Auteurs als Evans (2010), Farrell en Morris (2003) en Kirkpatrick et al. (2005) wijzen er wel op dat zeker in de sfeer van de sociale zekerheid en welzijnsbeleid dienstverleners niet vanzelfsprekend tot sterke beroepsgroepen horen. Bovendien wijzen zij, maar ook Clarke en Newman (1997) er op dat de professionaliseringsprojecten van veel van deze beroepsgroepen (zoals bijvoorbeeld maatschappelijk werk) nauw verbonden waren met de uitbreiding van verzorgingsstaten sinds de tweede wereldoorlog. Het gaat met andere

woorden om professies die voor hun groei en voortbestaan meer dan klassieke professies zoals artsen of advocaten afhankelijk zijn van ondersteuning en financiering door de overheid. Zij zullen hun expertise dan ook moeten kunnen legitimeren in relatie tot ambities en doelen van de verzorgingsstaat. Als deze ambities veranderen, kan deze legitimiteit dan ook onder druk komen te staan.

Tenslotte besteden ook onderzoekers vanuit een professionalisme-perspectief aandacht aan de rol van dienstverleningssubjecten in het dienstverleningsproces, hoewel dit geen erg centraal aandachtspunt in dit perspectief kan worden genoemd.³ Gastelaars (1997) beschrijft in algemene zin de rol van burgers in professioneel gestuurde dienstverleningsprocessen als een 'te behandelen casus', die wordt geclassificeerd in termen van professionele categorieën ten aanzien van het te behandelen probleem of de aan te bieden behandeling.

Ook vanuit een professionalisme-perspectief wordt gewezen op informele beïnvloedingsmogelijkheden die burgers kunnen hebben. Deze zijn tot op zekere hoogte vergelijkbaar met het *street-level bureaucracy*-perspectief. Dat wil zeggen, ook als professioneel beschouwde dienstverleners zijn voor het welslagen van hun interventies deels afhankelijk van de informatie die de burger aanlevert en de mate waarin hij getrouw meewerkt aan de behandeling. Om die reden werken professionals volgens Abbott (1988) vaak liever met relatief vaardige burgers die gedragsaanwijzingen in het kader van behandelingen begrijpen en kunnen opvolgen.

2.3 Beslisruimte van dienstverleners in hun dagelijks werk

2.3.1 Het begrip beslisruimte

Zowel vanuit een *street-level bureaucracy*- als een professionalismeperspectief op dienstverlening wijzen onderzoekers op het bestaan van vrijheid van dienstverleners om zelf in meer of mindere mate de invulling van dienstverleningsprocessen te bepalen.

Van beslisruimte bestaan veel verschillende definities en omschrijvingen (Campbell 1999; Evans 2010; Gallie et al. 2004; Klatt 2007; Mashaw 1983; Maynard-Moody 2000; Nickels 2007; Taylor en Kelly 2006; Vinzant en Crothers 1998; Walker en Niner 2005). Sommige van deze auteurs leggen vooral de nadruk op beslisruimte in relatie tot (overheids-)regels, anderen beschouwen beslisvrijheid als handelingsvrijheid van dienstverleners in meer brede zin. De meeste auteurs zien beslisruimte wel in relatie tot standaarden en normen die de vrijheid afperken. Dworkin (1978, aangehaald in Klatt 2007:507) illustreert dit met het beeld van beslisruimte als het gat in een donut: dat gat (de beslisruimte) bestaat alleen door het

³ De aandacht gaat vooral uit naar de relatie van professionals met de organisaties waarbinnen ze werken en naar professionaliseringsprojecten.

deeg (de kaders) waardoor het afgebakend wordt. Zonder naar een precieze definitie van beslisruimte te streven, is dat ook de wijze waarop beslisruimte in dit onderzoek zal worden benaderd: het gaat om de vrijheid van beslissen en handelen van dienstverleners bij de uitvoering van het werk in relatie tot standaarden en normen die dat handelen mee structureren. Die standaarden kunnen afkomstig zijn van beleid, maar dus ook van een professie.

Onderzoekers achten aandacht voor beslisruimte en de omgang er mee van belang om de 'productie' van (publieke) dienstverlening op de werkvloer te kunnen begrijpen. Bovendien kan dit verschijnsel verantwoordingsvragen oproepen. Want als (erkende) standaarden maar tot op zekere hoogte het handelen van dienstverleners mee bepalen, hoe verantwoordbaar is dat handelen dan? En hoe gaan dienstverleners om met beslisruimte als de standaarden niet helder zijn, of onderling tegenstrijdig? Zoals we in deze paragraaf nader uitwerken, heeft deze discussie vanuit een *street-level bureaucracy*-perspectief wel een ander karakter dan vanuit een professionalisme-perspectief.

2.3.2 Analyses van beslisruimte vanuit een *street-level bureaucracy*-perspectief

Vanuit een *street-level bureaucracy*-perspectief wordt beslisruimte doorgaans aangeduid als discretionaire ruimte. De discretionaire ruimte van *street-level bureaucrats* vormt voor Lipsky (1980) de belangrijkste reden om dienstverleners als beleidsmakers te typeren in plaats van als beleidsuitvoerders. Onderzoekers in dit perspectief hebben verschillende mogelijke oorzaken benoemd voor het feit dat (sociaal) beleid nauwelijks zonder invloed van de uitvoerders kan worden uitgevoerd (Dubois 2010; Evans 2010; Lipsky 1980; Meyers et al. 1998; Meyers en Vorsanger 2007; Van der Veen 1990; Wagenaar 2004):

- ◆ individualiseringsdoelstellingen;
- ◆ onduidelijkheden, tegenstrijdigheden of multi-interpretabele beslisriteria in het uit te voeren beleid;
- ◆ de beperkte effectiviteit van (organisatorische) sturingsmechanismen gericht op beïnvloeding van het gedrag en de beslissingen van dienstverleners, deels voortvloeiend uit het onvolkomen toezicht op het verloop van primaire processen in de spreekkamers;
- ◆ het genoemde sociale karakter van dienstverlening dat van invloed kan zijn op de informatieverzameling en de beoordeling hiervan;
- ◆ de 'onuitvoerbaarheid' van beleid door de werkomstandigheden waaronder dienstverleners werken en de beperkte middelen die ze hebben waardoor ze prioriteiten (moeten) stellen die door het beleid formeel doorgaans niet beoogd worden.

Discretionaire ruimte kan dus zowel ontstaan door de aard van regelgeving, door de condities waaronder dienstverleners werken als door de wijze van toezicht op hun dagelijks werk.

Volgens Lipsky (1980) kan discretionaire ruimte bewust worden gecreëerd door de overheid omdat niet alle omstandigheden en situaties waarop regelgeving van toepassing kan zijn op voorhand kunnen worden voorzien of omschreven. De individualiseringsmogelijkheden van de Nederlandse bijstand zijn hier een voorbeeld van. Het scheppen van discretionaire ruimte kan volgens hem in bepaalde gevallen ook als een strategie worden geïnterpreteerd om lastige beleidsdilemma's op het bord van de uitvoerders te leggen.

Vanuit het *street-level bureaucracy*-perspectief hebben onderzoekers veel aandacht besteed aan de vraag hoe dienstverleners om gaan met de discretionaire ruimte in hun dagelijkse werk en wat dit betekent voor de sociale constructie van beleid (Van der Veen 1990). Daarbij komt naar voren dat uitvoerders discretionaire ruimte kunnen benutten om hun werkomstandigheden én hun klanten 'beheersbaar' te houden, vaak in een context van te beperkte hulpbronnen en onduidelijke beleidsdoelstellingen. Dit leidt tot informele uitvoeringsstrategieën en routines die de beleidsuitkomsten kunnen beïnvloeden zonder dat beleidsmakers deze invloed van dienstverleners beogen. Doorgaans worden in de literatuur de volgende soorten strategieën onderscheiden (Engbersen 2006; Lipsky 1980; Newman 2005; Van der Veen 1990):

- ◆ het niet of onvolledig (kunnen) werken volgens uitvoeringvoorschriften (*rule breaking* en *rule bending*);
- ◆ het maken van onderscheid en keuzes waar dat niet zo bedoeld is (*rule making*);
- ◆ het selectief toegang bieden tot voorzieningen en diensten voor bepaalde klanten, vaak de meer kansrijke klanten, om de uitvoering zo soepel mogelijk te maken (*rationing services, creaming*);
- ◆ het op basis van eigen criteria stereo-typeren van klanten.

Lipsky (1980) en navolgers besteden ook aandacht aan de mogelijke risico's die aan deze informele strategieën verbonden kunnen zijn. Enerzijds kan discretionaire ruimte een voorwaarde zijn voor dienstverleners om beleidsuitvoering aan te kunnen passen aan de individuele situatie van burgers waar dienstverlening zich op richt (Vinzant en Crothers 1998). Maar anderzijds impliceren de aangetroffen informele strategieën dat uitvoerders niet vanzelfsprekend hun discretionaire ruimte met dit doel gebruiken. De uitvoering van beleid wordt daardoor volgens Lipsky deels onvoorspelbaar. Daarbij is niet zonder meer stuurbaar welke belangen dienstverleners voorop stellen:

at best street-level bureaucrats invent benign modes of mass production that more or less permit them to deal with the public fairly, appropriately, and successfully. At worst, they give in to favoritism, stereotyping and routinizing – all of which serve private or agency purposes (Lipsky 1980:xii).

Discretionaire ruimte wordt vanuit dit perspectief daarom als doorgaans onontkoombaar, maar ook als potentieel problematisch beschouwd. Lipksy problematiseert de individuele gevolgen die dit kan hebben voor betrokken burgers. *Street-level bureaucrats* beïnvloeden in zijn ogen hun toegang tot (publieke) diensten en voorzieningen en de wijze waarop burgers behandeld worden door de overheid. Hiermee hebben ze deels ongezien invloed op de levenssfeer van burgers die van de dienstverlening afhankelijk zijn.

2.3.3 Beslisruimte vanuit een professionalisme-perspectief

Analyses van beslisruimte vanuit een professionalisme-perspectief zijn nogal anders dan vanuit het *street-level bureaucracy*-perspectief. In dit perspectief wordt beslisruimte - doorgaans aangeduid met professionele autonomie in plaats van discretionaire ruimte - namelijk niet zonder meer benaderd als potentieel probleem, maar als door professionals zelf geclaimde voorwaarde voor hun manier van werken.

Om professionele standaarden succesvol toe te kunnen passen, claimen als professional beschouwde dienstverleners doorgaans autonomie om zelf oordelen te kunnen vestigen en besluiten te kunnen nemen over de (uitvoering van de) behandeling (Evetts 2003; Freidson 2001; Gastelaars 1997; Mintzberg 2006). Waar discretionaire ruimte in het *street-level bureaucracy*-perspectief dus vooral wordt gezien als een gevolg van gaten in regelgeving en ontoereikende sturing vanuit de context waarin gewerkt wordt, wordt de oorzaak voor professionele autonomie vooral gezien in het feit dat professionals zelf deze autonomie claimen.

Deze ruimte is volgens professionals zelf nodig omdat hun werk maar ten dele routinematig is uit te voeren, wat samenhangt met de eerder gemaakte typering van het uitvoerende werk. Dit vereist interpretatie en weging van verschillende soorten informatie over zowel de individuele casus als over de kenmerken van de behandeling. Het is volgens hen met andere woorden een complex cognitief proces in het hoofd van de professional dat autonomie van denken en handelen vereist. Abbott (1988) reserveert voor het niet-routinematige deel van dit cognitieve proces de term *inference*, of te wel de gevolgtrekking uit beschikbare informatie. In dit proces worden zowel oplossingsmogelijkheden uitgesloten als mogelijke scenario's op hun verwachte succeschansen beoordeeld. De input voor dit proces wordt niet alleen gevormd door de algemene professionele standaarden of technische vaardigheden, maar ook door de praktijkervaring van de professional zelf met bepaalde casussen en behandelingen en inschattingen over de te behandelen casus. Van der Laan (2003) spreekt in dit verband van professionele intuïtie, gebaseerd op patroonherkenning: het 'zonder nadenken' beoordelen van situaties door combinatie van geschoolde kennis en praktijkervaring op een specifieke context. In Engelstalige literatuur wordt gesproken van *tacit knowledge*.

Onderzoek naar beslisruimte vanuit een professionalismeperspectief richt zich dan ook niet zo zeer op al dan niet geoorloofde uitvoeringsstrategieën, maar meer op de vraag in hoeverre de dienstverlener in staat wordt gesteld om autonoom beslissingen te nemen met betrekking tot het op te lossen probleem. Daarbij komen vooral vertrouwen in de professionele normen en 'niet-professionele' vormen van sturing op het dagelijkse werk als relevante, onderling samenhangende aandachtspunten naar voren.

Vooraf vanuit een *valuesystem*-perspectief op professionalisme komt de vraag naar voren in hoeverre professionals en hun standaarden voldoende vertrouwd worden om zelf beslissingen te nemen met betrekking tot de uitvoering van het werk: op dat vertrouwen is de (toegekende) autonomie van professionals vanuit dit perspectief mede gebaseerd (Svensson 2006). Als de autonomie van professionals door niet-professionals wordt ingeperkt, wordt dit vooral gezien als een vertrouwensbreuk en aantasting van de ideaaltypische professionele dienstverleningslogica (Freidson 2001; Svensson 2006). Blijkbaar schort er dan wat aan de erkenning van de professionele normen waardoor andere vormen van sturing op het werk aan invloed winnen. Dergelijke 'niet-professionele' inperkingen van autonomie, bijvoorbeeld onder invloed van NPM (zie 2.4), worden veelal geïnterpreteerd als 'de-professionalisering', de afname van mogelijkheden om volgens de professionele standaarden te kunnen werken (Baines 2004; Carey 2009).

Vanuit een ideologie-perspectief wordt autonomie van dienstverleners meer gezien als de uitkomst van een strijd om de controle over de invulling van het werk, waarin naast de professionals zelf (en eventueel hun beroepsgroepen) ook bijvoorbeeld hun managers of burgers als subjecten van dienstverlening partij kunnen zijn. Het leidt tot een minder statische opvatting over wat wel en niet 'professioneel' is. In die strijd kunnen verschillende normen een rol spelen en bepalen onderlinge machtsverhoudingen mede welke normen de doorslag geven in de structurering van het werk en de omgang met ruimte. Volledige professionele autonomie is vanuit dit perspectief eigenlijk niet mogelijk omdat er altijd andere belanghebbenden bij (de uitkomsten van) het dienstverleningsproces zijn. Vanuit dit perspectief wijzen onderzoekers ook op het verschijnsel dat professionals *managerial* normen zoals efficiency of financiële verantwoordbaarheid kunnen overnemen in hun professionele standaarden om invloed op het werk te kunnen blijven houden (Evetts 2009; Fournier 1999; Kirkpatrick et al. 2005). De invloed van professionalisme wordt dan dus niet zonder meer minder, maar het krijgt een andere invulling.

2.4 Dienstverlenend werk als handelen in context

2.4.1 Inleiding

Zoals betoogd kan het handelen van dienstverleners niet los worden beschouwd van de bredere context waarbinnen zij werken. Meer concreet werden in hoofdstuk één twee dimensies van deze context van belang geacht: beleidskeuzes met betrekking tot de uitvoering van dienstverlening en de organisatiecontext waarbinnen dienstverleners werken. In deze paragraaf gaan we nader in op de vraag hoe in de literatuur gekeken wordt naar de rol die contextkenmerken op deze dimensies spelen in relatie tot het dagelijkse werk van dienstverleners.

2.4.2 Beleidskeuzes en de aard van dienstverlening

Publieke dienstverleners werken voor of namens de overheid. In dat kader vormt overheidsbeleid een relevant onderdeel van de context waarbinnen dienstverleners werken. De beide perspectieven op dienstverlening verschillen ten aanzien van de wijze waarop naar de rol van beleid wordt gekeken. Daarbij kan zoals aangegeven in het eerste hoofdstuk een onderscheid worden gemaakt tussen beleidsregulering van de *inhoud* van het werk en beleidskeuzes met betrekking tot *governance*, de wijze waarop de rol van uitvoeringsorganisaties en andere partijen in de uitvoering van het werk wordt gecoördineerd.

2.4.2.1 Beleidskeuzes met betrekking tot de inhoud van dienstverlening

Vanuit een *street-level bureaucracy*-perspectief zien onderzoekers overheidsbeleid als de grondslag voor het handelen en beslissen van de dienstverleners. Beleid wordt in dit perspectief met andere woorden als centraal sturingsprincipe gezien, hoewel deregulering onder invloed van NPM deze sturingsmogelijkheden kan verminderen. Een van de centrale vragen in de literatuur is hoe dit principe in de praktijk werkt: in hoeverre laten dienstverleners zich bij hun beslissingen sturen door het beleid dat ze geacht worden uit te voeren? En welke beleidskenmerken spelen daarbij een rol?

Zoals we eerder zagen, is de conclusie in *street-level bureaucracy*-onderzoeken doorgaans dat beleid niet alleen wordt uitgevoerd door publieke dienstverleners, maar ook door hen wordt 'geco-produceerd', door de discretionaire ruimte die zij hebben die deels door beleid wordt veroorzaakt. Specifieke kenmerken van beleid spelen hierin een rol:

- ◆ onduidelijkheden of tegenstrijdigheden in (sociaal) beleid en handelingsvoorschriften die daaruit volgen;
- ◆ de mate van standaardisering en de ruimte voor individualisering binnen beleid;
- ◆ de 'uitvoerbaarheid' van beleid in relatie tot de beschikbaarheid van middelen en de 'vraag naar beleid' onder burgers.

Beleid kan discretionaire ruimte veroorzaken als regels algemeen zijn geformuleerd en nadere invulling en interpretatie behoeven, als afwijkingen van regels onder bepaalde omstandigheden toegestaan zijn, als regels onderling tegenstrijdig zijn en moeten worden afgewogen of als niet alle voorkomende omstandigheden door regels worden omschreven (Klatt 2007; Van der Veen 1990). Vinzant en Crothers (1998) maken verder een onderscheid tussen discretionaire ruimte ten aanzien van de (interpretatie van) beleidsdoelen (wat moet er bereikt worden) en ruimte ten aanzien van de wijze waarop het werk dient te worden uitgevoerd (hoe moet het doel bereikt worden). Zo kan regelgeving openlaten welke informatie precies moet worden gebruikt, hoe deze moet worden verzameld, in hoeverre deze moet worden geverifieerd en hoe informatie zich dient te verhouden tot abstracte of open geformuleerde beleidscategorieën (Mashaw 1983).

Ook vanuit een professionalisme-perspectief op publieke dienstverlening spelen beleid en overheidsdoelstellingen een rol in de analyses. In dit perspectief staat echter meer de vraag centraal in hoeverre beleid professioneel autonoom handelen mogelijk maakt en in hoeverre beleid professionals reguleert en controleert, bijvoorbeeld door het stellen van eisen aan professionele standaarden en kwaliteit van uitvoerders. Vanuit een professionalisme perspectief wordt gestandaardiseerd beleid dan ook eerder gezien als inperking van professionele autonomie en biedt meer gedifferentieerd en geïndividualiseerd beleid juist ruimte voor professionele autonomie.

Clarke en Newman (1997), Evans (2010) en Kirkpatrick et al. (2005) wijzen daarbij op het feit dat – mede afhankelijk van de macht van professionals – professionals en professionele normen in bepaalde contexten ook een rol kunnen spelen in de formulering van overheidsbeleid. Een voorbeeld dat zij geven is gezondheidsbeleid. In het Verenigd Koninkrijk hebben medische professionals volgens deze auteurs van oudsher een grote invloed gehad op de formulering van dit beleid, op basis van (overheids-)erkenning van hun expertise op dit vlak. Op het terrein van sociaal beleid is deze invloed volgens hen doorgaans minder vanwege de lagere status van professionals in deze sectoren.

Beide perspectieven laten vanuit verschillende invalshoeken zien dat de wijze van beleidsregulering van de inhoud van het werk een rol speelt in de uitvoering van het werk. In algemene zin komen vooral twee algemene beleidskenmerken naar voren die hierbij van belang zijn. Ten eerste betreft dit de mate waarin en de wijze waarop beleid de uitvoering beoogt te standaardiseren middels regels of juist differentiatie en individualisering mogelijk maakt. Deze keuzes beïnvloeden mede de ruimte die dienstverleners krijgen om het werk bureaucratisch of juist professioneel in te vullen. Ten tweede betreft dit de vraag in hoeverre beleid beoogt te sturen op de professionele aard van het werk, bijvoorbeeld door het stellen van kwaliteitseisen aan uitvoerders.

2.4.2.2 Governance-keuzes en de uitvoering van dienstverlening

Zoals aangegeven is de aandacht in de literatuur voor het belang van beleidskeuzes ten aanzien van *governance* de laatste jaren toegenomen. Hervormingen, vaak mede onder invloed van NPM, hebben in verschillende publieke sectoren geleid tot herverdeling van verantwoordelijkheden met betrekking tot de nadere invulling en uitvoering van beleid.

Uit de literatuur komen globaal drie veel voorkomende hervormingen naar voren die – vaak in combinatie – leiden tot een nieuwe *governance*-context waarbinnen uitvoeringsorganisaties en hun medewerkers opereren (Van Berkel en Borghi 2008; Hill en Hupe 2007; 2009; Newman 2005; Pollitt en Bouckaert 2004):

- ◆ ten eerste betreft dit processen van decentralisatie en deregulering van de verhouding tussen centrale en decentrale overheid die in principe meer beleidsruimte op lagere niveaus scheppen. Tegelijkertijd blijken decentralisatie en deregulering samen te kunnen gaan met op NPM-gebaseerde sterkere sturing door het centrale niveau op het realiseren van beleidsresultaten wat de ruimte ook kan inperken;
- ◆ ten tweede zijn op verschillende terreinen van publieke dienstverlening marktwerking en privatisering ingevoerd. Dit impliceert dat publieke uitvoeringsorganisaties een beperktere rol in de uitvoering van dienstverlening kunnen krijgen, maar ook nieuwe taken kunnen krijgen op het vlak van inschakeling van en toezicht op marktpartijen;
- ◆ ten derde wordt publieke dienstverlening steeds vaker in netwerken van uitvoeringsorganisaties georganiseerd, wat net als het vorige punt betekent dat uitvoeringsorganisaties niet meer vanzelfsprekend alleen verantwoordelijk zijn voor dienstverlening én te maken kunnen krijgen met nieuwe samenwerkingsrelaties op uitvoerend niveau (O'Toole en Meier 2004). Newman (2005) betoogt in dit verband dat de focus van onderzoekers niet enkel meer op afzonderlijke dienstverleners gericht zou moeten zijn, maar op de netwerken van dienstverleners die op steeds meer plekken verantwoordelijk worden voor beleidsproductie.

Voor dit onderzoek is vooral de vraag of en hoe deze veranderingen in de context een rol kunnen spelen in de uitvoering van publieke dienstverlening.

Vanuit een *street-level bureaucracy*-perspectief kijken auteurs hierbij vooral naar de invloed van de geschetste hervormingen op de discretionaire ruimte van dienstverleners en hun omgang daarmee.

Brodin (2006) concludeert bijvoorbeeld dat bepaalde *governance*-keuzes het 'probleem' van discretionaire ruimte van *street-level bureaucrats* niet zozeer 'oplossen' maar deels een ander karakter geven en tot nieuwe informele strategieën kunnen leiden. Deregulering en decentralisatie vergroten volgens haar de discretionaire ruimte voor dienstverleners, maar ook signaleert zij dat prestatiesturing kan leiden tot uitvoerdersstrategieën waarin *making the numbers* het overkoepelende doel wordt. Uitbesteding van dienstverlening via marktwerking beschrijft zij als een strategie om discretionaire ruimte uit te besteden aan private bedrijven, waarbij het volgens haar vooral van de contracten afhangt hoe deze bedrijven hiermee omgaan. Johnson Dias en Maynard-Moody (2006) bevestigen dit in hun onderzoek naar de uitvoering door private bedrijven die in hoge mate vergelijkbaar blijkt met de publieke uitvoering.

Hill en Hupe (2007) betogen dat het werken in netwerken in potentie impliceert dat dienstverleners meer discretionaire ruimte nodig hebben: als zij zich enkel (moeten) laten leiden door strikte regels vanuit de eigen organisatie wordt samenwerking immers ingewikkeld. Discretionaire ruimte wordt dan dus een soort voorwaarde om succesvol samen te kunnen werken.

In analyses van deze ontwikkelingen vanuit een professionalisme-perspectief is een veel voorkomende inschatting van auteurs vooral dat de geschetste *governance*-keuzes kunnen leiden tot meer 'niet-professionele' sturing op dienstverleners en in die zin hun autonomie inperken. Enerzijds gaan meer 'niet professionals' zich bemoeien met wijze waarop het werk zou moeten worden uitgevoerd. Dit betreft bijvoorbeeld sturing vanuit de overheid door resultaatsturing in combinatie met een veelal grotere inzet van controle door de overheid van beroepspraktijken. Anderzijds kan marktwerking leiden tot een grotere sturing via prijsprikkels, onderlinge competitie of rechtstreekse sturing op het dagelijkse werk door burgers: vormen van sturing die niet zonder meer onderdeel vormen van de door professionals zelf beoogde logica van werken (Bosselaar 2005; Evans 2010; Evetts 2009; Flynn 1999; Freidson 2001; Kirkpatrick et al. 2005).

Tegelijkertijd wijst een deel van deze auteurs er ook op, dat deze ontwikkelingen niet vanzelfsprekend betekenen dat professionalisme geen rol meer kan spelen in het dagelijkse werk. Zo is mogelijk dat deregulering en decentralisatie juist tot meer autonomie leiden. Verder betekenen marktverhoudingen niet per definitie dat het professionele karakter van de uitvoering verdwijnt. Verder kunnen ze leiden tot 're-professionalisering', het aanpassen van professionele standaarden aan nieuwe maatschappelijke (en beleidsmatige) eisen zonder dat dit volledig ten koste hoeft te gaan van de autonomie in het werk. De impact van deze keuzes kan dus per uitvoeringspraktijk verschillen en is mede afhankelijk van zowel de precieze aard van de nieuwe relaties, de wijze waarop daar in de praktijk invulling aan wordt

gegeven, de mate waarin professionals hun eigen standaarden aanpassen aan veranderde verwachtingen en de 'kracht' van de professionals om hun autonomie te handhaven (Evans 2010; Evetts 2009; Kirkpatrick et al. 2005; Noordegraaf 2007; 2011).

2.4.3 Organisatiekeuzes en de uitvoering van dienstverlening

De volgende relevante dimensie van de context betreft organisatiekeuzes met betrekking tot de uitvoering van het werk. Jewell (2007) spreekt in dit verband van *organisational capacity*. In de literatuur worden vooral twee soorten kenmerken van organisaties relevant geacht in relatie tot de aard van het werk.

Ten eerste betreft dit keuzes die betrekking hebben op de organisatie van het primaire uitvoeringsproces, de verantwoordelijkheden die dienstverleners daarbinnen krijgen en de werklust die hen dat oplevert door de verdeling van middelen. In termen van Mintzberg (2006) gaat het vooral om keuzes met betrekking tot horizontale en verticale specialisatie van het werk. Onder horizontale specialisatie verstaat hij de verdeling van taken tussen medewerkers op het zelfde hiërarchische niveau. Met verticale specialisatie doelt Mintzberg op de verdeling van (beslis-)bevoegdheden in de hiërarchische lijn.

Ten tweede betreft dit keuzes ten aanzien van wat Mintzberg (2006) de coördinatie van het werk noemt, de wijze van afstemming van de uitvoering van het werk met organisatiedoelen. Daarbij kan in het verlengde van Mintzberg onderscheid worden gemaakt in drie mogelijke coördinatievormen: het gebruik van regels en procedures, de sturing op resultaten of *output* onder invloed van NPM en de 'standaardisering van vaardigheden' van dienstverleners.⁴ Deze coördinatievormen blijken in publieke organisaties overigens naast elkaar voor te kunnen komen, niet in de laatste plaats als gevolg van de opkomst van NPM en de eerder genoemde *governance*-keuzes (Clarke en Newman 1997; Du Gay 2005; Pollitt en Bouckaert 2004).

In de *street-level bureaucracy*-analyses van deze organisatiekenmerken staat in algemene zin wederom vooral de vraag centraal of en hoe deze organisatiekeuzes discretionaire ruimte van dienstverleners en hun omgang daarmee mee beïnvloeden.

Specialisatie van werkzaamheden bakent het meest direct de taken en bevoegdheden af van dienstverleners en daar mogelijk aan verbonden discretionaire ruimte. Van der Veen (1990) wijst er in dit verband wel op dat veel specialisatie en functiedifferentiatie de noodzaak voor afstemming tussen collega's kan vergroten, wat hij juist als potentiële bron van discretionaire ruimte ziet. In onderzoeken over activering (zie ook hoofdstuk drie) wordt aangegeven dat

⁴ Mintzberg (2006) onderscheidt ook nog direct toezicht en onderlinge aanpassing als mogelijke principes. Deze laten we voor de analyse van publieke dienstverlening buiten beschouwing.

de breedte van het takenpakket van invloed kan zijn op de focus die dienstverleners daarin leggen (Hagen en Owens-Manly 2002; Meyers et al. 1998; Morgen 2001).

Een hieraan verbonden aspect dat in de *street-level bureaucracy*-literatuur veel aandacht krijgt, betreft de organisatie van de werkbelasting van medewerkers en de hoeveelheid klanten die ze worden geacht te bedienen (de *caseload*). Hoge werkbelasting en hoge *caseloads* als gevolg van beperkte middelen worden door verschillende auteurs (Foster en Hogget 1999; Jewell 2007; Lipksy 1980; Thorén 2008; Van der Veen 1990) als een belangrijke zo niet de belangrijkste oorzaak voor informele strategieën gezien.

Ten aanzien van de coördinatie van het werk kijken auteurs in dit perspectief zoals verwacht kan worden ten eerste naar de rol van regels en procedures, die de ideaaltypische coördinatiewijze binnen bureaucratische organisatie vormen. Het onderscheid met 'beleidssturing' is hier overigens niet glashelder te maken. Het gaat in dit geval om de regels en procedures die binnen de organisatie gelden voor de uitvoering. Een overkoepelend thema in de *street-level bureaucracy*-literatuur is het feit dat aangetroffen organisatiedoelen, standaarden en regels in publieke dienstverlenende organisaties veelal ambigu zijn en ruimte openlaten, waardoor (meer) discretionaire ruimte ontstaat (Lipksy 1980; Thorén 2008; Van der Veen 1990). Bovens en Zouridis (2002) en Jewell (2007) wijzen verder op de specifieke rol die ICT-systemen zijn gaan vervullen in deze vorm van coördinatie. Deze systemen kunnen naast gegevensregistratie beslisregels en classificatiesystemen bieden en daarmee de keuzevrijheid van dienstverleners afbakenen.

Daarnaast besteden verschillende auteurs (Brodkin 2006; Lipksy 1980; Taylor en Kelly 2006) aandacht aan de rol van resultaatsturing als coördinatieprincipe als gevolg van de opkomst van NPM. Over de impact hiervan wordt verschillend gedacht.

Deze vorm van coördinatie kan worden ingevoerd met als doel om de discretionaire ruimte te beteugelen en het handelen van dienstverleners te sturen (Ridzi 2004; Taylor en Kelly 2006). Taylor en Kelly (2006) betogen zelfs dat een groot deel van het 'probleem' van discretionaire ruimte zoals beschreven door Lipksy (1980) is verdwenen als gevolg van resultaatsturing. Volgens hen leidt *target setting* tot minder interpretatieruimte rondom beleidsdoelen en vindt in veel gevallen striktere controle plaats op het naleven daarvan, waardoor de vrijheid van dienstverleners is ingeperkt. Voor uitvoerders resteert wat zij noemen *task discretion*, die zich beperkt tot afwegingen ten aanzien van de vraag hoe de gestelde (beleids-)doelen het beste bereikt kunnen worden.

Maar andere auteurs zoals Lipksy (1980) zelf en bijvoorbeeld ook Brodkin (2006) en Riccucci en Lurie (2001) laten zien dat *targets* juist ook ruimte kunnen scheppen voor dienstverleners

omdat de wijze waarop resultaten behaald kunnen worden wordt vrijgelaten of omdat onduidelijk is welke invloed dienstverleners op het behalen hiervan kunnen hebben. Bovendien is van belang in hoeverre en hoe op het behalen van resultaten wordt gestuurd. In die gevallen biedt resultaatsturing dus juist extra ruimte voor informele strategieën, zeker als resultaatsturing gepaard gaat met deregulering.

Vanuit een professionalisme-perspectief worden deze organisatiekeuzes vooral besproken vanuit de vraag in hoeverre en hoe deze professionele autonomie bevorderen of juist tot (meer) niet-professionele controle over het dagelijks werk leiden. Onderzoekers vanuit een professionalismeperspectief richten zich overigens niet noodzakelijkerwijs op dienstverleners die voor een publieke organisatie werken. Professionals kunnen immers ook vrij gevestigd zijn of in een maatschap werken. Professionals die wel in organisaties werken, worden in de literatuur ook wel *heteronomous* (Abbott 1988) of *organizational* (Evetts 2009) professionals genoemd, om hun dubbele binding aan te geven met zowel de beroepsgroep als het organisatiebelang. De klantmanagers die in dit onderzoek centraal staan werken voor gemeentelijke sociale diensten en zijn dus vanuit een professionalismeperspectief te beschouwen als *organizational professionals*.

Veel auteurs richten zich daarbij vooral op de vraag in hoeverre en hoe organisaties (en hun managers) professionele autonomie beogen in te dammen en wat dit betekent voor de uitvoering van het werk (Evans 2010; Terpstra en Havinga 2001). De focus ligt bij veel auteurs met andere woorden net als bij analyse van veranderingen in *governance* op mogelijke de-professionaliseringsprocessen en 'niet-professionele' controle op het werk. Zeker in recente literatuur wordt daarbij ook vanuit dit perspectief vooral gekeken naar de invloed van NPM op organisatiekeuzes en de gevolgen voor het dagelijkse professionele werk. Daarbij stellen sommige auteurs dat professionalisme als gevolg van NPM op veel plekken weinig ruimte meer krijgt in hedendaagse organisaties (Baines 2004; Carey 2009; Diefenbach 2009; Healy en Meagher 2004; Parton 2008). Anderen zijn genuanceerder en betogen dat ook bij NPM-strategieën gekeken moet worden hoe deze in de praktijk invulling krijgen in het dagelijks handelen van zowel uitvoerders als managers: dan kan blijken dat 'professionalisme' mogelijk minder ruimte krijgt dan voorheen, maar dat het ook een van de principes in de uitvoering van het dagelijkse werk kan blijven (Evans 2010; Evetts 2009; Farrell en Morris 2003; Kirkpatrick et al. 2005; Newman 2005; Pollitt en Bouckaert 2004).

Meer specifiek krijgt specialisatie van het primaire proces ook vanuit dit perspectief aandacht. Sommige auteurs signaleren dat organisaties mede op basis van NPM streven naar vergaande specialisatie en 'opknippen' van dienstverleningsprocessen in kleinere, afgebakende taken (waarvan misschien ook nog een deel wordt uitbesteed). Voor zover hier geen op professionalisme gebaseerde overwegingen aan ten grondslag liggen wordt deze

vorm van specialisatie veelal als inperking van professionele autonomie gezien, omdat de dienstverleners hierdoor over een kleiner deel van het dienstverleningsproces zeggenschap krijgen. Daarnaast zou het de controlemogelijkheden van managers vereenvoudigen (Diefenbach 2009; Exworthy en Halford 1999; Pollitt en Bouckaert 2004).

Ten aanzien van de rol van coördinatieprincipes krijgen vooral de 'niet-professionele' coördinatievormen regel- en resultaatsturing vanuit de organisatie aandacht in relatie tot de professionele autonomie. Deze roepen de vraag op in hoeverre 'professionele' afwegingen minder ruimte krijgen door regelsturing vanuit de organisatie in de vorm van bijvoorbeeld verplichte protocollen op de uitvoering van het dagelijkse werk. Verschillende auteurs betogen verder dat op NPM gebaseerde sturing autonomie van de dienstverleners vermindert en tot *de-skilling* kan leiden, deels ten gunste van meer autonomie voor de managers (Diefenbach 2009; Flynn 1999; Hood 1991). Bovendien wijzen auteurs op het feit dat nieuwe sturingsvormen in veel gevallen ook tot nieuwe verantwoordingseisen aan de dienstverleners kunnen leiden, wat bijvoorbeeld de administratieve belasting in het dagelijkse werk kan verhogen.

Maar tegelijkertijd beargumenteren auteurs als Berendsen (2007), Evans (2010) en Evetts (2009) dat werk ondanks sterkere *managerial* sturing een op professionalisme gebaseerde 'kern' kan blijven behouden, als dit (door managers zelf) van belang wordt geacht voor de succesvolle uitvoering van het betreffende werk of als de professionele macht van de dienstverleners groot genoeg is. Algemene uitspraken over de impact van NPM zijn daarom ook hier niet mogelijk.

In literatuur is verder weinig terug te vinden over de vraag hoe standaardisering van vaardigheden binnen organisaties, de volgens Mintzberg (2006) ideaaltypische coördinatiestrategie voor professionele organisaties, een rol speelt in het dagelijkse werk. Mogelijk hangt dit samen met de overheersende focus op niet-professionele vormen van controle op het werk. Desalniettemin achten we dit wel een belangrijk aandachtspunt voor dit onderzoek, gegeven de in de inleiding geschetste trends binnen sociale diensten om intern professionalisering van klantmanagers te bevorderen. In het empirische onderzoek zal dit punt daarom wel aan bod komen. Daarbij vragen uitgaande van Mintzberg (2006:39) ideaaltypisch twee organisatiestrategieën aandacht. Ten eerste de vraag of en hoe organisaties in hun werving en selectie rekening houden met de relevant geachte professionele expertise voor de uitvoering van het werk. Ten tweede of en hoe organisaties intern programma's ontwikkelen en aanbieden om de expertise van werknemers (verder) te ontwikkelen.

2.5 Relevante uitvoerings- en contextkenmerken op een rij

In dit hoofdstuk zijn op basis van een verkenning van zowel het *street-level bureaucracy*-perspectief als het professionalisme-perspectief op dienstverlening twee vragen behandeld:

- ♦ hoe worden in de literatuur een bureaucratische en een professionele wijze van uitvoering van publieke dienstverlening getypeerd?
- ♦ welke beleids- en organisatiekeuzes zijn blijkens eerder onderzoek potentieel van belang in relatie tot de bureaucratische of professionele aard van dienstverlening?

Op basis van deze literatuurverkenning kunnen we in de eerste plaats ideaaltypen afleiden voor publieke dienstverlening met een overwegend bureaucratisch karakter en voor professionele dienstverlening (tabel 2.1). Deze ideaaltypen zullen in de volgende hoofdstukken worden gebruikt om de aard van activeringswerk te typeren. Zijn activeringswerkers vooral bezig met het toepassen van beleid, of met een professionele behandeling? Welke beslisruimte krijgen zij en hoe gaan ze daar mee om? Zijn dit vooral informele strategieën, of uitingen van professionele *inference*? En welke professionele standaarden hanteren ze daarbij?

Tabel 2.1 Twee ideaaltypen van publieke dienstverlening

Aspect van dienstverlening	Dienstverlening als werk van <i>street-level bureaucrat</i>	Dienstverlening als werk van professionele dienstverlener
Primair dienstverleningsproces		
Typering van de aard van het werk	Beleidsuitvoering en regeltoepassing middels interacties met burgers <i>People processing</i>	'Behandeling' van burgers op basis van professionele standaarden en 'expert kennis' <i>People changing</i>
Beslisruimte van dienstverleners		
Typering van de omgang van dienstverleners met beslisruimte in dagelijks werk	Informeel strategieën Strategische controle over dagelijks werk en burger Potentieel problematisch verantwoordbaar	Professionele <i>inference</i> en intuïtie op basis van expertise en praktijkervaring Noodzakelijk als gevolg van professionele claim op autonomie

Tabel 2.2 Relevante contextkenmerken in relatie tot de uitvoering van dienstverlening

Context dimensie	Deelaspecten	Relevante kenmerken
Beleid	Inhoud van het werk	Regulering uitvoering (standaardisering – individualisering) Regulering professionaliteit van dienstverleners
	<i>Governance</i>	Relatie centraal-deentraal niveau (centralisatie/ decentralisatie) Invulling marktwerking en uitbesteding Invulling netwerksamenwerking
Organisatie	Organisatie primair proces	Horizontale en verticale specialisatie, verdeling werklast en <i>caseloads</i>
	Coördinatie	Coördinatie via regels, resultaat en vaardigheden

Uit de *review* in dit hoofdstuk volgt verder een nadere uitwerking van beleids- en organisatiekenmerken die potentieel van invloed zijn op de bureaucratische of professionele aard van dienstverlening in de praktijk. In tabel 2.2 staat een overzicht van deze kenmerken. Welke rol specifieke keuzes precies spelen in het uitvoerende werk valt voor de meeste keuzes niet in algemene zin te zeggen, gegeven de verschillende interpretaties die we voor veel aspecten in de literatuur tegenkwamen. Van belang is daarom om te kijken hoe de context van concrete uitvoeringspraktijken er uitziet voor wat betreft bovenstaande kenmerken en of en hoe ze van invloed zijn op de aard van dienstverlening. In de volgende hoofdstukken wordt dit nader uitgewerkt voor de uitvoering van activeringswerk.

3 ACTIVERINGSWERK IN CONTEXT: BUREAUCRATISCHE OF PROFESSIONELE DIENSTVERLENING?

3.1 Inleiding

Activeringsdienstverlening heeft het afgelopen decennium een steeds centralere plek gekregen in de uitvoering van de sociale zekerheid van de meeste westerse verzorgingsstaten (Adler 2006; Gilbert 2002; Pierson 2006). Het gaat om dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden die in algemene zin is gericht op het bevorderen van maatschappelijke participatie van burgers, meestal in de vorm van betaalde arbeid. Medewerking aan deze dienstverlening is voor veel werkloze uitkeringsgerechtigden een voorwaarde om een uitkering te kunnen blijven ontvangen.

In dit hoofdstuk vindt met behulp van eerder onderzoek naar de uitvoering van activeringswerk een nadere verkenning plaats van dit type dienstverlening. Daarbij geldt de kanttekening uit hoofdstuk één dat onderzoek dat in detail ingaat op de uitvoering van dit werk relatief schaars is. Desalniettemin biedt beschikbare literatuur een globaal beeld van de uitvoering van activering en variatie die daarin blijkt te bestaan.

De verkenning in dit hoofdstuk heeft gezien de onderzoeksvragen ten eerste als doel om scherper te krijgen op welke manieren en op welke gronden de uitvoering van dit werk tot op heden door onderzoekers is gekarakteriseerd: als overwegend bureaucratische of als professionele dienstverlening. De ideaaltypen uit het vorige hoofdstuk dienen hierbij als uitgangspunt. Ten tweede gaan we in op de vraag hoe volgens eerder onderzoek de in hoofdstuk twee geïdentificeerde beleids- en organisatiekeuzes in het geval van activeringswerk van invloed zijn op de uitvoering. Aan het einde van dit hoofdstuk worden op basis van deze verkenning ideaaltypen van activeringswerk en de context uitgewerkt die in de volgende hoofdstukken gebruikt zullen worden voor het empirische onderzoek naar de uitvoering van activering bij drie sociale diensten in Nederland.

3.2 De aard van activeringswerk in uitvoering

3.2.1 Inleiding

Uit het vorige hoofdstuk volgen twee vragen die voor de typering van de uitvoering van activeringswerk van belang zijn.

Ten eerste is de vraag hoe eerdere onderzoeken activeringswerk in uitvoering beschrijven: hoe ziet het primaire dienstverleningsproces er uit en welke variatie is hierbij zichtbaar? In hoeverre kenschetsen onderzoekers deze werkzaamheden vooral als *people processing* door *street-level bureaucrats*, of meer als *people changing* door professionals?

Ten tweede is de vraag hoe onderzoekers aankijken tegen de beslisruimte van activeringswerkers en de wijze waarop ze daarmee omgaan. Hebben zij veel of weinig ruimte? Wordt deze geïnterpreteerd als discretionaire ruimte van *street-level bureaucrats* tegen de achtergrond van beleidsregels of als de (mogelijk ingeperkte) autonomie van professionele dienstverleners in een kader van (al dan niet eenduidige) professionele standaarden voor activeringswerk?

Voor de beantwoording van deze vragen is van belang dat activeringsdienstverlening als gevolg van beleids- en organisatiekeuzes (zie paragraaf 3.3) niet noodzakelijkerwijs alleen door contactambtenaren wordt uitgevoerd. Ook andere (externe) dienstverleners kunnen in het dienstverleningsproces rol spelen, bijvoorbeeld om werkloze burgers te trainen of voor de feitelijke bemiddeling naar (betaald) werk. Met andere woorden, contactambtenaren die activeren hebben niet vanzelfsprekend de taak om zelf werklozen van A tot Z te begeleiden, op te leiden of te bemiddelen. Dit betekent óók, dat de typering van het aandeel van contactambtenaren in activering anders kan uitpakken dan de typering van het gehele dienstverleningsproces. Zo is het mogelijk dat contactambtenaren zelf als *street-level bureaucrats* worden getypeerd omdat zij klanten selecteren voor een trainingsprogramma, terwijl de uitvoerders van dat trainingsprogramma mogelijk als professionals zouden kunnen worden getypeerd. Dit gegeven betekent verder dat een specifiek aandachtspunt voor de analyse van het werk de wijze van interactie met deze andere dienstverleners betreft, een punt dat in hoofdstuk twee minder aandacht heeft gekregen omdat daarin dienstverlening als het werk van één dienstverlener is getypeerd.

3.2.2 Het primaire dienstverleningsproces in activeringswerk

Voor de analyse van het uitvoeringsproces van activeringswerk concentreren we ons op de twee meest substantiële fases in dienstverleningsprocessen die in hoofdstuk twee op basis van Hasenfeld (1983) zijn beschreven: de *assessment/classificatie* van burgers waar de activeringsdienstverlening mee start en de uitvoeringsfase, het proces van transacties en interacties tussen dienstverlener en subject dat het hart van de activeringsdienstverlening vormt.

De start van activering: de assessment en classificatie van de werkloze burger

Versillende auteurs besteden aandacht aan de wijze waarop de start van activering plaatsvindt. In deze fase wordt op basis van relevant geachte kenmerken van de werkloze burger bepaald welke activeringsdoelen worden nagestreefd en hoe het verdere verloop van het dienstverleningsproces er uit moet gaan zien. Hoewel deze fase in theorie zonder interacties tussen dienstverlener en burger zou kunnen plaatsvinden, komen in eerdere onderzoeken vooral voorbeelden voor waarin contactambtenaren op basis van interacties

met burgers dit deel van het werk uitvoeren. Deze fase wordt doorgaans beschreven als één of meer persoonlijke contacten tussen de activeringswerkers en burgers, individueel of groepsgewijs, al dan niet aangevuld met de inzet van aanvullende diagnostische instrumenten.

Deze eerste stap van activeringsdienstverlening blijkt zowel een bureaucratisch als een professioneel karakter te kunnen hebben. Van een eenduidige typering is dus geen sprake.

Sommige auteurs typeren deze fase vooral als bureaucratische selectie voor deelname aan een beperkt aantal activeringsprogramma's op basis van al dan niet eenduidige, door beleid bepaalde criteria die doelgroepen aan programma's koppelen. Thorén (2008) heeft het voor Zweden bijvoorbeeld over een proces waarin uitkeringsgerechtigden worden 'voorgesorteerd' voor een beperkt aantal beschikbare activeringsprogramma's. Jewell (2007) en Morgen (2001) schetsen een vergelijkbaar beeld voor door hen onderzochte activeringsprojecten in de Verenigde Staten.

Andere auteurs daarentegen beschrijven deze stap in activering meer als een soort professionele diagnose van activeringsproblemen en het opstellen van behandelplannen. Brodtkin (1997) beschrijft voor begin jaren '90 groepsgewijze oriëntatiesessies gevolgd door een individuele *assessment* in het toenmalige *Jobs programme* in Chicago. Sainsbury (2008) beschrijft deze fase als een serie van zes *job interviews* in de *Job Centres Plus* in het Verenigd Koninkrijk in 2008. Waar in de bureaucratische variant het activeringsprobleem en de oplossing daarvoor grotendeels al door beleid zijn gereguleerd, wordt in deze voorbeelden meer tijd gestoken in het (individueel) bepalen van het activeringsprobleem en het bepalen van de dienstverlening die dat probleem zou moeten kunnen oplossen.

Opvallend genoeg interpreteert Jewell (2007) in tegenstelling tot Thorén (2008) de Zweedse *assessment* juist als voorbeeld van professionele dienstverlening, met name omdat erkende *social workers* dit werk doen en volgens hem zelf een afweging kunnen maken over hoe het activeringstraject er uit zou moeten zien. Deze verschillende interpretaties van naar we mogen veronderstellen vergelijkbare empirische praktijken brengen een meer meta-theoretisch vraagstuk voor het voetlicht met betrekking tot de analyse van activering in eerder onderzoek. Ze illustreren namelijk dat het theoretische perspectief op activering dat onderzoekers hanteren blijkbaar mede bepalend is voor de karakterisering van bepaalde praktijken. Geconstateerde verschillen kunnen samenhangen met feitelijke verschillen in de empirie, maar ook met verschillen in het gehanteerde theoretische perspectief. Waar de ene onderzoeker een bureaucraat aan het werk ziet, ziet de andere onderzoeker een professional. In dit onderzoek wordt dit vraagstuk aangepakt door het oordeel over het professionele of

bureaucratische karakter van het werk onderdeel van de onderzoeksvraag te maken en niet op voorhand theoretisch te veronderstellen.¹ Tegelijkertijd veronderstelt dit wel explicitering van de vraag waarom bepaalde praktijken als bureaucratisch of professioneel worden geïnterpreteerd. In de rest van dit hoofdstuk werken we op basis van de literatuur verder naar deze explicitering toe.

De *assessment* wordt blijkens de eerdere onderzoeken in veel gevallen afgesloten met het opstellen van zogenoemde trajectplannen of *personal activation plans*, waarin de uitkomsten van de *assessment* worden vastgelegd (Borghi en Van Berkel 2007; OECD 2007).

Ook voor deze plannen geldt, dat ze op verschillende manieren worden beschreven in de literatuur. Enerzijds beschrijven auteurs ze als een (pseudo-)contract tussen de te activeren burger en de (lokale) overheid waarin op individueel niveau doelen, rechten en plichten met betrekking tot de activeringsdienstverlening worden vastgelegd. Deelname aan specifieke activeringsprogramma's kan hier een onderdeel van zijn. Sol en Westerveld (2005) zien dit als één van de uitwerkingen van *contractualism* dat als gevolg van de populariteit van NPM aan belang heeft gewonnen. Born en Jensen (2009) beschrijven deze plannen vanuit een Foucauldiaans perspectief vooral als het resultaat van de onderhandeling tussen burger en contactambtenaar over de wijze waarop de omstandigheden en perspectieven van de burger geïnterpreteerd moeten worden. Zij zien dit als een strategisch belangrijk resultaat voor de burger, omdat het de weg opent of juist afsluit naar specifieke mogelijkheden voor (verdere) maatschappelijke integratie en erkenning en de toegang bepaalt tot bepaalde collectieve voorzieningen.

In deze analyses worden de activeringsplannen dus vooral gezien als een in essentie bureaucratisch instrument waarmee de overheid met meer of minder inbreng van de burger geïndividualiseerd kan vastleggen aan welke (activerings-)voorwaarden een burger moet voldoen om in aanmerking te kunnen (blijven) komen voor inkomensbescherming middels een uitkering (Borghi en Van Berkel 2007). Ze zijn in deze vorm één van de mogelijke instrumenten om de eerder genoemde groter geworden voorwaardelijkheid van sociale zekerheidsregelingen vorm te geven.

Sainsbury (2008) ziet het *individual action plan* echter meer als een (professioneel) behandelplan met stappen waarlangs de beoogde activeringsdoelen bereikt zouden kunnen worden. Hij is niet blind voor de verplichtende context waarbinnen deze plannen doorgaans worden uitgevoerd, maar stelt dat daarbinnen in principe voldoende ruimte en

¹ Overigens doet Jewell (2007) dit zelf ook: hij maakt weliswaar in andere termen ook onderscheid tussen meer regelgestuurde, gestandaardiseerde uitvoeringspraktijken en (in zijn ogen) meer professionele praktijken op basis van wat hij aantreft in de theorie.

variatie aanwezig is om op basis van een professioneel oordeel het plan invulling te geven. In deze interpretatie zijn deze plannen dus eerder een hulpmiddel voor de professionele activeringswerker.

De uitvoering van de activeringsplannen

Nadat is vastgesteld hoe de dienstverlening er uit zou moeten gaan zien en waar deze zich op zou moeten richten volgt de feitelijke uitvoering van de activeringsdienstverlening. Uit de literatuur komen verschillende soorten mogelijke werkzaamheden in deze fase naar voren. Contactambtenaren kunnen zich bezighouden met het begeleiden en adviseren van burgers met betrekking tot activering, maar ook de rol spelen van toezichthouder op programma's die deels of geheel door anderen worden uitgevoerd. Ook contacten met andere dienstverleners kunnen deel uitmaken van het werk.

Jewell (2007) onderscheidt in dit verband vier mogelijke soorten rollen in deze fase, op basis van de hoeveelheid klantcontact van contactambtenaren en de variatie in activeringsprogramma's die ingezet kunnen worden:

- ◆ de *resource broker* (weinig klantcontact, veel variatie);
- ◆ de *monitor* (weinig klantcontact, weinig variatie);
- ◆ de *counselor* (veel contact en veel variatie);
- ◆ de *facilitator* (veel contact, weinig variatie).

Hill (2005) maakt een enigszins vergelijkbaar onderscheid in mogelijke werkzaamheden die na de *assessment* kunnen bestaan uit het 'met klant aan een *employability* plan werken', het regelen en coördineren van diensten en het bewaken van de voortgang van de uitvoering van het plan.

Maar zien onderzoekers deze werkzaamheden nu als het werk van *street-level bureaucrats*, of als het werk van professionals?

Voor de coachende en adviserende werkzaamheden lijkt dit vrij eenduidig. Auteurs die de nadruk op dit aspect van het werk leggen interpreteren dit als professioneel werk (Adler 2006; Jewell 2007; Personnaz et al. 2007; Sainsbury 2008). Zij beschouwen coaching en advisering als werk waarvan de precieze invulling niet vanuit beleid gereguleerd kan worden en waarvoor bepaalde professionele vaardigheden nodig zijn. Het gaat om werk waarbij algemene kennis en vaardigheden met betrekking tot bijvoorbeeld de arbeidsmarkt en het motiveren van mensen worden toegepast in interacties met (groepen) burgers, op basis van de inschattingen van hun individuele situatie.

In de analyses vanuit een *street-level bureaucracy*-perspectief wordt aan dit aspect van het werk weinig aandacht besteed. Net als bij de *assessment* kan dit duiden op empirische verschillen tussen onderzochte activeringspraktijken: in dat geval zijn coaching en advisering blijkbaar geen standaardonderdeel van activeringswerk. We kunnen echter niet uitsluiten dat ook hier het theoretische perspectief van de onderzoekers mee speelt en dat het daarmee ook een kwestie is van labeling van op zich vergelijkbare werkzaamheden: vanuit een *street-level bureaucracy* perspectief worden zoals werd uitgewerkt in hoofdstuk twee dergelijke werkzaamheden waarschijnlijk eerder als (informele) gedragsbeïnvloeding gezien in het kader van beleidsuitvoering en niet als 'behandeling' van het subject. Wederom impliceert dit dat de interpretatie van werk als bureaucratisch of professioneel expliciet aandacht vraagt voor het empirische onderzoek.

In beschrijvingen van monitoringwerkzaamheden leggen auteurs vooral de nadruk op het handhaven van door beleid bepaalde activeringsplichten, het controleren van het gedrag van burgers in relatie tot de afspraken in de activeringsplannen en het opleggen van financiële sancties bij *non-compliance*. Met name in de Amerikaanse literatuur komt daarbij naar voren dat het opleggen van sancties bij uitkeringsgerechtigden een redelijk standaard onderdeel van het dagelijkse activeringswerk van contactambtenaren is (Fording et al. 2007; Handler 2008; Hasenfeld 1999; Lens 2008; Soss et al. 2011; Thorén 2008; Wright 2003). Deze auteurs interpreteren dit onderdeel van het werk vooral als het werk van *street-level bureaucrats*. Auteurs als Abramowitz (2005), Hasenfeld (1999) en Thorén (2008) achten deze werkzaamheden ook incompatibel met professioneel werk, waarbij ze *social work* als referentie hanteren. *Social work* is volgens hen gebaseerd op een vertrouwensrelatie met en het belang van het subject. Verplichtingen en sancties zijn daaraan volgens hen wezensvreemd.

Enkele auteurs vormen echter een uitzondering op deze dominante interpretatie van toezicht en sanctioneren als enkel wetstoepassing. Zij suggereren dat het opleggen van sancties wel onderdeel van professioneel werk kan zijn. Marston et al. (2005) omschrijven in een vergelijking van Denemarken en Australië de mogelijkheid tot het opleggen van sancties als *coercive authority* van activeringswerkers. In Denemarken bood beleid ten tijde van hun onderzoek de mogelijkheid om sancties gedifferentieerd in te zetten, afhankelijk van de verwachte bijdrage daarvan aan ontwikkelingsdoelen van werklozen. Dit zou als een professionele vorm van sanctioneren kunnen worden geïnterpreteerd, mede op basis van inschattingen van de activeringswerkers zelf. Ook Kjørstad (2005) beschrijft hoe voor *social workers* in Noorwegen door de opkomst van activering het opleggen van sancties onderdeel van hun werk is geworden. Hoewel zij signaleert dat dit ethische dilemma's voor deze activeringswerkers oplevert, concludeert zij niet dat het werk hierdoor enkel nog bureaucratisch zou zijn geworden.

Als gevolg van *governance*- en organisatiekeuzes (3.3) kunnen tenslotte interacties met andere dienstverleners onderdeel van het dagelijkse werk in de uitvoeringsfase zijn. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als werklozen naar activeringsprogramma's worden verwezen, maar activeringswerkers wel bij activering betrokken blijven. Over dit aspect van het werk is echter weinig terug te vinden in de literatuur. Desalniettemin worden (ook) van dit aspect zowel bureaucratische als professionele varianten beschreven.

Brodin (2008) beschrijft de contacten met andere dienstverleners vooral als het toezicht houden op en controleren van het werk van marktpartijen die een deel van de activering uitvoeren. Dit betreft met andere woorden vooral een bureaucratische invulling van dit aspect van het werk. In haar studie is dit toezicht in de praktijk overigens minimaal, wat volgens haar verantwoordingsvragen oproept omdat daarmee weinig zicht meer bestaat op de uitvoering van activeringsbeleid.

Jørgensen et al. (2010) zien de samenwerking met andere dienstverleners juist als een nieuw aspect van het werk van professionele *social workers*. Bredgaard en Larsen (2009), Finn (2000) en Lindsay en McQuaid (2008; 2009) beschrijven weliswaar geen uitvoeringspraktijken, maar betogen wel dat beleidsmakers professionele samenwerking nodig kunnen achten in relatie tot de complexiteit van werkloosheidsproblematiek die meerdere soorten expertise kan vragen: dit is volgens hen één van de oorzaken voor de keuze voor netwerksamenwerking rondom activering.

3.2.3 Beslisruimte in activeringsdienstverlening

Zoals in hoofdstuk twee is uitgewerkt vormt de omgang met beslisruimte van dienstverleners een centraal aandachtspunt in onderzoek naar de uitvoering van publieke dienstverlening. Onderzoekers die dienstverlening vooral als het werk van *street-level bureaucrats* zien achten deze ruimte onontkoombaar, vooral doordat niet volledig te sturen sociale interacties de basis van het werk vormen en regelsturing zelden in alle voorkomende situaties kan voorzien. Ze benadrukken met andere woorden de imperfectie van de bureaucratische organisatieloga binnen publieke dienstverlening. In de analyse van dienstverlening als professioneel werk wordt autonomie bij het maken van inschattingen en nemen van beslissingen juist als een (door de professionals zelf geclaimde) voorwaarde beschouwd om het werk goed te kunnen doen, hoewel dit alleen verantwoordbaar wordt geacht als de dienstverlener werkt volgens erkende professionele normen.

Dit roept de vraag op hoe naar beslisruimte wordt gekeken in de literatuur over activeringswerk. Een algemene constatering is dat contactambtenaren met activeringstaken doorgaans vrij veel eigen ruimte hebben om beslissingen te nemen over de invulling van die werkzaamheden (Brodin 1997; Jewell 2007; Meyers et al. 1998; Riccucci 2002; 2005;

Thorén 2008; Wright 2003). Jewell (2007) relateert dit aan de aard van activeringsprocessen die zich slecht zouden laten dichtregelen. Deze vrijheid kan alle fasen in het geschetste dienstverleningsproces betreffen: het bepalen van activeringsdoelen, de inzet van (beschikbare) programma's, de invulling van de eigen begeleidingsrol en de inzet van sancties. Gegeven de verschillende mogelijke interpretaties van het dagelijkse activeringswerk uit de vorige paragraaf is het niet verbazingwekkend dat ook de beoordeling van de oorzaken en gevolgen van beslissruimte in het dagelijkse werk uiteenloopt.

De onderzoekers die de nadruk op het bureaucratische maar ook sociale karakter van het werk leggen zien vooral in het globale karakter van veel activeringsbeleid (zie ook 3.3) en multi-interpretabele selectiecriteria een belangrijke bron van discretionaire ruimte. Zij verklaren mede hieruit de verschillen die zij aantreffen binnen en tussen praktijken van activeringsdienstverlening, mede onder de organisatorische druk van hoge *caseloads* en taakstellingen (Brodkin 1997; Fletcher 2011; Hagen en Owens-Manly 2002; Meyers et al. 1998; Morgen 2001; Thorén 2008; Wright 2003).

Zij vinden ook uit de literatuur bekende informele strategieën zoals *creaming* en *stereotyping*, gericht op het beheersbaar houden van het werk en de burgers (Brodkin 2006; Cleveland 2005; Rosenthal en Peccei 2006a; Solomon 2003; Thorén 2008; Wright 2003). Volgens Brodkin (2006) leidt dit bijvoorbeeld tot aanmeldingen van burgers bij in haar ogen vreemdsoortige activeringstrajecten en ongebreideld gebruik van sancties. Wright (2003) beschrijft dat contactambtenaren op basis van eigen morele oordelen sommige burgers 'belonen' met het aanbod van bepaalde activeringsvoorzieningen en andere burgers juist vooral disciplineren middels sancties. Lurie en Riccucci (2003) vinden dat contactambtenaren vooral hun eigen opvattingen over (de haalbaarheid van) activering laten overwegen in plaats van de beleidsopvattingen hierover. Herd et al. (2005) beschrijven hoe contactambtenaren in Canada administratieve procedures gebruiken om het burgers lastiger te maken om een uitkering te kunnen aanvragen en hen zo extra te 'motiveren' om aan het werk te gaan.

Deze onderzoekers constateren dus dat contactambtenaren met activeringstaken veel ruimte krijgen of nemen om een eigen invulling te geven aan activeringsbeleid, wat als problematisch (maar vaak onontkoombaar) wordt beschouwd vanuit het perspectief van (bureaucratische) verantwoording en de positie van belanghebbende burgers.

De vraag is echter of dezelfde conclusie wordt getrokken door auteurs die activering als professioneel werk zien. Vanuit een perspectief op activering als professioneel werk hoeven gedifferentieerde praktijken immers niet op voorhand problematisch te zijn en kunnen ze misschien zelfs ook wel verwacht worden gegeven de differentiatie onder werklozen.

Dit lijkt meer de lijn te zijn waarop eerder genoemde auteurs als Adler (2008), Lindsay et al. (2007), Sainsbury (2008) en tot op zekere hoogte Jewell (2007) en May en Winter (2009) zitten. Zij zien differentiatie als mogelijk gevolg van professionele beoordelingen van klaarblijkelijk verschillende activeringsproblemen. Differentiatie in benadering betreft volgens hen met andere woorden professioneel ingeschatte differentiatie onder burgers en hun activeringsmogelijkheden en mogelijk hun activeringsbehoeften. Het open geformuleerde activeringsbeleid is volgens deze auteurs eerder een voorwaarde om professioneel te kunnen werken, terwijl ze te strikte beleidsregels als beperking voor professioneel activeren zien. May en Winter (2009) betogen dat verder deze ruimte niet vanzelfsprekend impliceert dat uitvoerders iets anders doen dan beleid van hen verwacht.

Deze onderzoekers signaleren wel op verschillende plekken strijd over de professionele autonomie van activeringswerkers. We zagen in hoofdstuk twee dat professionals ideaaltypisch autonomie kunnen claimen onder verwijzing naar hun eigen werkstandaarden om complexe problemen effectief mee aan te kunnen pakken. Dergelijke erkende standaarden voor activeringswerk blijken echter niet vanzelfsprekend aanwezig te zijn.

Deels beschrijven onderzoekers uitvoeringspraktijken waarin gevestigde en geïnstitutionaliseerde beroepsgroepen van oudsher een geaccepteerde plek in de uitvoering van de sociale zekerheid hadden. De opkomst van activeringswerk blijkt te kunnen leiden tot twijfels aan hun geschiktheid om dit nieuwe werk uit te kunnen voeren. Hun professionele claim komt met andere woorden onder druk te staan. Dit blijkt bijvoorbeeld uit onderzoeken die aandacht besteden aan de rol van *social work* in de uitvoering van activeringswerk en spanningen tussen standaarden van *social work* en de aard van activeringswerk (Abramowitz 2005; Hasenfeld 1999; Jørgensen et al. 2010; Kjørstad 2005; Liljegren 2012; Ridzi 2004). De consequentie kan zijn dat gevestigde beroepsgroepen hun standaarden moeten aanpassen of dat ze geconfronteerd worden met 'niet-professionele' vormen van coördinatie die sommige auteurs interpreteren als de-professionalisering (Hasenfeld 1999; Jørgensen et al. 2010; Thorén 2008). Ridzi (2004) beschrijft dat uitvoeringsorganisaties bewust een ander type professional hebben aangenomen dan de oude *social workers* omdat ze verwachtten dat deze laatste groep niet in staat zou zijn om succesvol werklozen te activeren.

Jørgensen et al. (2010) beschrijven verder grotere bureaucratische regeldruk op *social workers* in Denemarken omdat zij door uitvoeringsorganisaties niet zonder meer in staat worden geacht om werklozen succesvol te kunnen activeren. Ook beschrijven zij dat professionele standaarden van *social workers* veranderen, bijvoorbeeld ten aanzien van nieuwe samenwerking met andere dienstverleners die voorheen minder een rol speelde in het werk. Kjørstad (2005) wijst op het feit dat *social workers* het sanctioneren onderdeel van hun standaard hebben moeten maken. Liljegren (2012) heeft het in dit verband over

pragmatic professionalism waarmee hij bedoelt dat activeringswerkers zich niet alleen op het belang van de werkloze richten, maar ook op het doel van beleid en organisatie.

Andere auteurs beschrijven juist situaties waar van gevestigde beroepsgroepen voor activeringswerk geen sprake is (Van Berkel et al. 2010; Sainsbury 2008). In deze contexten is eerder de vraag of en hoe professionaliseringsprojecten met betrekking tot activering zich ontwikkelen en in hoeverre deze een professionele uitvoering van het activeringswerk kunnen bevorderen. Adler (2008), Van Berkel et al. (2010), Jørgensen et al. (2010) en Sainsbury (2008) vinden dat activeringswerk van contactambtenaren op zich een professioneel karakter heeft: ze moeten geïndividualiseerd de situatie van werklozen beoordelen op basis van onder meer gesprekken en hier hun adviezen en verdere begeleiding op baseren. Maar tegelijkertijd missen ze in de door hen onderzochte praktijk professionele kaders en normen om de begeleiding van klanten op te baseren. Dat leidt tot een situatie die in hun ogen risico's met zich meebrengt, omdat hierdoor onduidelijk wordt volgens welke normen contactambtenaren nu precies activeren en hierdoor moeilijk te verantwoorden verschillen in behandeling kunnen ontstaan als gevolg van beslissruimte. Jørgensen et al. (2010) spreken in dit verband van 'pre-professionalisering'.

Zowel het ontbreken van erkende beroepsgroepen en standaarden als twijfels aan de jurisdictie van bestaande beroepsgroepen met betrekking tot activeringswerk impliceren dat veel activeringspraktijken plaatsvinden zonder dat sterke, erkende beroepsgroepen een professionele uitvoering kunnen claimen. Dit kan in algemene zin als een beperkende factor voor een professionele uitvoering van activeringsdienstverlening worden gezien, ongeacht de ruimte die uitvoerders in het dagelijkse werk kunnen hebben. Voor onderzoek roept dit de vraag op hoe het staat met de status van professionele standaarden van uitvoerders die het werk 'professioneel' uitvoeren en welke rol beroepsgroepen daarbij spelen: hun betrokkenheid is blijkbaar geen vanzelfsprekendheid.

3.3 Activeringswerk in context

3.3.1 Inleiding

In de vorige paragraaf is een aantal keren verwezen naar de invloed van beleids- en organisatiekeuzes op de uitvoering van het dagelijkse activeringswerk. Voorbeelden die aan de orde kwamen waren de invloed van regels op het dagelijkse werk, de beschikbare variatie in activeringsprogramma's en de taakverdeling tussen organisaties. In deze paragraaf wordt systematischer bekeken hoe eerdere onderzoeken deze relatie tussen context en dagelijks werk leggen, uitgaande van de in hoofdstuk twee als relevant bestempelde beleids- en organisatiekenmerken.

3.3.2 Activeringsbeleid en de aard van activeringswerk

Activeringsdienstverlening vindt plaats in een beleidscontext waarbinnen activering van werklozen, bevordering van arbeidsparticipatie en vermindering van collectieve uitgaven in algemene zin centrale doelen van publieke sociale zekerheidsregelingen zijn geworden. Inkomensbeschermende regelingen (uitkeringen) zijn doorgaans blijven bestaan, maar zijn nauwer verbonden aan de activerende maatregelen en deels ook selectiever geworden (Gilbert 2002; Pierson 2006). Zowel beleidskeuzes met betrekking tot de inhoud van activeringswerk als *governance*-keuzes komen in de literatuur aan bod in relatie tot de aard van het werk in de praktijk.

3.3.2.1 Beleidsregulering van de inhoud van activeringswerk

Uit de literatuur komt naar voren dat op een algemeen niveau beleidsagenda's met betrekking tot deze doelen weliswaar overeenkomsten vertonen, maar dat de nadere invulling veel variatie laat zien (Bredgaard en Larsen 2008; Finn 2000; Sandfort 2000). Dit betreft niet enkel variatie tussen verzorgingsstaten: ook daarbinnen kunnen activeringsagenda's verschillen als gevolg van *governance*-keuzes die beleidsruimte laten voor decentrale bestuurlijke niveaus.

Eerdere onderzoeken (Bifulco et al. 2008; Dean 2003; Dostal 2008; Lødemel en Tricky 2001; McDonald en Marston 2005; Personnaz et al. 2007) leveren een gevarieerd beeld op van de mogelijke doelen die activeringsbeleid met de inzet van activeringswerk kan beogen:

- ◆ de bevordering van arbeidsparticipatie van werkloze burgers;
- ◆ de vermindering van de uitkeringsafhankelijkheid van werkloze burgers;
- ◆ de voorwaardelijkheid van sociale zekerheid vorm geven door werkloze burgers middels activering een tegenprestatie laten leveren voor de uitkering;
- ◆ de bevordering van maatschappelijke participatie van werkloze burgers in bredere zin, inclusief deelname aan onbetaald werk;
- ◆ de vergroting van maatschappelijke zelfredzaamheid van werkloze burgers;
- ◆ de vermindering van 'sociaal isolement' van werkloze burgers.

Activeringsbeleid beoogt met de inzet van activeringsdienstverlening dus niet zonder meer arbeidsbemiddeling of begeleiding richting betaald werk: er zijn meer varianten mogelijk, al dan niet in combinatie.

Uit de literatuur komt verder naar voren dat er verschillende beleidsopvattingen bestaan over wenselijke aanpak om deze doelen te bereiken. Om deze variatie te ordenen maken veel onderzoekers een onderscheid tussen twee ideaaltypische activeringsaanpakken die op verschillende mensbeelden zijn gebaseerd en die een verschillende werking van

activering veronderstellen (Aurich 2009; Barbier 2005; Bifulco et al. 2008; Bruttel en Sol 2006; Dingeldey 2007; Dostal 2008; Lindsay et al. 2007; Lødemel en Tricky 2001; Nybom 2011). Enerzijds betreft dit de zogenoemde *workfare*-benaderingen, anderzijds worden *human capital*-benaderingen onderscheiden.

De *workfare*-benaderingen zijn er vooral opgericht dat werklozen zo snel als mogelijk aan het werk gaan, in willekeurige banen die al dan niet door de overheid worden gesubsidieerd. Ze zijn mede gebaseerd op het beeld van de calculerende burger en de individuele *moral hazard* die aan het ontvangen van een uitkering zou zijn verbonden. Burgers hebben vanuit deze optiek tot op zekere hoogte een keuze om voor- en nadelen van een uitkering af te wegen tegen voor- en nadelen van het aanvaarden van (specifiek) werk (Schram 2000). Vooral met behulp van negatieve en positieve gedragsprikkelers wordt in deze benadering getracht om de 'aantrekkelijkheid' van het ontvangen van een uitkering te verminderen en de voordelen van het ontvangen van loon uit arbeid te vergroten. Intensief gebruik van sancties moet de (werk-)motivatie van te activeren burgers bevorderen. Deze benaderingen vinden hun oorsprong in de Amerikaanse *welfare to work*-programma's die vooral vanaf de tweede helft van de jaren tachtig aan belang wonnen (Dostal 2008; Handler 2008) en die vanaf de jaren negentig ook aan populariteit wonnen in verschillende Europese landen.

Human capital-benaderingen zijn daarentegen meer gericht op *empowerment* van werkloze burgers, veelal door investering in noodzakelijk geachte competenties en attitudes om de kans op werkhervatting te vergroten. In deze *enabling* (Dingeldey 2007) benaderingen wordt de oorzaak voor uitkeringsafhankelijkheid en werkloosheid meer gezien in het ontbreken van de juiste competenties of het voorkomen van bepaalde problemen in de persoonlijke situatie van werklozen. Activeringsbenaderingen vanuit dit perspectief beogen daarom in het algemeen 'investeringen in het menselijk kapitaal' van werklozen middels bijvoorbeeld training, begeleiding, scholing of werkervaringsplaatsen (Dingeldey 2007; Sainsbury 2008).

Voor dit onderzoek is vooral de vraag of dergelijke variatie in beleidskeuzes ook gevolgen kan hebben voor de aard van het dagelijkse activeringswerk. Het is met andere woorden de vraag, of bepaalde beleidskeuzes een als bureaucratisch beoordeelde werkwijzen stimuleren of eerder een als professioneel beoordeelde dienstverlening.

Daarbij is in het vorige hoofdstuk geconstateerd dat hierbij de basale vraag is in hoeverre en hoe beleid de uitvoering van het werk reguleert. Relatief gestandaardiseerde en universele regelingen en publieke welzijnsarrangementen leiden eerder tot de keuze voor dienstverlening met een bureaucratisch karakter (Clarke en Newman 1997; Du Gay 2005). Professionele dienstverlening wordt eerder mogelijk gemaakt door beleid dat zich richt op als complex gedefinieerde sociale problemen waarvan verondersteld wordt dat

ze een professionele behandeling vragen (Clarke en Newman 1997; Kirckpatrick et al. 2005; Mashaw 1983; Vinzant en Crothers 1998).

Dit komt ook terug in eerder onderzoek naar activering. Daaruit komt niet zozeer naar voren dat de geschetste inhoudelijke beleidskeuzes met betrekking tot activeringsdoelen of aanpakken als zodanig een grote rol spelen in het professionele of bureaucratische karakter van het werk. Wel beschrijven onderzoekers die het bureaucratische of juist het professionele karakter van het werk benadrukken verschillen ten aanzien van de mate waarin activeringsbeleid ruimte biedt voor uitvoerders om variatie aan te brengen in zowel doelen als aanpakken op het niveau van de te activeren werkloze.

Auteurs als Jewell (2007), Thorén (2008) en Wright (2003) die het bureaucratische karakter van activering in bepaalde praktijken benadrukken, beschrijven vooral beleidscontexten waarin werklozen als een relatief homogene groep worden beschouwd waarvoor een beperkt aantal gestandaardiseerde activeringsprogramma's ingezet kunnen worden. Dit bevordert volgens hen het *people processing*-karakter van het werk omdat er weinig tot geen professionele beoordelingen nodig zijn. Hoe strikter de beleidsmatige koppeling tussen (groepen) burgers en activeringsbenaderingen en hoe beperkter de differentiatie in aanpakken, hoe beperkter de keuze is voor de ambtenaren en hoe meer het werk gekarakteriseerd wordt als het eerder beschreven bureaucratisch selecteren van burgers voor een beperkt aantal activeringsprogramma's (Brodkin 2009; Jewell 2007; Thorén 2008).

Auteurs beschrijven echter ook activeringsbeleid dat meer geïndividualiseerde aanpakken beoogt, vooral als het zich richt op groepen burgers die kampen met persoonlijke problemen van verschillende aard waarbij standaardaanpakken minder geschikt worden geacht (Van Berkel en Valkenburg 2007; Dean 2003; Lindsay et al. 2007; McDonald en Marston 2006). Met name in deze beleidscontext groeit de ruimte voor contactambtenaren om op een als professioneel te beschouwen werkwijze aan activeringswerk invulling te geven (Van Berkel et al. 2010; Jewell 2007; Sainsbury 2008; Thorén 2008).

In hoofdstuk twee is verder aangegeven dat beleid uitvoering kan reguleren middels eisen aan de professionaliteit van de dienstverleners, in plaats van het voorschrijven van de invulling van de uitvoering. Eerdere onderzoeken naar activering besteden hier echter niet expliciet aandacht aan. Weliswaar wordt met name in onderzoeken uit de Verenigde Staten en Scandinavië aangegeven dat activeringswerk voornamelijk door de beroepsgroep van *social workers* wordt uitgevoerd (Abramowitz 2005; Jørgenssen et al. 2010; Kjørstadt 2005 en 2006; Thorén 2008), maar deze onderzoekers vermelden niet of beleidsmatig ook vereist wordt dat alleen *social workers* dit werk zouden mogen uitvoeren. Jewell en Glaser (2006) en Personnaz et al. (2007) beschrijven wel praktijken waarin uitvoerders verschillende

opleidingsachtergronden hebben en beleid hieraan dus blijkbaar geen eisen stelt. We kunnen op basis van eerder onderzoek dus niet beoordelen welke rol beleidssturing op professionaliteit van activering al dan niet speelt. Dit aspect zal wel worden meegenomen in het onderzoek naar de Nederlandse uitvoeringspraktijken. Daarbij is de vraag óf van beleidssturing op professionaliteit sprake is en hoe deze sturing de aard van de uitvoering beïnvloedt.

3.3.2.2 Governance-keuzes en de aard van activeringswerk

In hoofdstuk twee werden drie potentieel relevante *governance*-keuzes onderscheiden in relatie tot de uitvoering van dienstverlening: decentralisatie/deregulering, marktwerking en privatisering van dienstverlening en de organisatie van dienstverlening in netwerken. Al deze trends komen terug in literatuur over activering. Met betrekking tot activeringsdienstverlening signaleren onderzoekers dat de opkomst van het activeringsparadigma in veel landen is samengegaan met veranderingen in de uitvoeringsstructuren voor de sociale zekerheid waarbinnen de beleidsideeën over activering worden gerealiseerd (Van Berkel et al. 2011; Newman 2007). De aanleiding hiervoor is doorgaans onvrede bij beleidsmakers over het vermogen van de oude uitvoeringsstructuren om aan de nieuwe beleidsstrategieën invulling te kunnen geven. Van Berkel en Borghi (2008) spreken in dit verband van twee hervormingsgolven: de eerste betrof de inhoudelijke veranderingen van stelsels en programma's, de tweede de herstructurering van de uitvoeringsstructuren. Het NPM-gedachtengoed is in veel van deze hervormingen duidelijk herkenbaar, bijvoorbeeld door de invoering van marktwerking en resultaatsturing vanuit de centrale overheid.

Uit de literatuur komt naar voren dat beleidsmakers dergelijke stelselhervormingen deels motiveren vanuit het doel om efficiëntere, gedifferentieerde, soms ook geïndividualiseerde activeringsdienstverlening te kunnen realiseren die beter aansluit bij de mogelijkheden en beperkingen van lokale of regionale arbeidsmarkten, zowel aan de aanbod- als de vraagzijde van de arbeidsmarkt (Damgaard en Torfing 2010; Finn 2000; Lindsay en McQuaid 2009). Auteurs als Bredgaard en Larsen (2008), Damgaard en Torfing (2010) en Knuth en Larsen (2009) zien ook meer verborgen agenda's zoals het terugdringen van de invloed van sociale partners op de sociale zekerheid en het kunnen doorvoeren van *workfare* beleid waartegen weerstand zou bestaan in de traditionele uitvoeringsorganisaties.

In het kader van dit onderzoek is wederom vooral de vraag in hoeverre eerder onderzoek aanwijzingen geeft dat dergelijke (nieuwe) *governance*-keuzes van belang zijn in relatie tot de aard van het activeringswerk. Overigens is de literatuur met betrekking tot deze vraag vrij beperkt: de aandacht gaat vooral uit naar de structuurwijzigingen zelf en minder naar de vraag wat deze betekenen voor het dagelijkse werk van betrokken dienstverleners.

Decentralisatie, deregulering en de lokalisering van activeringsbeleid

Ten aanzien van de verhouding tussen centrale en decentrale niveaus signaleren auteurs in veel landen processen van gedeeltelijke decentralisatie en deregulering van de nadere invulling en uitvoering van activeringsbeleid. Het kan in termen van Pollitt en Bouckaert (2004) zowel gaan om administratieve decentralisatie binnen uitvoeringstructuren als om politieke decentralisatie van bestuurlijke verantwoordelijkheden van centrale naar regionale of lokale overheden (Van Berkel en Borghi 2008). Deze 'lokalisering' van de beleidsproductie (Finn 2000; Künzel 2012) wordt mede gestimuleerd door supranationale organisaties als de OECD en de Europese Commissie (Van Berkel en Van der Aa 2004; Fording et al. 2007; OECD 2003; Theodore en Peck 1999).

Lokalisering van activering impliceert volgens verschillende auteurs dat centrale gedetailleerde wetgeving wordt vervangen door algemenere kaderwetgeving waarbinnen lokaal nadere keuzes kunnen en moeten worden gemaakt over activeringsdoelen, doelgroepen en aanpakken (Jewell 2007; Theodore en Peck 1999; Thorén 2008). Veel auteurs beschrijven beleidscontexten waarin nationale activeringsbeleidsdoelen een zekere mate van vaagheid en ambiguïteit blijven behouden (Brodkin 2006; Jewell 2007; Morgen 2001; Riccucci en Lurie 2001; Sandfort 2003; Thorén 2008).

Een algemeen gevolg van dergelijke hervormingen is daarmee dat centraal, nationaal activeringsbeleid op veel plekken minder bepalend (meer) is voor de aard van activeringswerk in lokale uitvoeringspraktijken. De eerder besproken beleidsvarianten worden niet zonder meer op centraal niveau bepaald, maar ook op lagere bestuurlijke en organisatorische niveaus. Ze dragen met andere woorden in principe bij aan de variatie waarmee activeringsdienstverlening inhoudelijk en organisatorisch vorm kan worden gegeven en de beslisruimte die dit de dienstverleners in hun dagelijkse werk oplevert. Ook de keuze voor meer bureaucratische of professionele dienstverlening kan daardoor op een lager niveau worden gemaakt en wordt niet vanzelfsprekend door landelijke regelgeving afgedwongen.

In principe biedt lokalisering van activeringsbeleid ruimte om op decentraal niveau activeringsdienstverlening als professioneel werk te organiseren, in vergelijking met de situatie waarin landelijk beleid de uitvoering van het werk volledig reguleert en daarmee een bureaucratische uitvoering bevordert. Toch laten niet alle onderzoeken naar de uitvoering van gelokaliseerd activeringsbeleid een professionele uitvoering zien. Zo beschrijven Brodkin (2006), Jewell (2007) en Thorén (2008) overwegend bureaucratische uitvoeringsvarianten in contexten waar wel sprake is van lokalisering van beleid. Dit lokale beleid biedt evenwel weinig ruimte voor professionele uitvoering.

Daarnaast wijzen verschillende auteurs (Bonvin 2008; Damgaard en Torfing 2010; Knuth en Larsen 2009) er op dat deregulering niet zonder meer leidt tot minder centrale invloed op lokaal activeringsbeleid. Deze sturing kan volgens hen ook een andere vorm krijgen, geïnspireerd door NPM-ideeën. Dit betreft bijvoorbeeld sturing op te behalen activeringsresultaten, de inzet van *benchmarking* en financiële sturing. De ruimte die door deregulering wordt geboden kan daardoor weer worden ingeperkt doordat te behalen resultaten centraal worden vastgesteld en strikte financiële sturing daarop lokale keuzes of prioriteiten kan bemoeilijken (vooral als op lokaal niveau geen eigen fondsen beschikbaar zijn). Onderzoekers als Brodtkin (2006) en Morgen (2001) betogen dan ook dat strikte NPM-sturing vanuit de centrale overheid de (professionele) ruimte voor de uitvoerders kan beperken.

Decentralisatie en deregulering bieden met andere woorden in potentie meer mogelijkheden voor professionele uitvoering dan gecentraliseerd beleid en strikte centrale sturing op activeringsresultaten. Het hangt echter van nadere lokale beleids- en organisatiekeuzes af welke aard het activeringswerk in de praktijk heeft.

Marktwerking

Activeringsbeleid vormt in verschillende landen een beleidsterrein waar marktwerking en privatisering van de uitvoering van activeringsdienstverlening zijn ingevoerd. Een aantal landen loopt in deze ontwikkeling voorop, waaronder Nederland, Australië en de Verenigde Staten. Centraal in deze ontwikkeling staat de mogelijkheid of verplichting tot uitbesteding van activering aan (al dan niet private) externe dienstverleners die op basis van onderlinge competitie de opdracht tot uitvoering van het activeringswerk kunnen bemachtigen (Van Berkel en Van der Aa 2005; Bredgaard en Larsen 2009). De door overheden verwachte voordelen hiervan betreffen doorgaans dat prijsprikkels en concurrentiemechanismen in vergelijking met publieke uitvoering de kwaliteit verbeteren, kosten verlagen, innovatie stimuleren en individueel maatwerk mogelijk maken (Struyven en Steurs 2005).

Marktwerking op het terrein van activering betreft doorgaans quasi-marktwerking. Dat wil zeggen, niet de subjecten van dienstverlening (de werklozen) zijn de koopkrachtige vragers op de markt maar publieke, centrale of decentrale uitvoeringsorganisaties. Zij bepalen in hun rol als 'principaal' middels hun inkoopbeleid en contractvoorwaarden mede welke diensten er beschikbaar komen en onder welke voorwaarden dienstverleners hun werk kunnen doen. De regulering van re-integratiemarkten blijkt op verschillende niveaus te kunnen plaatsvinden, variërend van nationaal niveau tot het niveau van uitvoeringsorganisaties. De organisatie van re-integratiemarkten kan met andere woorden zelf ook meer of minder gecentraliseerd zijn (Van Berkel en Van der Aa 2005; Corra en Plantinga 2009).

De literatuur over de gevolgen van marktwerking voor de aard van het activeringswerk van contactambtenaren is relatief bescheiden. Auteurs die hier wel aandacht aan besteden zoals Van Berkel en Van der Aa (2005), Brodtkin (2006), Damgaard en Torfing (2010) suggereren dat de invulling die marktwerking op veel plekken krijgt vooral een bureaucratische uitvoering bevordert. Een aantal samenhangende keuzes met betrekking tot de invulling van marktwerking speelt hierbij volgens hen een rol:

- ◆ ten eerste verkleint uitbesteding de rol die contactambtenaren zelf in het activeringsproces hebben, met name als de hele uitvoeringfase wordt uitbesteed. De focus in hun werk komt daardoor te liggen op de keuze voor externe programma's. Met name als daarbij weinig keuze bestaat krijgt het werk het karakter van een bureaucratische verwijsfunctie (Thorén 2008; Wright 2003);
- ◆ ten tweede speelt in het verlengde hiervan de mate van variatie en differentiatie in het ingekochte aanbod een rol. Veelal wordt marktwerking ingevoerd vanuit de verwachting dat dit tot meer geïndividualiseerde vormen van dienstverlening leidt, in aansluiting bij de veronderstelde differentiatie onder werkloze burgers. Verschillende auteurs laten echter zien dat marktwerking niet vanzelfsprekend tot de verwachte differentiatie leidt wat de keuze voor contactambtenaren verkleint. Het ingekochte aanbod blijkt regelmatig juist erg gestandaardiseerd te zijn, mede omdat dienstverleners weinig prikkels ondervinden om te innoveren en maatwerk te bieden, gegeven de contractvoorwaarden (lage prijzen, korte doorlooptijden, strikte resultaatsturing) waaronder ze moeten werken (Van Berkel en Van der Aa 2005; Bredgaard en Larsen 2008; Lindsay en McQuaid 2009);
- ◆ ten derde beschrijft Brodtkin (2006) hoe contactambtenaren door marktwerking en uitbesteding een vooral controlerende en toezichhoudende rol krijgen, wat zij interpreteert als een overwegend bureaucratische taak. De noodzaak voor deze toezichhoudende rol wordt mede verklaard uit feit dat marktwerking in activeringsdienstverlening op veel plekken niet de door beleidsmakers verwachte voordelen heeft opgeleverd (Bredgaard en Larsen 2008; Lindsay en McQuaid 2009).

Omgekeerd beschrijven auteurs zoals Sainsbury (2008) die professionele uitvoeringspraktijken beschrijven contexten waarin marktwerking en uitbesteding niet of minder spelen. Marktwerking en professionele uitvoering van activering lijken daarmee afgaand op deze literatuur op gespannen voet te staan. Dit blijkt ook uit beperkte onderzoeken bij private activeringsbedrijven zelf die laten zien dat marktprikkels de toepassing van bepaalde professionele standaarden kunnen belemmeren (Johnson Dias en Maynard-Moody 2006).

Tegelijkertijd laten deze onderzoeken ook zien dat de wijze waarop marktwerking en uitbesteding vorm krijgen een rol speelt. Theoretisch is daarom denkbaar dat marktwerking en uitbesteding ook op een wijze kunnen worden georganiseerd die wel ruimte biedt voor een professionele uitvoering. Daarbij kan gedacht worden aan 'inkoopbeleid' dat wel tot gedifferentieerd aanbod leidt of vormen van uitbesteding waarbij contactambtenaren een grotere rol in de activeringsdienstverlening behouden.

Activeringsdienstverlening via lokale netwerken van organisaties

De laatste relevante *governance*-trend die onderzoekers met betrekking tot activering signaleren betreft de keuze om activeringsdienstverlening door lokale netwerken van organisaties te laten uitvoeren (Van Berkel 2009; Considine 2001; Lindsay en McQuaid 2009; Svensson et al. 2008). In deze variant wordt de afstemming tussen organisaties gecoördineerd via onderlinge afstemming en samenwerking: de publieke uitkeringsinstantie is binnen zo'n netwerk dus geen 'principaal', maar een in theorie gelijkwaardige partner van andere uitvoeringsorganisaties.

Uit de literatuur komen globaal drie motieven naar voren die tot de keuze voor netwerkvorming kunnen leiden (Van Berkel 2009; Dingeldey 2007; McDonald en Marston 2006; Wiggan 2007):

- ◆ in de eerste plaats betreft dit de ambitie binnen het activeringsparadigma om actief arbeidsmarktbeleid en inkomensbescherming nauw met elkaar te verbinden of zelfs te integreren. Dit veronderstelt in het algemeen samenwerking tussen de respectievelijke organisaties die hier voor verantwoordelijk zijn. Vaak betreft dit enerzijds de uitkeringsinstanties en anderzijds de organisaties voor (publieke) arbeidsvoorziening. Steeds nauwere samenwerking tussen deze doorgaans van oudsher gescheiden organisaties is dan ook in veel verzorgingsstaten zichtbaar. In verschillende landen zijn *one stop shops* ontstaan, waarin uitkeringsinstanties en activeringsorganisaties op één plek, geïntegreerd hun diensten aanbieden. Nog een stap verder gaan de voorbeelden waar deze instanties volledig gefuseerd zijn, zoals de *Job Centres Plus* in het Verenigd Koninkrijk (Wiggan 2007) en de *Centre Link*-kantoren in Australië (McDonald en Marston 2006);
- ◆ in de tweede plaats kan netwerkvorming noodzakelijk worden geacht voor activeringsbenaderingen die zich richten op werklozen met complexe problemen. Bredgaard en Larsen (2009) constateren dat deze doelgroepen voor private dienstverleners vaak een te groot bedrijfsrisico vormen met afromingsprocessen als gevolg. Deze doelgroepen kunnen verder verschillende soorten expertise op uitvoeringsniveau noodzakelijk maken die niet binnen een enkele organisatie

voorhanden zijn. Te denken valt bijvoorbeeld aan specialistische hulpverlening of samenwerking met lokale werkgevers voor het organiseren van werkervaringplekken (Finn 2000; Lindsay en McQuaid 2009; Minas 2009);

- ◆ in de derde plaats kan netwerkvorming van belang worden geacht om werkgevers bij het re-integratiebeleid te kunnen betrekken en zo (extra) baanmogelijkheden voor werklozen te realiseren (Damgaard en Torfing 2010).

Net als bij marktwerking impliceert deze trend dat primaire dienstverleningsprocessen kunnen worden verdeeld over meerdere organisaties en medewerkers en dat contactambtenaren dus niet zonder meer verantwoordelijk zijn voor het totale activeringsproces. Dienstverleners kunnen hierdoor in hun dagelijkse werk te maken krijgen met andere organisaties, niet alleen in de vorm van onderlinge verwijzingen maar ook in de vorm van samenwerking rondom individuele burgers.

Er is voor zover ons bekend geen literatuur over de vraag wat deze trend betekent voor het werk van contactambtenaren in deze netwerken. Op theoretische gronden kan wel verwacht worden dat netwerksamenwerking eerder een stimulans vormt voor een professionele dan voor een bureaucratische uitvoering van het werk. Volgens algemene *governance*-literatuur (O'Toole en Meier 2004) zouden netwerken idealiter functioneren op basis van gedeelde belangen, gelijkwaardigheid en de toegevoegde waarde van ieders dienstverlening voor de eigen dienstverlening. Dit veronderstelt ruimte om op uitvoeringsniveau dienstverlening op elkaar af te kunnen stemmen. Strikte bureaucratische regeltoepassing staat daarmee op gespannen voet. Ook het feit dat netwerksamenwerking in het geval van activering deels wordt gestimuleerd voor de aanpak van als complex beschouwde sociale problemen impliceert een eerder professionele dan bureaucratische aanpak. Eerder stelden we immers dat professionele dienstverlening zich vooral op complex geachte problemen pleegt te richten.

3.3.3 Organisatiekeuzes en de aard van activeringswerk

In hoofdstuk twee is gesteld dat ook organisatiekeuzes potentieel van invloed zijn op de uitvoering van het werk. Daarbij mag duidelijk zijn dat deze organisatiekeuzes niet los kunnen worden gezien van de eerder besproken keuzes ten aanzien van beleid en *governance* en de ruimte die deze aan uitvoeringsorganisaties bieden. Het ligt bijvoorbeeld niet erg voor de hand dat een uitvoeringsorganisatie sterk gereguleerd beleid op een professionele wijze organiseert. En de mate waarin uitvoeringsorganisaties werk kunnen of moeten uitbesteden hangt mede af van de mogelijkheden die wettelijke kaders daarvoor bieden en de centrale regulering van markten.

In hoofdstuk twee zijn vooral twee soorten organisatiekeuzes als potentieel relevant bestempeld in relatie tot de aard van dienstverlening. Enerzijds betreft dit keuzes met betrekking tot de organisatie van het primaire proces en de taken van uitvoerend medewerkers daarbinnen. Anderzijds gaat het om de vraag hoe coördinatie van het werk plaatsvindt door sturing via regels, resultaten of standaardisering van vaardigheden.

3.3.3.1 De organisatie van het primaire activeringsdienstverleningsproces

Ten aanzien van de organisatie van het primaire dienstverleningsproces werden in hoofdstuk twee vooral twee keuzes van belang geacht: de omgang met (horizontale en verticale) specialisatie van het werk en de verdeling van de werklust.

Uit eerdere onderzoeken komen twee vormen van horizontale specialisatie aan de orde die een rol spelen in de typering van het activeringswerk. Verticale specialisatie komt niet expliciet aan de orde.

Ten eerste blijkt een rol te spelen in hoeverre het activeringsdienstverleningsproces integraal kan worden uitgevoerd door dienstverleners of dat de verschillende fases worden verdeeld over meerdere dienstverleners. Dit bepaalt – naast eerder besproken keuzes ten aanzien van uitbesteding - mede het takenpakket van de dienstverleners en daarmee hun *authority* (Jewell en Glaser 2006), het deel van het werk waar ze zeggenschap over hebben. Auteurs die het activeringswerk als bureaucratisch werk beschouwen, beschrijven vooral praktijken waarin contactambtenaren een relatief klein aandeel in het totale activeringsproces hebben, dus een grotere mate van horizontale specialisatie (Brodkin 2006; Brodkin en Majmundar 2010; Thorén 2008; Wright 2003): zij krijgen vooral de taak als ‘selectiebureaukraat’ die activeringsprogramma’s kiest die door anderen worden uitgevoerd. Auteurs die meer het professionele karakter benadrukken beschrijven doorgaans ook de uitvoering van de activeringsdienstverlening zelf door dienstverleners (Kjørstad 2006; Sainsbury 2008).

Een andere vorm van horizontale specialisatie die wordt beschreven betreft, ten tweede, het al dan niet combineren van activeringswerk met het verstrekken van uitkeringen. Dit is aan de orde bij uitvoeringsorganisaties die ook de administratie van uitkeringen verzorgen. Zoals aangegeven zijn door de opkomst van activering deze uitkeringsgerelateerde taken niet verdwenen. Zowel de combinatie als de scheiding van beide typen taken worden in de literatuur beschreven.

Verschillende auteurs beschrijven praktijken waarin contactambtenaren naast activeringstaken ook taken met betrekking tot de uitkeringsadministratie behouden (Hagen en Owens-Manly 2002; Hill 2005; Lurie en Riccucci 2003; McDonald en Marston 2006; Meyers et al. 1998; Morgen 2001; Scrivener en Walter 2001; Wright 2003). Vrijwel al

deze auteurs concluderen dat bij de combinatie van beide taken de activeringstaken in het dagelijkse werk minder prioriteit krijgen dan het beleid beoogt en bijdraagt aan een bureaucratische uitvoering van het activeringswerk. Als oorzaken hiervoor worden hoge *caseloads* in combinatie met complexe regelgeving genoemd, maar ook dat contactambtenaren zelf in deze situatie de uitkeringsverstrekking als hun kerntaak blijven beschouwen. Ridzi (2004) verklaart dit verder uit het feit dat activeringstaken bij deze wijze van organiseren in de praktijk vaak toegevoegd worden aan het bestaande (administratieve) takenpakket in plaats van dat ze taken vervangen. Scrivener en Walter (2001) en Hill (2005) constateren in tegenstelling tot deze onderzoeken evenwel dat *casemanagement* waarin uitkeringswerk en activeringstaken zijn gecombineerd betere resultaten boekt in termen van persoonlijke aandacht en inkomsten van klanten. Ongeacht de precieze invloed kan uit deze onderzoeken worden afgeleid dat deze organisatiekeuze van belang is in relatie tot de wijze van uitvoering.

Onderzoekers die het professionele karakter van het werk meer benadrukken beschrijven organisaties waarin contactambtenaren wel gespecialiseerd zijn in het activeringswerk en dus geen uitkeringsstaken (meer) hebben (Van Berkel et al. 2010; Hill 2005; Jewell en Glaser 2006; Jørgensen et al. 2010; Sainsbury 2008). In deze varianten speelt de 'bureaucratische druk' van uitkeringsadministratie geen rol wat de ruimte voor een professionele aanpak in principe vergroot. Jewell en Glaser (2006) laten zien dat dit ook de aandacht van de contactambtenaren meer op het activeringswerk richt.

In hoofdstuk twee werd uitgewerkt dat werklast en *caseloads* van dienstverleners vooral vanuit de *street-level bureaucracy*-literatuur als een belangrijke contextfactor worden beschouwd in relatie tot wat dienstverleners feitelijk kunnen doen, ongeacht de regels of standaarden waar ze mee werken. Dit punt komt ook terug in onderzoeken naar activering. Verschillende auteurs wijzen op de invloed van de omvang van *caseloads* van contactambtenaren, het aantal werklozen dat zij gelijktijdig geacht worden te activeren (Jewell en Glaser 2006; Morgen 2001; Sainsbury 2008; Thorén 2008). In navolging van Lipsky (1980) zien zij hoge *caseloads* als één van de oorzaken van het ontstaan van informele uitvoeringsstrategieën bij contactambtenaren. Hoge *caseloads* vormen een druk op professionele besluitvorming (voor zover die mogelijk is) en bevorderen tegelijkertijd coping- strategieën.

3.3.3.2 De coördinatie van activeringswerk

In hoofdstuk twee zijn op basis van Mintzberg (2006) drie strategieën onderscheiden om de coördinatie van primaire dienstverleningsprocessen door organisaties mee te kunnen beschrijven: via regels, resultaten of vaardigheden. Met name regelsturing en resultaatsturing worden in de literatuur over activering als relevante coördinatieprincipes beschreven, waarbij vooral de vraag centraal staat wat deze sturingsvormen betekenen voor de beslisruimte

van dienstverleners en hun omgang daarmee. Mogelijke keuzes ten aanzien van de standaardisering van vaardigheden of het ondersteunen van professionaliseringsprojecten blijven onderbelicht.

Met betrekking tot regelgeving blijkt vooral de vraag te zijn wat uitvoeringsorganisaties intern 'doen' met de vrijheid die de beleids- en *governance*context van activering hen kan bieden. Geven zij deze zoals Finn (2000) dat noemt 'door' aan de contactambtenaren, of kiezen zij voor nadere regulering van het werk? In het eerste geval ontstaat in potentie ruimte voor 'professioneel activeren', terwijl in het tweede geval een *street-level bureaucracy* wordt georganiseerd of in ieder geval de professionele autonomie wordt afgeperkt.

De meeste auteurs die zich over dit onderwerp uitlaten geven aan dat het activeringswerk minder gereguleerd wordt dan bijvoorbeeld de uitkeringsadministratie, maar beschrijven desalniettemin verschillende vormen van regelgeving op het activeringswerk door de organisaties (Jewell 2007; Rosenthal en Peccei 2006a; 2006b; Thorén 2008; Wright 2003). Voorbeelden die in het verlengde van beleidsregulering worden aangetroffen zijn (nadere) afbakening van beschikbare activeringsprogramma's en anderzijds het nader indelen van groepen werklozen in beleidscategorieën die mede bepalen voor welke dienstverlening ze in aanmerking kunnen komen. Ook kan gereguleerd worden hoeveel tijd contactambtenaren aan werklozen kunnen besteden en welke termijn zij krijgen om activeringsdoelen te behalen.

Auteurs als Kjørstad (2005), Sainsbury (2008) en Thorén (2008) constateren dat regels vanuit de organisatie de ruimte voor de toepassing van professionele activeringsnormen inperken. Sainsbury (2008) beschrijft bijvoorbeeld dat regels ten aanzien van het aantal toegestane gesprekken en de beschikbare programma's de autonomie bij de coaching van werklozen inperken. En voor Thorén (2008) is de hele organisatiecontext de hoofdreden om te constateren dat door haar onderzochte contactambtenaren weliswaar een professionele *social work* achtergrond hebben, maar dat ze niet in staat zijn om deze in hun activeringswerk toe te passen onder druk van regels, taakstellingen en hoge *caseloads*. Vandaar dat de door haar beschreven professionals zich volgens haar door de context gedwongen als *street-level bureaucrats* (moeten) gedragen.

Sturing op activeringsresultaten past bij een meer *managerial* stijl van coördinatie, in lijn van het NPM-gedachtengoed. Deze sturingsmethode blijkt behoorlijk populair te zijn bij uitvoeringsorganisaties met activeringstaken. Een groot aantal auteurs beschrijft activeringspraktijken waarin contactambtenaren naast regelgeving ook te maken hebben met *performance targets*, meestal in de vorm van (activerings-)resultaten die de medewerkers geacht worden te realiseren (Brodin 1997; Riccucci en Lurie 2001; Ridzi 2004; Sainsbury 2008; Wright 2003).

In veel beschreven gevallen betreffen deze taakstellingen een doorvertaling van de *targets* die aan de uitvoeringsorganisaties zelf worden opgelegd vanuit de (centrale) overheid, al dan niet aangevuld met door de organisatie zelf benoemde taakstellingen. Ridzi (2004:40) spreekt voor New York bijvoorbeeld over een *layered hierarchy of accountability* waarbinnen de staat de *counties* financieel sanctioneert als activeringstargets niet worden behaald, de *county* de uitvoeringsorganisatie en de organisatie de teams en de individuele contactambtenaar.

In hoofdstuk twee constateerden we dat onderzoekers de impact van resultaatsturing verschillend beoordelen, wat mede samenhangt met de wijze waarop deze vorm van coördinatie in de praktijk wordt toegepast. Deze constatering blijkt ook te gelden voor activeringswerk, aangezien auteurs verschillend oordelen over de rol die resultaatsturing in activeringswerk speelt.

Eenzijds zijn er auteurs als Brodtkin (1997), Fording et al. (2006), Morgen (2001), Ridzi (2004) en Soss (1999) die bevinden dat de taakstellingen redelijk grote invloed hebben op de uitvoering van het dagelijkse activeringswerk en de beslissingen die contactambtenaren nemen: ze perken de beslisruimte volgens hen in en kunnen informele strategieën stimuleren om met de druk van targets om te kunnen gaan. De eerste twee auteurs beoordelen dit negatief: zij constateren dat de focus op (in hun ogen) smalle activeringsresultaten leiden tot (een in hun ogen) onwenselijk intensief gebruik van sancties en weinig oog voor de kwaliteit van de te bereiken participatieresultaten. Ridzi (2004) beoordeelt strikte resultaatsturing juist als één van de succesfactoren voor het slagen van *Welfare to Work*-beleid in New York, omdat ze volgens hem de medewerkers richt op de resultaten die de organisatie van hen verwacht. Morgen (2001), Sainsbury (2008), Thorén (2008) en Wright (2003) geven in meer algemene zin aan dat *targets* de (beleefde) werkdruk door contactambtenaren verhogen.

Anderzijds rapporteren auteurs als Lurie en Riccuci (2003) en Sandfort (2000) dat taakstellingen helemaal niet zo'n grote rol spelen in het dagelijkse werk. Ten eerste wijzen zij op de eigen opvattingen van contactambtenaren over de haalbaarheid van de taakstellingen en de (beperkte) mate waarin zij zelf de uitstroom naar werk van werklozen kunnen beïnvloeden. Bovendien wijzen deze laatste auteurs op het feit dat het niet behalen van taakstellingen geen (grote) gevolgen heeft voor de medewerkers, wat de kracht van resultaatprikkelers klaarblijkelijk vermindert.

Deze uitkomsten impliceren dat resultaatsturing blijkbaar geen eenduidige invloed op de aard van het activeringswerk heeft: dat hangt af van de wijze waarop het wordt toegepast en hoe contactambtenaren daar vervolgens mee omgaan. Uit de genoemde onderzoeken komt vooral naar voren dat strikte uitvoering van resultaatsturing op 'smalle' resultaten de

ruimte van dienstverleners inperkt en kan aanzetten tot informele strategieën. Meer globale *targets*, al dan niet in combinatie met weinig consequente sturing bieden daarentegen meer ruimte voor de contactambtenaren.

De rol van standaardisering van vaardigheden door organisaties tenslotte krijgt weinig aandacht in de literatuur over activering, hoewel bijvoorbeeld Jewell en Glaser (2006) en May en Winter (2009) wel constateren dat het kennisniveau van dienstverleners van invloed is op de uitvoering. Daarnaast is het geen gangbaar aandachtspunt in onderzoek vanuit een *street-level bureaucracy* perspectief.

Jewell en Glaser (2006) besteden wel aandacht aan de rol van *knowledge and expertise* van dienstverleners. Zij vergelijken een programma waar medewerkers niet specifiek getraind zijn voor activering en diverse opleidingsachtergronden hebben met een programma waar wel getraind werd op het kunnen uitvoeren van geïndividualiseerde activeringsdienstverlening. In de uitvoering van het eerste programma waren dienstverleners vooral gericht op het (bureaucratische) toekennen van uitkeringen en niet met activering. In het tweede programma boden de uitvoerders meer op de problematiek van deelnemers gerichte, geïndividualiseerde dienstverlening aan tot dat *caseloads* te hoog werden om deze nog te kunnen bieden. Personnaz et al. (2007) vinden in vergelijkend Europees onderzoek verder dat opleidingsachtergronden en -niveaus van contactambtenaren met activeringstaken sterk variëren tussen en binnen uitvoeringsorganisaties: eenvormige professionele kwalificaties van uitvoerders zijn dus niet vanzelfsprekend aanwezig.

Afgaand op deze beperkte literatuur kunnen we veronderstellen dat sturing van organisaties op de professionele achtergronden van activeringswerkers vooral van belang is om een professionele uitvoering mogelijk te maken, maar dat deze sturing blijkbaar niet vanzelfsprekend plaatsvindt. We achten aandacht voor de omgang met standaardisering door organisaties daarom wel een relevant aandachtspunt voor onderzoek naar de context waarbinnen de klantmanagers werken.

3.4 Ideaaltypen van activeringswerk en de rol van de context

In dit hoofdstuk is verkend welke inzichten literatuur biedt in de aard van activeringswerk in relatie tot de context waarbinnen dit wordt uitgevoerd. In deze slotparagraaf gaan we in op de vraag hoe de uitkomsten van deze verkenning gebruikt zullen worden voor het onderzoek naar activeringswerk door klantmanagers in Nederlandse sociale diensten.

De verkenning heeft laten zien dat activeringswerk op verschillende manieren ingevuld wordt, binnen contexten die op allerlei kenmerken variëren. Activeringsaanpakken en de rol van contactambtenaren lopen uiteen. Het werk varieert van selecteren en controleren

tot coachen en adviseren van werkloze burgers. Het kent veelal bureaucratische elementen, maar onderzoekers die daar naar op zoek gaan herkennen op verschillende plekken ook professionele aspecten. Enerzijds rapporteren onderzoekers over bureaucratische coördinatie van activering in combinatie met *managerial* sturing: activeringdoelen en –benaderingen worden hierbij afgeperkt en ingekaderd middels gestandaardiseerde programma's of taakstellingen die desalniettemin discretionaire ruimte opleveren. Anderzijds hebben contactambtenaren op veel plekken professionele autonomie ten aanzien van onderdelen van het activeringproces.

Deze variatie leidt in de literatuur tot verschillende typeringen van het werk. Sommige auteurs zien het vooral als bureaucratisch werk, terwijl anderen activeringswerk als professioneel werk bestempelen. Daarbij speelt echter ook het door de onderzoekers gehanteerde theoretische perspectief een rol, waarin vooronderstellingen over de aard van het werk besloten liggen.

Tabel 3.1 Twee ideaaltypen van activeringswerk

Aspecten van het primaire dienstverleningsproces	Activering als werk van street-level bureaucrat	Activering als professionele dienstverlening
Diagnose/assessment		
Typering van het werk	Programma selecteren op basis van beleidsregels	Activeringsprobleem vaststellen en 'behandeling' kiezen op basis van professionele activeringsnormen
Omgang met activeringsplan	Contract met rechten en plichten	Geïndividualiseerd behandelplan voor 'activeringsprobleem'
Uitvoering activeringsplan		
Focus in het werk	Controleren naleving rechten en plichten werkloze burgers	Adviseren, coachen, bemiddelen, trainen van werkloze burgers
Gebruik van sancties	Bestrafen niet nakomen regels	Onderdeel van professionele behandeling
Interacties met andere dienstverleners	Controle en toezicht	Advisering en afstemming
Beslisruimte		
Typering omgang met beslisruimte	Hoofdzakelijk <i>coping</i> met werkomstandigheden in relatie tot regels	Klantgebonden differentiatie op basis van activeringsnormen

Specifiek vanuit een professionalisme-perspectief op activeringswerk is gebleken dat de benodigde professionaliteit voor activeringswerk niet zonder meer onomstreden is en dat professionalisering van activeringswerk zich op veel plekken in een pril stadium bevindt. Opvattingen blijken te kunnen verschillen over welke (gevestigde) beroepsgroepen dit werk kunnen claimen en soms lijken erkende professionele normen überhaupt te ontbreken. Voor onderzoek naar activering vestigt dit specifiek de aandacht op de vraag in hoeverre

erkende professionele activeringsnormen met betrekking tot activeringswerk beschikbaar zijn en hoe deze het werk van de contactambtenaren mee beïnvloeden.

De literatuur laat zien welke kenmerken van het werk vooral leiden tot de typering van activering als bureaucratisch of als professioneel werk. Op basis hiervan kunnen de ideaaltypen voor dienstverlening uit hoofdstuk twee specifiekere worden ingevuld voor activeringswerk. tabel 3.1 staan beide ideaaltypen.

Deze ideaaltypen vormen de basis voor het empirische onderzoek naar de uitvoering van activering in de volgende hoofdstukken en de typering van de wijze waarop onderzochte klantmanagers het werk uitvoeren.

Uit het literatuuronderzoek naar de rol van de context komen verder beleids- en organisatiekenmerken naar voren die potentieel van invloed zijn op het bureaucratische of professionele karakter van activering. Hoewel niet alle contextkenmerken die in hoofdstuk twee van belang werden geacht systematisch blijken te zijn onderzocht voor activering, kan desalniettemin een voorlopig beeld worden gevormd hoe verschillende beleids- en organisatiekeuzes van invloed zijn op de aard van het werk. Deze inzichten zullen in het empirische onderzoek worden gebruikt voor de analyse van de invloed van de context waarbinnen klantmanagers werken op de aard van hun werk.

In tabel 3.2 staan ten eerste relevante beleidskeuzes in relatie tot de aard van activeringswerk. Uitgaande van dit schema zal in de volgende hoofdstukken vooral gekeken worden naar de vraag hoe beleid het activeringswerk reguleert middels standaardisering van activeringsaanpakken of het mogelijk maken van individualisering. Daarnaast zal worden gekeken in welke invloed beleidsmatige regulering van de professionaliteit van de klantmanagers heeft.

Ten aanzien van beleidskeuzes rondom *governance* is gebleken dat publieke uitvoeringsorganisaties met activeringstaken met verschillende soorten verticale en horizontale sturingsrelaties te maken kunnen hebben. Zij hebben doorgaans niet enkel (meer) een hiërarchische lijn met de centrale overheid en duidelijk afgebakende taken en verantwoordelijkheden. In termen van Hill en Hupe (2009) zijn zij daarentegen veel vaker onderdeel van een gelaagd netwerk van relaties. De literatuur laat zien dat ook deze relaties in potentie een rol spelen in de aard van activeringswerk. In de eerste plaats beïnvloeden ze de beslisruimte die uitvoeringsorganisaties en mogelijk ook hun ambtenaren hebben om nader invulling te geven aan activeringsbeleid. In de tweede plaats kunnen ze (extra) sturing geven aan de wijze waarop deze ruimte wordt gebruikt.

Tabel 3.2 Beleidskeuzes en de aard van activeringswerk

Aspecten van activerings-beleid	Kenmerken	Keuzes die activering als werk van <i>street-level bureaucrat</i> bevorderen	Keuzes die activering als professioneel werk bevorderen
Inhoud van het werk	Regulering van de uitvoering van het werk	Beperkte beleidsmatige differentiatie van doelgroepen standaardisering van aanpakken Strikte beleidsmatige koppeling van doelgroepen aan programma's	Sterke beleidsmatige differentiatie van doelgroepen individualisering van activeringsaanpakken
	Beleidsmatige regulering van de professionaliteit van activeringswerkers	Nee	Ja
Governance	Relatie centrale-decentrale overheid	Gedetailleerde centrale regels Strikte centrale resultaatsturing	Centrale kaderwetten Globale centrale resultaatsturing
	Invulling marktwerking en uitbesteding	Gestandaardiseerd en weinig gedifferentieerd aanbod van re-integratiebedrijven Integrale uitbesteding Toezichthoudende rol voor overheid	Gevarieerd en gespecialiseerd aanbod bij re-integratiebedrijven Gedeeltelijke uitbesteding
	Invulling netwerksamenwerking	Beperkte rol van netwerksamenwerking	Grote rol van netwerksamenwerking, deels Gericht op complexe activeringsproblemen

Tegelijkertijd is systematisch inzicht in de gevolgen van geschetste *governance*-keuzes voor de aard van activering niet beschikbaar. Bovendien suggereert de literatuur dat algemene trends als deregulering, marktwerking of netwerkontwikkeling verschillend invulling kunnen krijgen. Algemene uitspraken over de rol van de besproken keuzes kunnen dan ook niet worden gedaan. Wel kunnen we, deels op basis van het eerdere onderzoek, deels op basis van geuite theoretische verwachtingen, een aantal waarschijnlijke implicaties van verschillende keuzes voor de aard van het werk op een rij zetten. In tabel 3.2 staan deze implicaties bij elkaar.

Ten tweede zijn verschillende organisatiekeuzes besproken in relatie tot de aard van activeringswerk. Hieruit is gebleken dat beleidsruimte van uitvoeringsorganisaties met betrekking tot activeringswerk niet vanzelfsprekend 'doorsijpelt' naar contactambtenaren.

In tabel 3.3 staat op een rij hoe besproken organisatiekeuzes blijken eerder onderzoek potentieel van invloed zijn op het bureaucratische of professionele karakter van het werk. In het empirische onderzoek zal worden onderzocht hoe deze keuzes uitpakken voor het activeringswerk van de onderzochte klantmanagers en in hoeverre de bureaucratische of professionele aard van hun werk hieruit begrepen kan worden.

Tabel 3.3 Organiekeuzes en de aard van activeringswerk

Organisatie aspecten	Kenmerken	Keuzes die activering als werk van <i>street-level bureaucrat</i> bevorderen	Keuzes die activering als professioneel werk bevorderen
Organisatie primair proces			
	Horizontale specialisatie	Beperkt aandeel in activeringsdienstverleningsproces Uitkeringsadministratie onderdeel van het werk	Groot aandeel in dienstverleningsproces Exclusief uitkeringsadministratie
	<i>Caseload</i> en werklast	'Hoog'	'Laag'
Coördinatie			
	Regelsturing op de uitvoering	Strikte regelsturing op uitvoering	Beperkte regelsturing op uitvoering
	Resultaatsturing	Smalle <i>targets</i> , strikte sturing	Geen of brede <i>targets</i> , 'losse' sturing
	Standaardisering professionele vaardigheden	Geen	Wel

4 DE OPZET EN UITVOERING VAN HET EMPIRISCHE ONDERZOEK

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de methodologische verantwoording van de opzet en uitvoering van het empirische onderzoek bij drie sociale diensten. In paragraaf 4.2 staat een korte toelichting op de achtergrond van de onderzoeker, aangezien deze een rol heeft gespeeld in keuzes met betrekking tot de uitvoering van het onderzoek. Daarna volgt de meer formele methodische verantwoording: de keuze voor de onderzoeksstrategie, de aanpak en uitvoering van de dataverzameling en de gehanteerde wijze van analyse. In de laatste paragraaf wordt de gehanteerde onderzoeksstrategie geëvalueerd.

4.2 De achtergrond van de onderzoeker en dit onderzoek

Dit proefschrift is het resultaat van een promotietraject dat de onderzoeker als externe promovendus heeft doorlopen naast zijn werk als onderzoeker voor één van de sociale diensten die in dit onderzoek centraal staan. Binnen deze sociale dienst heeft de onderzoeker vijftien jaar praktijkgericht evaluatieonderzoek verricht dat mede aan de basis ligt van dit proefschrift. Dit onderzoek richtte zich in verschillende onderzoeksprojecten op de ontwikkeling, implementatie en uitkomsten van lokaal re-integratiebeleid en de ontwikkeling van de organisatie van het klantmanagement binnen deze sociale dienst. Dit onderzoek heeft de mogelijkheid geboden om gedurende lange tijd de omgang met uitvoeringsvraagstukken rondom activeringsbeleid te volgen alsmede de spanningen die zich daarin voordoen tussen 'beleid zoals bedoeld', de dagelijkse uitvoeringspraktijk van klantmanagers en de leefwereld van burgers waar het beleid zich op richt.

Deze achtergrond heeft een aantal keuzes met betrekking tot de invulling van dit promotieonderzoek mee bepaald:

- ◆ de keuze om het onderzoek op de rol van de klantmanagers te concentreren. Uit het eerdere onderzoek komen klantmanagers als relevante actoren in de realisatie van de activeringsfunctie naar voren, ook al zijn zij hier zelden alleen verantwoordelijk voor;
- ◆ de keuze om de uitvoering van activering te onderzoeken in relatie tot beleids- en organisatiekeuzes, gezien de eigen observatie van bijna voortdurend gesleutel door beleidsmakers en managers aan het werk en aan de voorwaarden waaronder klantmanagers dit werk kunnen doen;
- ◆ de keuze voor een *casestudy*-benadering (zie vervolg), doordat deze eerdere onderzoeken duidelijk maken hoe complex en dynamisch de wisselwerking tussen de aard van het werk en beleids- en organisatiekeuzes is;

- ◆ de keuze om de 'eigen' sociale dienst als een van de casussen te nemen, gezien de hoeveelheid secundair onderzoeksmateriaal die hierover al beschikbaar was ten aanzien het onderzoeksonderwerp en de mogelijkheid om met dit materiaal een historisch perspectief te bieden op de omgang met uitvoeringsvraagstukken rondom de activeringsfunctie.

Uiteraard vormen deze lokale ervaringen niet vanzelfsprekend een basis voor wetenschappelijk relevant onderzoek. Uit literatuuronderzoek (zie ook hoofdstuk drie) bleek evenwel dat deze lokale ervaringen niet idiosyncratisch zijn: *frontline workers* spelen – onder verschillende voorwaarden en in verschillende contexten – in veel activerende verzorgingsstaten een eigen rol in de concretisering van de activeringsfunctie die hedendaags sociale zekerheidsbeleid beoogt. Tegelijkertijd bleek er weinig onderzoek te zijn naar de vraag hoe *frontline workers* deze rol precies invullen en welke rol beleids- en organisatiekeuzes daarbij spelen. Uitwerking van deze vraag – deels op basis van al beschikbaar materiaal – had daarmee toegevoegde waarde voor het bredere wetenschappelijke debat rondom activeringsbeleid.

Ongeacht de voordelen van langdurig onderzoek en 'insider kennis', heeft het doen van onderzoek in de eigen organisatie als potentieel nadeel dat de onafhankelijkheid van het onderzoek in het geding kan komen. De onderzoeker loopt het risico een *bias* te ontwikkelen die een onafhankelijke blik op de eigen organisatie en diens medewerkers kan vertroebelen. Bovendien kan de onderzoeker als werknemer van diezelfde organisatie geconfronteerd worden met druk vanuit de organisatie om mogelijk onwelgevallige uitkomsten niet naar buiten te brengen.

Ten aanzien van het eerste punt kan als een voordeel worden beschouwd dat de onderzochte sociale dienst een grote organisatie is waarbinnen de onderzoeksafdeling van de onderzoeker organisatorisch gescheiden is van de uitvoerende afdelingen. De onderzoeksafdeling draagt geen verantwoordelijkheid voor beleidsbeslissingen of beleidsuitkomsten maar heeft een adviserende en signalerende rol op basis van eigen onderzoek. Het management van de betreffende sociale dienst erkent daarbij het belang van onafhankelijk onderzoek om deze rol effectief te kunnen vervullen. Dit verkleint de kans op een *bias* van de onderzoeker. Verder is de onafhankelijke blik op het materiaal een punt van aandacht geweest in de wetenschappelijke begeleiding van het promotietraject vanuit de Universiteit Utrecht. Tenslotte heeft de mogelijkheid voor vergelijking met andere organisaties mede de functie gehad om mogelijke blinde vlekken in de eigen blik op de uitvoering te voorkomen.

Ten aanzien van het tweede punt zijn eenduidige formele afspraken gemaakt met het management van alle drie de betrokken sociale diensten. Hierin is de inhoudelijke eindverantwoordelijkheid van de onderzoeker voor de analyse en wijze van publicatie van de onderzoeksgegevens vastgelegd. Verder is de sociale diensten de mogelijkheid geboden te reageren op de conceptteksten en te wijzen op mogelijke feitelijke onjuistheden daarin. Bij eventuele verschillen van inzicht over de interpretatie van uitkomsten is de mogelijkheid geboden om de standpunten hierover van de sociale diensten separaat in het proefschrift op te nemen. Dit bleek niet nodig te zijn. Tenslotte zijn afspraken gemaakt over de anonimisering van gegevens op het niveau van individuele respondenten.

4.3 Interpretatief onderzoek

Het onderzoek is opgezet en uitgevoerd als een vorm van interpretatief onderzoek. Interpretatief onderzoek kent verschillende betekenissen en invullingen. De gemene deler van verschillende vormen van interpretatief onderzoek is evenwel het uitgangspunt dat de sociale werkelijkheid en het handelen van actoren daarbinnen het beste geduid kunnen worden via de betekenis die onderzochte actoren zelf daaraan geven in relatie tot de sociale context waarin zij zich bevinden. Ze gaat niet uit van één objectieerbare sociale werkelijkheid die kan worden gekend als een optelsom van losse kenmerken of variabelen, los van de interpretaties van deze werkelijkheid door actoren. Talige, narratieve constructies van de werkelijkheid door de onderzochten en de onderzoeker spelen in interpretatief onderzoek dan ook een grote rol. Onderzoekers zoeken op basis van deze betekenisgeving door actoren naar (algemene) categorieën en begrippen die passen op de onderzochte werkelijkheid en dus niet naar het inpassen van de sociale werkelijkheid in vooraf bedachte categorieën. Dit vereist een analyse of interpretatieproces door de onderzoeker dat navolgbaar moet zijn en tot een plausibele versie van de werkelijkheid moet leiden (Boeije 2004; 't Hart et al. 1998).

De onderzoeksvragen in dit onderzoek sluiten aan bij deze algemene kenmerken van interpretatief onderzoek. De exploratieve vraag hoe klantmanagers hun activeringswerk uitvoeren en waarom zij dat op die wijze doen, kan immers niet los gezien worden van de vraag welke betekenis zij geven aan dit werk en de beleids- en organisatieomgeving en op welke gronden cq. interpretaties zij tot bepaalde beslissingen komen. Deze onderzoeksbenadering is ook in verschillende eerdere onderzoeken naar de uitvoering van activering gehanteerd (Brodkin 1997; Thorén 2008; Wright 2003). Bovendien impliceert het exploratieve karakter van het onderzoek dat een empirisch-analytisch geïnspireerd onderzoek naar deze vragen, waarin bijvoorbeeld vooraf bepaalde variabelen op een statistisch generaliseerbare wijze worden onderzocht, (nog) niet goed mogelijk is. Het relatief ongekende karakter van het werk maakt het immers uitermate lastig om tot een juiste bepaling en gestandaardiseerde meting van variabelen te komen, nog ongeacht het feit dat hoofdstuk drie suggereert dat het om een erg groot aantal variabelen zou moeten gaan.

Overigens gaat dit onderzoek niet volledig uit van de definities en categorieën van de klantmanagers zelf. Op basis van literatuuronderzoek hebben we immers in de hoofdstukken twee en drie al wel ideaaltypen gemaakt van activeringswerk en aspecten van de context benoemd die we potentieel relevant achten om de sociale werkelijkheid van klantmanagers mee te bekijken. Deze ideaaltypen worden in het empirische onderzoek gebruikt om richting te geven aan de wijze waarop naar de uitvoeringspraktijken gekeken wordt en welke aspecten daarvan aandacht vragen.

Deze werkwijze is om twee redenen wenselijk. Ten eerste expliciteren we door deze werkwijze door welke conceptuele bril we naar het activeringswerk kijken. Door dit niet te doen zouden we suggereren theorieeloos en volledig open naar het onderzoeksonderwerp te kunnen kijken, terwijl de onderzoeker net als de onderzochten naar de werkelijkheid kijkt door bepaalde interpretatieve schema's. De plausibiliteit van deze schema's wordt groter door de fundering en positionering in het eerdere wetenschappelijke discours dat voor dit onderzoeksonderwerp relevant is bevonden (de hoofdstukken twee en drie). Ten tweede zou het niet gebruiken van eerder gevonden categorieën en relevante aspecten van dienstverlening en context suggereren dat kennisopbouw en theoretische generalisatie in interpretatief onderzoek niet mogelijk zijn en dat elk onderzoek opnieuw het wiel moet uitvinden danwel de werkelijkheid voor zich moet laten spreken. Dat is niet het uitgangspunt voor dit onderzoek. In dit onderzoek wordt voortgebouwd op eerder onderzoek door het gebruik van daaruit voortgekomen categorieën en aandachtspunten die we relevant achten voor nader onderzoek naar de uitvoering van activeringswerk. Daarbij dient wel empirisch onderzocht te worden in hoeverre en hoe deze categorieën passen bij de werkelijkheid die de klantmanagers beschrijven.

Deze benadering van onderzoek komt in de buurt van wat Seale (1999) omschrijft als *subtle realism*. Daarin wordt veel belang gehecht aan (talige) betekenisgeving door actoren, maar wordt tegelijkertijd verondersteld dat deze betekenisgeving beïnvloed wordt door de 'objectieve' werkelijkheid waardoor de ene interpretatie plausibeler is dan de andere en waardoor algemene uitspraken over de sociale werkelijkheid mogelijk worden:

subtle realism involves maintaining a view of language as both constructing new worlds and as referring to a reality outside the text, a means of communicating past experience as well as imagining new experiences. (...) It is a marker of an approach to social research that takes the view that, although we always perceive the world from a particular viewpoint, the world acts back on us to constrain the points of view that are possible. The researcher treading this middle way is continually aware of the somewhat constructed nature of research but avoids the wholesale application of constructivism to his or her own practice, which would result in a descent into nihilism (...) Knowledge is always mediated by pre-existing ideas and values,

whether this is acknowledged by researchers or not. Yet, some accounts are more plausible than others, and human communities in practice have created reasonably firm grounds on which plausibility can be judged, whether or not these grounds can be supported in some ultimate sense by means of philosophical reasoning. Judgments about the plausibility of research accounts inevitably involve a temporary subscription to the view that language is referential to a reality outside the text (Seale 1999:470).

In dit onderzoek is als methode gekozen voor de uitvoering van *casestudies*. Binnen interpretatief onderzoek is de *casestudy* niet de enige, maar wel een veel gebruikte onderzoeksmethode, zeker waar het exploratief beleids- en organisatieonderzoek betreft (Boeije 2004; Silverman 2010). *Casestudies* beogen als complex beschouwde sociale verschijnselen 'in de diepte' te onderzoeken, doorgaans met inachtneming van een groot aantal kenmerken van het verschijnsel en de context waarbinnen dat plaatsvindt die (theoretisch) relevant worden geacht (Yin 2009). Punch (1998, geciteerd in Silverman 2010:138) beschrijft een *casestudy* als volgt:

the basic idea is that one case (or perhaps a small number of cases) will be studied in detail, using whatever methods seem appropriate. While there may be a variety of specific purposes and research questions, the general objective is to develop as full an understanding of that case as possible.

Dit onderzoek richt zich op de uitvoering van een werksoort waarover nog weinig bekend is, maar waarvan we op grond van wel beschikbare literatuur (hoofdstuk drie) en de eigen ervaring binnen één van de sociale diensten verwachten dat het een vorm van dienstverlening is die alleen begrepen kan worden door rekening te houden met de lokaal bepaalde context waarbinnen deze plaatsvindt. Dat impliceert dat deze lokale uitvoering en context in detail verkend moeten worden om het verschijnsel activeringswerk beter te kunnen begrijpen. De *casestudy* is hiervoor een passende strategie.

4.4 Opzet en uitvoering van de dataverzameling

4.4.1 Selectie van de casussen en de subcasussen

Een belangrijke keuze in *casestudy* onderzoek betreft de keuze van de casus of casussen. In dit onderzoek is gekozen voor wat Silverman (2010:141) *purposive sampling* noemt, de doelbewuste selectie van casussen uit de totale populatie van casussen waar het te onderzoeken verschijnsel zich voordoet.

Purposive sampling in het kader van dit onderzoek impliceert dat in principe elke sociale dienst een geschikte casus zou kunnen vormen, mede vanwege het exploratieve karakter van het onderzoek en het ontbreken van eerder onderzoek in de Nederlandse context. Er

waren bij de start van het onderzoek geen argumenten om bijvoorbeeld de ene sociale dienst relevanter te achten dan de andere en er was geen zicht op mogelijke theoretisch relevante variatie in uitvoering tussen 'typen' sociale diensten waar selectie op gebaseerd zou kunnen worden.¹

De selectie van casussen en subcasussen in dit onderzoek is in een aantal stappen tot stand gekomen.

De eerste casus die voor dit onderzoek is geselecteerd betreft de sociale dienst in Rotterdam waar de onderzoeker zelf werkzaam is en waar zoals uitgelegd in 4.2 voorafgaand aan het promotieproject over een lange periode onderzoek is gedaan naar re-integratiebeleid en klantmanagement. De beschikbare *insider*-kennis over deze organisatie vormde een belangrijke reden voor selectie van deze casus, terwijl er geen inhoudelijke redenen waren om deze casus *niet* te selecteren. Het eerdere onderzoek heeft een aantal *emerging generalizations* (Silverman 2010:147) opgeleverd die zijn uitgewerkt in bijdragen aan diverse papers en publicaties (Van der Aa en Van Berkel 2007; Van Berkel en Van der Aa 2004; 2005) en die mede de aanleiding voor dit proefschrift vormden. Uit deze onderzoeken kwam als eerste het idee naar voren dat activeringswerk zowel een meer professionele als bureaucratische invulling kan krijgen, maar dat dit onderscheid in de literatuur niet altijd even scherp wordt herkend.

Om deze generalisaties nader te kunnen onderzoeken, uit te werken en robuuster te maken is besloten om ook onderzoek in andere sociale diensten uit te voeren. Het doel hiervan was om door vergelijking te kijken of aangetroffen uitvoeringsvarianten ook in andere sociale diensten voorkwamen, of deze met aanvullend empirisch materiaal nauwkeuriger konden worden uitgewerkt en of er misschien ook nog andere varianten aangetroffen konden worden. Hoewel daarmee geen statistische generalisatie naar alle klantmanagers van alle sociale diensten mogelijk is of wordt beoogd, versterkt deze strategie binnen de beperkingen van beschikbare tijd en middelen de plausibiliteit van de analyse.

Gekozen is om het onderzoek uit te breiden naar de sociale diensten in de twee andere grote steden van Nederland, Amsterdam en Den Haag.² Hiermee werden sociale diensten bij het onderzoek betrokken die zoals aangegeven in de inleiding bijna één derde van alle bijstandsgerechtigden in Nederland bedienen. Overigens was vooraf niks bekend over de

¹ Er waren met andere woorden geen relevante kenmerken van de totale populatie van casussen bekend om selectie op te baseren.

² Er is tevens verkend of ook Utrecht als vierde lid van de 'G4-steden' in de vergelijking kon worden betrokken, maar hier bleek geen toegang voor het onderzoek te kunnen worden verworven. Achteraf is niet waarschijnlijk dat uitbreiding met een vierde casus in een grote stad de aard van de analyse en conclusies sterk had veranderd.

wijze van uitvoering van activeringstaken en mogelijke overeenkomsten of verschillen met Rotterdam: dit was onderwerp van het onderzoek. Een praktisch argument voor de selectie van juist deze casussen was de groeiende samenwerking tussen deze sociale diensten en het beleden streven om naar meer afstemming van de dienstverlening te komen. Empirisch onderzoek naar overeenkomsten en verschillen in uitvoering kon daarbij behulpzaam zijn. Daardoor was de toegang tot beide sociale diensten eenvoudiger te organiseren.

Na afronding van de dataverzameling in Amsterdam en Den Haag is besloten tot een *update* van de gegevens uit Rotterdam. De uit eerder onderzoek beschikbare gegevens uit Rotterdam waren inmiddels wat verouderd. Bovendien was dit materiaal vanuit andere vraagstellingen verzameld, zodat het van belang was om met de inmiddels opgedane theoretische en empirische inzichten nogmaals naar de uitvoering van activering in deze gemeente te kijken.

Uit de interviews met de sleutelinformanten werd duidelijk dat er binnen alle drie de sociale diensten verschillende varianten waren voor wat betreft de organisatie van het klantmanagement. Deze variatie had deels betrekking op specialisatie naar klantgroepen en deels op de eigen rol van klantmanagers in het activeringsproces. Daarom is besloten om de meest voorkomende varianten als subcasussen in het onderzoek te betrekken. Hiermee werd het reguliere uitvoeringsproces ten aanzien van activeringstaken in de sociale diensten afdoende bestreken door het onderzoek. De varianten boden mogelijkheden voor comparatieve analyse van de rol van verschillende organisatie- en beleidskeuzes.

Uit de gemeente Den Haag zijn twee soorten klantmanagers bij het onderzoek betrokken. In de eerste plaats waren dit de zogenoemde trajectregisseurs die werkzaam waren op de decentrale werkpleinen. Deze trajectregisseurs hadden een *caseload* van bijstandsgerechtigden voor wie zij zowel het uitkeringsbeheer verrichtten als de 'regie voerden' over elders begeleide activeringstrajecten waaraan klanten konden deelnemen. Alle bijstandsklanten in Den Haag hadden in principe een eigen trajectregisseur als klantmanager. In de tweede plaats betrof dit klantmanagers, consultants genoemd, die werkzaam waren bij (verschillende onderdelen van) de afdeling Startbaan van Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten (SZW) Den Haag. De Startbaanconsultanten waren verantwoordelijk voor de activering van een deel van de bijstandsklanten, namelijk degenen waarvan werd ingeschat dat ze middels de door Startbaan aangeboden voorzieningen (met name praktijktrainingen en leerwerkplekken) zouden kunnen uitstromen naar werk. Startbaan was in Den Haag de belangrijkste re-integratievoorziening. De klanten van Startbaan hadden óók een trajectregisseur op het werkplein. Respondenten waren afkomstig van verschillende werkpleinen en Startbaaninvesteringen.

In Amsterdam hebben eveneens twee soorten klantmanagers aan het onderzoek meegedaan, verdeeld over twee van de vijf werkpleinen. Ten eerste waren dit klantmanagers uit de zogenoemde klantenteams die verantwoordelijk waren voor de activering van klanten middels eigen begeleiding en de inzet van re-integratietrajecten van andere gemeentelijke organisaties of private re-integratiebedrijven. Het uitkeringsbeheer werd door inkomensconsulenten uit dezelfde teams gedaan. In de tweede plaats waren dit klantmanagers die werkzaam waren in teams die zich exclusief richtten op snelle uitstroom naar werk van daarvoor geselecteerde klanten. Deze uitstroomteams waren ten tijde van het onderzoek een recent ingevoerde specialisatie van het reguliere klantmanagerswerk. Niet alle Amsterdamse werkpleinen werkten overigens met deze specialisatie.

In Rotterdam zijn drie groepen klantmanagers onderzocht, eveneens verdeeld over twee van de vijf werkpleinen. De klantmanagerteams in Rotterdam waren ingedeeld naar klantgroep, op basis van de ingeschatte kansen van klanten om werk te kunnen vinden: de klantgroep 'activering' betrof de minst kansrijke groep, de klantgroep 'werk' de meest kansrijke groep (vergelijkbaar met de uitstroomteams in Amsterdam). De klantgroep 're-integratie' betrof een middengroep. De klantmanagers in Rotterdam waren alleen verantwoordelijk voor activeringstaken. Collega's uit andere (beheer-)teams voerden de volledige uitkeringsadministratie uit.

Voor alle sociale diensten geldt dat er nog andere 'soorten' klantmanagers waren die niet bij het onderzoek betrokken zijn. Dit betrof bijvoorbeeld klantmanagers die zich op relatief kleine, specifieke klantgroepen richtten of klantmanagers die werkzaam waren in speciale, tijdelijke activeringsprojecten. De in dit onderzoek betrokken klantmanagers waren degenen die het reguliere activeringsproces uitvoerden waar het leeuwendeel van de klanten mee te maken had.

4.4.2 Onderzoekperiode

De dataverzameling heeft plaatsgevonden tussen maart 2010 en maart 2011 in achtereenvolgens Den Haag, Amsterdam en Rotterdam. Voor de casus Rotterdam is zoals aangegeven ook gebruik gemaakt van eerder verzameld onderzoeksmateriaal uit de periode 2001-2011.

4.4.3 Toegepaste technieken voor dataverzameling

In het onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende onderzoekstechnieken:

- ◆ semi-gestructureerde individuele en groepsinterviews met klantmanagers;
- ◆ observaties van interacties van klantmanagers met klanten;

- ◆ semi-gestructureerde individuele interviews met sleutelinformanten binnen de sociale diensten;
- ◆ documentanalyse.

Het zwaartepunt in de dataverzameling ligt op semi-gestructureerde individuele en groepsinterviews met klantmanagers in de onderzochte (sub-)casussen. Hun narratieve constructies van de activering in uitvoering staan daarmee dus centraal in dit onderzoek. De keuze voor deze technieken volgt uit de onderzoeksvragen en de keuze voor interpretatief onderzoek: dit onderzoek richt zich op de vraag hoe klantmanagers activeringswerk uitvoeren, hoe zij daarbij omgaan met beschikbare beslismomenten en waarom zij dit mede gegeven de context waarin zij werken op deze wijze doen. Het perspectief van de dienstverleners zelf is bij een dergelijke vraagstelling essentieel. Ook de rol van beleids- en organisatiekeuzes kan het beste worden begrepen vanuit de wijze waarop klantmanagers zelf aangeven daarmee om te gaan in hun dagelijkse werk. Interviews zijn een geschikte techniek om hun perspectief op het werk helder te krijgen.

Interviews hebben *semi-gestructureerd* plaatsgevonden met behulp van topic-lijsten die zijn samengesteld op basis van de literatuurverkenning in de hoofdstukken twee en drie. Dit past in de beoogde *subtle realist*-benadering waarin eerdere inzichten over het onderzoeksonderwerp richting en structuur geven aan nieuwe dataverzameling, maar deze niet volledig 'dichttimmeren'. In bijlage één staan de gebruikte topic-lijsten.

De individuele interviews zijn per (sub-)casus uitgevoerd om een overzicht te krijgen van de belangrijkste aspecten van de uitvoering van het activeringswerk en beslismomenten die daarbinnen een rol spelen. De groepsinterviews zijn uitgevoerd om dieper in te kunnen gaan op de uitvoering, de wijze van besluitvorming, de rol van de context en eventuele variatie tussen klantmanagers.

Het gebruik van groepsinterviews³ verdient een nadere toelichting, aangezien dit geen algemeen gebruikte techniek in interpretatief onderzoek is: vaak beperkt dergelijk onderzoek zich tot individuele interviews en (participerende) observatie. Morgan (2008:352) beschrijft een groepsinterview kernachtig als:

the participants' conversation about the research topic that is of interest.

In groepsinterviews wordt niet gestreefd naar gedetailleerde en complete informatie voor

³ In de literatuur wordt ook de term focusgroepen gehanteerd. In het verlengde van verschillende handboeken (Morgan 2008; Mortelmans 2004) beschouwen we beide termen als synoniemen voor het meer of minder gestructureerd, groepsgewijs bevragen van respondenten waarbij gebruik wordt gemaakt van groepsdynamiek en onderlinge discussie over het onderzoeksonderwerp.

elke individuele deelnemer aan het interview, het is dus geen optelsom van individuele interviews. Wel wordt gebruik gemaakt van de discussie tussen groepsleden om inzicht in het onderzochte verschijnsel te krijgen. In dit onderzoek is hiervan gebruik gemaakt om overeenkomsten en variatie in de uitvoering van en verantwoording over het activeringswerk zichtbaar te maken. Hierbij is met behulp van een topiclijst een open vraagstelling gehanteerd en is gecontroleerd in hoeverre uitspraken van individuele respondenten herkend werden door anderen.

Het volgende voorbeeldextract uit een van de groepsinterviews laat zien hoe respondenten elkaar aanvullen en zo tot een (in dit geval) gedeelde interpretatie van een aspect van het eigen werk komen:

- waar bestaat de functie consulent trajectregie uit?

R1: de uitkeringen werkend houden. Dus kijken of er recht is op uitkering, want wij doen zelf de intake niet meer, al een tijdje, dus wij krijgen klanten kant en klaar. Dus we moeten kijken, als ze inkomsten hebben, dan moeten ze maandelijks loonstrookjes inleveren, dat moeten wij verrekenen. Aanvragen bijzondere bijstand, maar dat wordt ook met de dag minder.

R2: het is eigenlijk het rechtmatige waar je vooral mee bezig bent. En dat je een klant jaarlijks spreekt voor de rechtmatigheid, en dat daar misschien uitkomt dat je hem aanmeldt voor een traject. Maar in het algemeen zijn wij niet heel erg fanatiek (als ik voor mezelf spreek), om elke maand mijn caseload door te lopen om te kijken, wie kan ik aanmelden. Daar heb je ook gewoon de tijd niet voor.

- Maar is dat wel iets dat in de functie zou horen?

R3: ja, dat is natuurlijk wel hetgeen dat ze in gedachten hadden ooit, als trajectregisseur, dat we klanten vaker spreken en inderdaad ideeën aan de hand doen wat ze zouden kunnen gaan doen. Maar daar komt in de praktijk wat mij betreft niks van terecht. Bij heel weinig denk ik eigenlijk.

(anderen bevestigen)

- Want je zou misschien denken bij een functie trajectregie, dat gaat over trajecten, over regisseren..

R3: eigenlijk hebben we niks met trajecten te maken. Wij melden ze aan en dan houdt het een beetje op.

R1: vroeger, drie, vier jaar geleden kregen we zelfs af en toe een taart als onze uitstroom boven een bepaald percentage zat, de leiding kwam echt met taart.

R3: maar dat was ook een vertekend beeld natuurlijk he, want ze stroomden uit en drie maanden later kwamen ze weer terug.

R1: maakt niet uit, maar drie maanden waren ze er uit, dat was vroeger, en op dit moment hebben wij gewoon de instrumenten niet om ze uit te laten stromen. Want als we ze melden dan krijgen we een melding terug, die kan niet want die heeft schulden, of nee, die heeft beperkingen.

Tijdens de gesprekken is bewaakt of typering door bepaalde respondenten herkend werden door andere deelnemers aan het gesprek of juist niet. Hierdoor konden ook verschillen zichtbaar worden die middels semi-gestructureerde individuele interviews minder snel helder worden, omdat de interviewer niet op voorhand weet naar welke verschillen hij moet vragen. Het volgende extract geeft een voorbeeld hoe deze dynamiek tijdens de interviews kon verlopen:

- Geven jullie klanten allemaal eerst de tijd om op eigen initiatief naar werk te zoeken?

R2: ja, alleen de een doet het langer, en de ander korter, dat hangt ook van de persoon van de klant af, maar dat vind ik dus het nadeel van dit werk, dat het allemaal subjectief is.

R1: het is heel divers ja. Aan de ene kant is dat wel leuk.

R2: voor ons wel ja, maar voor de klant is het niet altijd fair.

- Wat is precies het gevolg voor klanten?

R2: dat de een wel meer ruimte krijgt om zijn eigen plannen te maken, en de ander wordt veel sneller gezegd, je gaat maar gewoon... dan wordt die WWB heel erg voorgespiegeld, terwijl de ander veel meer die menselijke kant... dat ligt ook wel aan wat iemand zelf laat zien, aan motivatie, en aan houding, maar het blijft subjectief.

R3: waarom subjectief? Omdat ie zelf heel veel initiatieven heeft waar je mee wikt en weegt, die geef je meer ruimte dan iemand die onderuit hangt en zegt van..

R2: je zou ook kunnen zeggen, de WWB zegt, als je kan werken ga je werken, en liever vandaag dan morgen. Dat kun je ook doen bij die gemotiveerde klant die zelf zoekt.

R3: maar iemand die wikt en weegt en heel veel dingen doet, dan ben je toch veel meer geneigd om daar in mee te denken... dat is dat toch heel objectief? Je hebt toch een heel duidelijk pad met een klant?

Een mogelijk nadeel van groepsinterviews is dat sociale relaties tussen respondenten ongewenst en ongezien invloed uitoefenen op de antwoorden die zij geven. Sommige auteurs pleiten om die reden voor het samenstellen van groepen van respondenten die elkaar niet kennen (Rabiee 2004). In dit onderzoek was dit echter gezien de vraagstelling en de gekozen casussen geen optie: het was juist wenselijk om groepen klantmanagers te spreken die in principe binnen dezelfde context werken. Morgan (2008) relateert dit risico door te wijzen op het feit dat in elke interviewsituatie (individueel en groepsgewijs) sociale interacties een rol spelen, maar dat dit niet impliceert dat de ene interpretatie meer waarheidsgetrouw is dan de ander. Uiteraard hangt dit mede af van de gevoeligheid van de besproken onderwerpen. Desalniettemin is met dit punt rekening gehouden door de samenstelling van groepen respondenten zonder onderlinge hiërarchische verhoudingen (zie 4.4.4). De algemene sfeer tijdens de gesprekken was open en respondenten vonden het doorgaans prettig om met elkaar en met de onderzoeker over hun werk te kunnen praten, aangezien ze daar in het reguliere werk weinig aan toe kwamen. Ook *cross-checks* met individuele interviews gaven geen aanleiding om te veronderstellen dat respondenten tijdens de groepsgesprekken een ander beeld van hun werk schetsten dan in de individuele interviews.

In aanvulling op de interviews met klantmanagers zijn nog drie andere dataverzamelingstechnieken gebruikt.

Ten eerste hebben observaties plaatsgevonden van interacties tussen klantmanagers die deelnamen aan de interviews en klanten in het kader van gesprekken over activering. Voor het doen van observaties werd om twee redenen gekozen:

- ◆ met deze techniek kon ingeschat worden in hoeverre narratieve constructies van klantmanagers overeenkwamen met het feitelijke handelen in de kern van het dienstverleningsproces, de interacties met de klanten. De plausibiliteit van uitspraken over de uitvoering van het werk kon hierdoor worden vergroot;
- ◆ observaties werden als geschikte techniek beschouwd om beter inzicht te krijgen in de wijze waarop interacties tussen klantmanagers en klanten beslissingen tijdens het dienstverleningsproces mee beïnvloeden.

In de observaties is gelet op het verloop van de interacties tussen klantmanagers en klanten: de onderwerpen die werden aangesneden door de klantmanagers, de reacties en inbreng

van de klanten en de argumenten die klantmanagers richting klanten gebruikten voor het nemen van bepaalde beslissingen.

Een gekend nadeel van observaties is dat de aanwezigheid van de onderzoeker het natuurlijke verloop van interacties verstoort. Hoewel deze invloed niet te vermijden is, is aannemelijk dat deze in dit onderzoek geen grote invloed op de uitkomsten heeft. De onderzoeker heeft zich tijdens de observaties op de achtergrond gehouden en heeft niet aan de gesprekken deelgenomen. Klantmanagers en klanten waren bovendien gewend aan observatoren omdat regelmatig stagiaires of nieuwe collega's meeliepen. Tijdens de gesprekken was de focus van de klantmanagers en klanten volledig op elkaar gericht.

Omdat observaties en interviews elkaar afwisselden in de tijd, konden zaken die opvielen in observaties in daaropvolgende interviews worden voorgelegd aan de klantmanagers en vice versa. Door deze afwisseling van dataverzamelingstechnieken ontstond gaandeweg een steeds scherper beeld van (variatie in) patronen in de uitvoering van het activeringswerk.

Ten tweede zijn semi-gestructureerde interviews uitgevoerd met stafmedewerkers en managers uit de respectievelijke sociale diensten. Deze interviews waren vooral bedoeld om de condities waaronder klantmanagers werken duidelijk te krijgen, maar hebben ook bijgedragen aan het inzicht in de wijze van werken door de klantmanagers.

Ten derde zijn relevante documenten bestudeerd, met name beleidsnotities en documenten met werkinstructies voor de klantmanagers. Voor het onderzoek zijn alleen openbare documenten gebruikt. Voor de casus Rotterdam is gebruik gemaakt van eerdere onderzoeken binnen deze sociale dienst en het onderliggende interviewmateriaal.

4.4.4 Selectie van respondenten en dataverzameling

Toegang tot alle drie de sociale diensten is tot stand gekomen via bemiddeling van de directeur uitvoering uit Rotterdam die de eigen decentrale werkpleinen in Rotterdam heeft gevraagd mee te werken en het onderzoek in Amsterdam en Den Haag heeft geïntroduceerd. In beide laatste gemeenten heeft de onderzoeker via de directeurs uitvoering contact gelegd met de managers van de onderzochte werkpleinen (en Startbaanvestigingen) en zo toegang tot het onderzoeksveld verkregen.

In Amsterdam en Den Haag is begonnen met de interviews met sleutelinformanten uit staf en management op centraal en decentraal niveau. Deze respondenten zijn geselecteerd op basis van hun expertise of verantwoordelijkheid in het lokale re-integratiebeleid en de organisatie en aansturing van het klantmanagement. In Rotterdam is alleen met decentraal management gesproken, omdat de bredere context hier door de functie van de onderzoeker

en het eerdere onderzoek al afdoende bekend was. In bijlage 2 staat een geanonimiseerd overzicht van de respondenten en hun functies. Verdeeld over de drie gemeenten zijn 26 individuele semi-structureerde interviews met sleutelinformanten uitgevoerd met een duur tussen de één en twee uur.

Respondenten dienden via de teamchefs van de klantmanagers benaderd te worden. De onderzoeker heeft globale criteria aangeleverd. Voor de individuele interviews zijn meer ervaren klantmanagers geselecteerd die een goed beeld konden geven van hun eigen werkwijze en de werkwijze in het betreffende team. Voor de groepsinterviews is gevraagd om een combinatie van zowel ervaren als minder ervaren klantmanagers. De openhartige en regelmatig kritische opstelling van respondenten tijdens interviews geeft geen aanleiding om te veronderstellen dat de teamchefs via de samenstelling van de respondentgroepen de uitkomsten van de interviews hebben proberen te sturen.

In Amsterdam en Den Haag hebben in totaal zes individuele interviews met klantmanagers plaatsgevonden. Deze interviews zijn zoals aangegeven gebruikt om algemeen inzicht in de uitvoering te krijgen. In Rotterdam bestond dit inzicht al door eerder onderzoek.

In totaal zijn verdeeld over de sociale diensten 16 groepsinterviews van twee uur uitgevoerd met een gemiddelde groepsgrootte van vier klantmanagers (zie tabel 4.1). Dit is een kleinere omvang dan de omvang van 6-8 deelnemers die verschillende auteurs adviseren voor focusgroepen (Rabiee 2004; Ho 2006). Het samenstellen van grotere groepen was in de betreffende sociale diensten echter niet haalbaar: de interviews vonden tijdens werktijd plaats en de tijdsbelasting voor de teams mocht niet te groot worden. Overigens bleek ook in deze kleinere groepen dat onderlinge discussie over het werk aanvullende inzichten opleverde over de uitvoering en dat de meerwaarde van groepsinterviews werd gerealiseerd. Bovendien was het hierdoor eenvoudiger om voldoende inbreng van alle respondenten in het gesprek te garanderen.

In totaal is in zowel groeps- als individuele interviews met 71 klantmanagers gesproken over de uitvoering van hun activeringstaken (tabel 4.1).

Voor het uitvoeren van de observaties zijn in overleg met de klantmanagers uit de groepsinterviews dagdelen gekozen waarop de klantmanagers afspraken met klanten rondom activering hadden ingepland. De bedoeling was om bij de meeste respondenten bijvoorkeur enkele gesprekken te observeren. Helaas kreeg het onderzoek hier te maken met een fenomeen waar ook de klantmanagers in hun dagelijkse werk veelvuldig mee te maken hebben: veel klanten kwamen niet opdagen voor de afspraken waardoor ingeplande observaties niet doorgingen. Omdat ook de beschikbare onderzoekstijd beperkt was, was er

nauwelijks ruimte om deze verloren onderzoekstijd op een ander moment te compenseren. De consequentie is dat met name in Den Haag en Rotterdam minder observaties zijn uitgevoerd dan onderzoeksmatig wenselijk was geweest. De 25 observaties die wel zijn uitgevoerd ondersteunen overigens de bevindingen uit de corresponderende interviews en leiden niet tot een andersoortige typering van het werk van de klantmanagers. Hoewel de analyse robuuster was geweest met meer observaties, bieden de observaties die wel zijn uitgevoerd een relevante toevoeging aan het interviewmateriaal.

Tabel 4.1 Overzicht dataverzameling onder klantmanagers

Subcasus	Aantal groepsinterviews	Aantal individuele interviews	Totaal aantal respondenten ⁴	Aantal observaties
Amsterdam uitstroomteams	2	2	9	7
Amsterdam klantenteams	3	1	17	5
Den Haag Startbaan	2	2	10	2
Den Haag trajectregie	3	1	11	2
Rotterdam werk	2		8	1
Rotterdam re-integratie	2		8	6
Rotterdam activering	2		8	2
Totaal	16	6	71	25

Alle interviews zijn met instemming van de respondenten opgenomen met een digitale recorder en achteraf woordelijk uitgewerkt. Tijdens de observaties zijn aantekeningen gemaakt. Omdat deze interacties niet konden worden opgenomen was volledig woordelijke uitwerking niet mogelijk. De aantekeningen zijn steeds direct na de observatie uitgewerkt teneinde het geobserveerde zo volledig mogelijk te reconstrueren. Waar mogelijk zijn observaties nabesproken in relatie tot de uitkomsten van eerdere interviews met dezelfde klantmanagers. Deze nabesprekingen zijn in de observatieverslagen opgenomen.

4.5 Aanpak van de data-analyse

In dit onderzoek bestaat het belangrijkste ruwe empirische materiaal uit gedifferentieerde interpretaties van respondenten van hun activeringswerk (in de vorm van interviewverslagen) en van observatieverslagen. De analyse van dit type onderzoeksmateriaal heeft een ander karakter dan het analyseproces in empirisch-analytisch onderzoek, waarin naar statistische verbanden wordt gezocht tussen een beperkt aantal, vooraf afgebakende onafhankelijke en afhankelijke variabelen die de sociale werkelijkheid gestandaardiseerd beogen te beschrijven. In interpretatief onderzoek gaat de onderzoeker op zoek naar algemene

⁴ Aantallen respondenten uit individuele en groepsinterviews zijn hier bij elkaar opgeteld.

patronen en categorieën in het empirische materiaal en de interpretatie hiervan in termen van de onderzoeksvragen en de theoretische verwachtingen (Boeije 2004; Silverman 2010). Een groot aantal aspecten wordt in ogenschouw genomen die deels door respondenten zelf en deels door de onderzoeker worden gedefinieerd als zijnde relevant. Het is een iteratief proces waarin theorie en empirie afwisselend met elkaar worden geconfronteerd. Het eindproduct is een analyse die de onderzochte casussen afdoende en overtuigend begrijpelijk maakt in al hun complexiteit en die ideaalgesproken theoretische generalisatie op basis van de aangetroffen patronen mogelijk maakt. Statistische generalisatie in termen van hoe vaak aangetroffen patronen buiten de onderzochte empirie voorkomen is geen doel van de analyse.

De analyse van het materiaal is concreet als volgt aangepakt.⁵

Alle interviewfragmenten in het ruwe onderzoeksmateriaal (interviewtranscripties) zijn van beschrijvende codes voorzien die globaal aangeven over welk aspect van het dienstverleningsproces het fragment gaat:

- ◆ de feitelijke werkzaamheden waaruit activeringswerk bestaat en de fase in dienstverlening waar deze betrekking op hebben;
- ◆ het nemen van beslissingen aangaande dienstverlening en de wijze van verantwoording daarover;
- ◆ de rol van sturing door beleid of organisatiekenmerken bij het nemen van beslissingen.

Uitgaande van de onderzoeksvragen is eerst gezocht naar patronen in de feitelijke werkzaamheden. Hieruit zijn drie uitvoeringsvarianten voor activeringswerk naar voren gekomen (zie hoofdstuk zes en bijlage drie), verdeeld over de verschillende subcasussen en de drie sociale diensten. De observaties van (fragmenten van) het dienstverleningsproces en de interviews met sleutelinformanten vormden een extra controle op de betrouwbaarheid van deze indeling. Deze drie varianten zijn gekozen als basis voor de verdere analyse en structureren ook de presentatie van het materiaal in de volgende hoofdstukken.

De volgende stap betrof de interpretatie van het handelen van klantmanagers als 'bureaucratisch', 'professioneel' of combinaties van beide. Voor deze stap is met name gekeken naar de wijze waarop klantmanagers in interviews hun aanpak en beslissingen daarin tijdens interviews verantwoordden en de normen die ze daarbij hanteerden. In observaties is gecheckt in hoeverre zij hun beslissingen ook richting klanten op vergelijkbare wijze verantwoordden.

⁵ Hierbij is geen gebruik gemaakt van gespecialiseerde analysesoftware, maar van ordenings- en labelingsmogelijkheden die standaard tekstverwerkingsprogramma's en spreadsheets bieden.

De codering bureaucratisch of professioneel vereiste om een aantal redenen interpretatie door de onderzoeker. Ten eerste werkten de klantmanagers niet in een context die volledig regelgestuurd was zodat niet 'simpel' kon worden gekeken of klantmanagers eenduidige regels volgden of niet. Alle klantmanagers hadden te maken met meer of minder regels vanuit beleid en organisatie, maar vooral belangrijk was de vraag hoe klantmanagers omgingen met beslisruimte die deze regels openlieten. Ten tweede was voor de codering 'professioneel' geen referentiekader beschikbaar, bijvoorbeeld in de vorm van een geaccepteerde professionele standaard voor activering. Ten derde bleek zoals ook theoretisch verwacht kon worden dat een deel van de beslissingen het karakter had van *coping* met werkomstandigheden en niet van het toepassen van regels of 'professionele' standaarden.

Om het handelen te kunnen typeren is de verantwoording door klantmanagers geïnterpreteerd als professioneel, bureaucratisch of *coping* door vergelijking met de ideaaltypische beschrijvingen van soorten dienstverlening in hoofdstuk twee. Als de verantwoording door klantmanagers merendeels bij het respectievelijke 'professionele' of 'bureaucratische' ideaaltypen past is de werkwijze getypeerd als (overwegend) 'professioneel' of 'bureaucratisch'. Als verantwoording wees op het afwijken van de standaarden die men eigenlijk beoogde, is beoordeeld of dit kon worden gelabeld als *coping*.

Meer concreet is het label 'professioneel' in het verlengde van de ideaaltypen uit hoofdstuk twee van toepassing geacht op:

- ◆ interviewfragmenten en observaties (hierna fragmenten genoemd) waaruit bleek dat het activeringsprobleem en de 'effectieve behandeling' daarvan centraal stonden bij de beslissingen die klantmanagers namen;
- ◆ fragmenten waaruit bleek dat eigen afwegingen en beoordelingen van de klantmanager over de klant en diens mogelijkheden een relatief groot gewicht hadden in besluitvorming;
- ◆ fragmenten waaruit bleek dat klantmanagers een eigen coachende rol op zich namen in het werk, er vanuit gaande dat de invulling hiervan professionele beoordelingen vraagt van het verloop van de interactie met klanten;
- ◆ fragmenten waaruit bleek dat klantmanagers – in het kader van de professionele behandeling – bereid waren om van regels af te wijken en de activering aan te passen aan de klant.

Het label 'bureaucratisch' is van toepassing geacht op:

- ◆ fragmenten waaruit bleek dat klantmanagers een overwegend via regelgeving gestandaardiseerde manier van werken hadden;

- ◆ fragmenten waaruit bleek dat klantmanagers vooral een sterke focus op correcte administratieve verantwoording van het werk hadden;
- ◆ fragmenten waarin klantmanagers de nadruk legden op wettelijke verplichtingen van klanten zonder koppeling aan het beoogde activeringsdoel.

Vervolgens is per groep, per subcasus en per uitvoeringsvariant gekeken welke vormen van verantwoording (vooral) voorkwamen en welke verschillen en overeenkomsten daartussen waren.

Om de invloed van beleids- en organisatiekeuzes te beoordelen is een aantal stappen gezet. Allereerst is de context gereconstrueerd op basis van zowel beleidsdocumenten als interviews met sleutelinformanten en klantmanagers zelf. De in hoofdstuk twee en drie als relevant bestempelde contextelementen vormden hierbij het kader.

Vervolgens is geanalyseerd met welke vormen van sturing vanuit de context de klantmanagers te maken hadden, in hoeverre deze hun beslissruimte beïnvloedden en in hoeverre zij naar specifieke contextelementen verwezen in de verantwoording van hun werkwijze. Tevens is een analyse gemaakt van overeenkomsten en verschillen in context van de onderscheiden uitvoeringsvarianten. Op deze wijze kon een aantal beleids- en organisatiekeuzes worden geïdentificeerd die in de onderzochte casussen vooral van invloed waren op het professionele of bureaucratische karakter van het werk.

4.6 Validiteit van de resultaten

Een belangrijke kwaliteitsindicator voor onderzoek betreft de validiteit van de resultaten, de geldigheid van onderzoeksuitspraken over het onderzochte fenomeen. Ten aanzien van de interne validiteit is daarbij vooral van belang dat de interpretatie door de onderzoeker voldoende gefundeerd is in de aangetroffen empirie (Boeije 2004; Silverman 2010): niet elke interpretatie is even aannemelijk of houdbaar. Ten aanzien van de externe validiteit is bij interpretatief onderzoek vooral de vraag in hoeverre theoretische generalisatie mogelijk is van gevonden patronen in de onderzochte casussen naar niet onderzochte situaties. Statistische generalisatie is bij dit type onderzoek geen doel.

De volgende stappen zijn gezet om de validiteit te vergroten.

Ten eerste is zoals in 4.5 is toegelicht de analyse systematisch en navolgbaar uitgevoerd. Alle data is in de analyse betrokken en de wijze van interpretatie van fragmenten is geëxpliciteerd. Dit voorkomt selectiviteit in de analyse. Het biedt de lezer verder de mogelijkheid zich een eigen oordeel te vormen over de plausibiliteit van bepaalde interpretaties. Om het gevolgde proces navolgbaar te maken wordt in de tekst relatief veel ruw onderzoeksmateriaal gepresenteerd in de vorm van citaten en zijn presentatie en interpretatie van gegevens zo

veel als mogelijk van elkaar gescheiden. Bij de keuze van citaten is gelet op verdeling over de subcasussen en respondenten, wat middels coderingen van de citaten controleerbaar is. Ten tweede is zoals uit de beschrijving van gehanteerde methoden blijkt gebruik gemaakt van methodische en data-triangulatie waarmee het activeringswerk vanuit verschillende invalshoeken kon worden belicht. De uitvoering van het werk van de klantmanagers is met henzelf besproken en geobserveerd. De context is in kaart gebracht op basis van zowel documenten als interviews met respondenten. Hoewel sommige auteurs zoals Silverman (2010) vinden dat aan triangulatie te veel waarde wordt gehecht in het kader van validiteit – met name vanwege de vraag hoe om te gaan met verschillende interpretaties vanuit verschillende bronnen en methoden – heeft triangulatie in dit onderzoek bijgedragen aan robuustere interpretaties van de empirie.

Ten derde is de externe validiteit vergroot door de keuze voor onderzoek bij meerdere sociale diensten. Onderzoeken over de uitvoering van activering die recent zijn verschenen (Polstra 2011; Zandvliet et al. 2011) geven verder geen aanleiding om te veronderstellen dat de onderzochte casussen en de daarin aangetroffen variatie sterk afwijken van andere sociale diensten in Nederland.

4.7 Evaluatie van de uitvoering van het onderzoek en de gehanteerde aanpak

De voorgaande paragrafen laten zien welke keuzes vooraf zijn gemaakt ten aanzien van de uitvoering van het empirische onderzoek. Deze keuzes zijn deels gemotiveerd op inhoudelijke gronden en deels afgedwongen door de praktijk waarbinnen onderzoek is gedaan. Nu het onderzoek is afgerond en zijn weerslag heeft gekregen in deze publicatie is het van belang ook achteraf stil te staan bij de voor- en nadelen van de gehanteerde aanpak.

Bij de start van dit onderzoek is gekozen voor een exploratieve vraagstelling gericht op het handelen van klantmanagers in een bredere context van beleid en organisatie. De gedetailleerde focus op de uitvoering en lokale contextfactoren heeft zoals in de volgende hoofdstukken zal blijken zicht geboden op een relatief grote variatie aan uitvoeringspraktijken van activeringswerk, tot op niveaus die vanuit een meer oppervlakkige beschouwing mogelijk als eenvormig zouden zijn beschouwd. Deze opbrengsten laten zien dat onderzoeks aandacht voor de feitelijke uitvoering van dienstverlening en het handelen van actoren zoals bijvoorbeeld ook Brodtkin (2011) betoogt toegevoegde waarde heeft ten opzichte van meer op macroniveau gerichte onderzoeksperspectieven op beleidsinhoud. Het is een onmisbaar perspectief om de uitwerking van beleid beter zichtbaar te maken, des te meer bij een beleidsterrein zoals activering dat op het punt van uitvoering nog weinig onderzocht was.

De focus in dit onderzoek lag op het handelen van de klantmanagers en hun context. Twee aspecten zijn daarbij onderbelicht gebleven die voor een completer beeld wel van belang moeten worden geacht. Ten eerste is geen aandacht besteed aan de mogelijke rol van individuele achtergronden van klantmanagers in relatie tot de beslissingen die zij nemen. Inzicht hierin is wel van belang om aangetroffen differentiatie beter te begrijpen (Berg 2004; May en Winter 2009). Hetzelfde geldt voor de rol van bijstandsgerechtigden en hun achtergronden in de beslissingen van klantmanagers. Hoewel deze kort wordt aangestipt, zou een meer gedetailleerde analyse van individuele re-integratieprocessen het inzicht in de omgang met beslisruimte verder kunnen vergroten.

De keuze voor een interpretatieve benadering heeft verder per definitie het nadeel dat statistische generalisatie niet mogelijk is. Het onderzoek laat een aantal relevante aspecten van de aard en uitvoering van activeringswerk in drie gemeenten zien, maar kan geen uitspraken doen over de vraag hoe activeringswerk in de andere 412 Nederlandse gemeenten precies wordt uitgevoerd. Het onderzoek biedt echter wel een kader voor zowel beschrijvend als toetsend vervolgonderzoek naar activeringswerk op een grotere schaal doordat het zicht biedt op relevante aspecten van het werk, en beleids- en organisatiekeuzes en professionele institutionalisering.

In het verlengde hiervan heeft de keuze voor een exploratieve benadering als beperking dat geen uitspraken kunnen worden gedaan over de effectiviteit van verschillende organisatie- en uitvoeringsvarianten. Maakt het voor de activeringsresultaten uit of het werk bureaucratisch of professioneel wordt georganiseerd en uitgevoerd? Dit onderzoek biedt wel een kader om in toekomstig effectiviteitsonderzoek ook de invloed van beleids- en organisatiekeuzes te betrekken bij de verklaring van de resultaten.

Een volgend punt betreft de actualiteit van het empirische materiaal. De uitvoering van activeringswerk en de context waarbinnen dit plaatsvindt blijven voortdurend in ontwikkeling. De grote bezuinigingen op middelen voor re-integratie hebben tot nieuwe aanpassingen en reorganisatie geleid in de onderzochte sociale diensten. Zo zijn de mogelijkheden voor inkoop van externe trajecten sterk verminderd wat met name de werkzaamheden van klantmanagers die hier veel gebruik van maakten heeft veranderd. Hoewel het onderzoeksmateriaal van recente datum is (2010), dekt het dus niet zonder meer de actuele uitvoeringspraktijken. De plausibiliteit van de theoretische generalisaties leidt daar overigens niet onder. Wel is mogelijk dat de typering van actuele uitvoeringspraktijken deels al weer anders uit zou pakken.

Tenslotte is de keuze gemaakt om materiaal te verzamelen via een combinatie van interviews en observaties van klantcontacten. Deze combinatie is aan te raden voor onderzoek dat zicht wil krijgen op uitvoeringsprocessen in de praktijk. Wel is gebleken dat dergelijk onderzoek naar de uitvoering zich niet altijd laat plannen en organiseren volgens de schema's van de onderzoeker en meer onzekerheden kent dan bijvoorbeeld de analyse van een databestand. Het belangrijkste voorbeeld hiervan betrof het niet komen opdagen van klanten voor gesprekken die geobserveerd zouden worden. Gegeven de niet onbeperkte tijd en middelen van de onderzoeker kwam de uitvoerbaarheid van het oorspronkelijk design hierdoor onder druk te staan, met name ten aanzien van de beoogde aantallen observaties. In de uiteindelijke analyse bleek dit een overkomelijk probleem doordat voor de aangetroffen uitvoeringsvarianten voldoende materiaal beschikbaar bleek om tot valide interpretaties te kunnen komen.

5 DE LANDELIJKE CONTEXT VAN DE ACTIVERENDE BIJSTAND

5.1 Inleiding

In de hoofdstukken twee en drie is betoogd dat onderzoek naar activeringsdienstverlening zich rekenschap dient te geven van de bredere context waarin het werk plaatsvindt. Deze context wordt waar het de bijstand in Nederland betreft zowel op landelijk als op lokaal, gemeentelijk niveau bepaald. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal in hoeverre en hoe de landelijke context meestuur op de aard van activeringswerk en de lokale ruimte om hieraan nader invulling te geven. Uit deze verkenning zal blijken dat de invulling van activeringswerk in het kader van de Nederlandse bijstand, binnen globale wettelijke kaders en een strikte budgetteringssystematiek, een overwegend gemeentelijke opgave is.

De beschrijving van deze landelijke context vindt plaats vanuit een historisch perspectief. Kenmerkend voor de landelijke context is dat deze de afgelopen decennia aan een bijna continu proces van hervormingen heeft blootgestaan (Van Gestel et al. 2009; De Koning 2010). Bovendien zijn er geen aanwijzingen dat deze dynamiek in de nabije toekomst zal afzwakken.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. De volgende paragraaf bevat een korte historische schets van relevante landelijke beleidsontwikkelingen rondom de activeringsfunctie van de bijstand en de gevolgen hiervan voor de rol van sociale diensten. Daarbij komen zowel ontwikkelingen in beleidsinhoud aan de orde als veranderingen in *governance* door de keuze voor decentralisering, deregulering en marktwerking in het laatste decennium. In 5.3 wordt de balans opgemaakt van de landelijke beleidscontext waar de onderzochte klantmanagers anno 2010, het jaar van het empirische onderzoek, mee te maken hadden. Paragraaf 5.4 besteedt aandacht aan de vooralsnog beperkte professionele institutionalisering van activeringswerk in Nederland. In de laatste paragraaf wordt beschreven hoe de landelijke ontwikkelingen een rol hebben gespeeld in de veranderende lokale organisatie van het activeringswerk. Eén van de sociale diensten uit dit onderzoek dient daarbij als voorbeeld.

5.2 Landelijke beleidsontwikkelingen en het gegroeide belang van activeringswerk voor sociale diensten

5.2.1 Inleiding

Het activeringswerk door klantmanagers vindt plaats in het kader van de bijstandswet, het laatste financiële vangnet in de Nederlandse sociale zekerheid voor burgers zonder andere inkomsten of vermogen. De bijstandswet is een landelijke wet waarvan de uitvoering is gedecentraliseerd naar gemeenten die doorgaans hun (inter-)gemeentelijke sociale diensten met de uitvoering van de wet belasten. Hoewel het centrale wetgeving betreft, heeft de bijstand vanaf de start ruimte geboden om op lokaal bestuurlijk niveau nader

invulling te geven aan de wet om voorzieningen aan te kunnen passen aan de lokale situatie. Oorspronkelijk betrof deze vrijheid vooral delen van de inkomenswaarborg, zoals (binnen marges) de hoogte van uitkeringen en toelagen. Zoals zal blijken hebben gemeenten de laatste decennia daarnaast veel vrijheid gekregen ten aanzien van de invulling van de activeringsfunctie in het kader van de bijstandswet.

Activering is niet altijd als een kerntaak beschouwd door sociale diensten, ook al kende de bijstandswet vanaf de start het doel om uitkeringsgerechtigden die daartoe in staat werden geacht te stimuleren (weer) aan het werk te gaan. Het belang van lokaal activeringswerk is vooral de laatste twee decennia sterk gegroeid als gevolg van landelijke beleidsontwikkelingen die samenhangen met veranderde opvattingen over doelen, functies en organisatie van publiek gefinancierde sociale zekerheid. Hierdoor hebben activeringsdoelen aan belang gewonnen, hoewel de inkomenswaarborgfunctie van de bijstand daarmee niet verdwenen is.

In de ontwikkeling van de landelijke beleidscontext zijn in relatie tot de activeringsfunctie van sociale diensten globaal drie fases van belang:

1. de periode van medio jaren zestig (de inwerkingtreding van de bijstand) tot de jaren negentig¹, waarin de activeringsfunctie *grosso modo* ondergeschikt was aan de inkomenswaarborgfunctie van de bijstand;
2. de jaren negentig, waarin de activeringsfunctie sterk aan belang begon te winnen door met name veranderingen in beleidsinhoud ten aanzien van activeringsplichten en activeringsinstrumenten die vooral landelijk werden bepaald;
3. de periode 2000-heden, waarin het vergroten van de activeringsfunctie steeds meer als *governance*-vraagstuk werd gedefinieerd en waarin als gevolg daarvan veranderingen in (aansturing van) lokale uitvoering en organisatie van activeringstaken werden doorgevoerd. Het resultaat was een relatief grote gemeentelijke vrijheid om zelf invulling te geven aan activeringswerk.

Per periode zijn naast overeenkomsten verschillen zichtbaar ten aanzien van het belang dat aan activering van bijstandsgerechtigden werd gehecht, de wijze waarop activeringsdoelen moesten worden bereikt en de rol van sociale diensten in het verwezenlijken daarvan. In tabel 5.1 staat een globale karakterisering van beleid en *governance* in relatie tot het activeringswerk van sociale diensten per onderscheiden periode.

¹ De periodes zijn niet exact in de tijd te markeren, het gaat om globale aanduidingen. Zoals ook uit tabel 5.1 blijkt vonden relevante wetswijzigingen op verschillende momenten plaats, deels buiten de gemarkeerde periodes.

Tabel 5.1 De ontwikkeling van de activeringsfunctie in de bijstand

Periode	Typering	Relevante wetgeving en regelingen ²	Belangrijkste activeringsinstrumenten voor bijstandsgerechtigden	Relevante governance-keuzes	Rol sociale diensten in activeringsfunctie bijstand
1. Jaren zestig tot jaren negentig	Beperkte activeringsfunctie, primaat van inkomenswaarborg	ABW (1965-1996) en RWW (1965-1998)	Activeringsplicht voor deel van de populatie Sancties Bemiddeling en scholing	Gemeentelijke uitvoering van landelijke regelgeving Individualiseringsmogelijkheden Publieke uitvoering van bemiddeling en scholing door arbeidsvoorziening	Opleggen en handhaven van activeringsplichten, doorverwijzen naar arbeidsvoorziening
2. Jaren negentig	Versterking van de activeringsfunctie via materiewetgeving	NABW (1996-2004) Banenpool (1990-1997) Melkertregelingen (1994-1998) WW (1998-2004) JWG (1990-1997) Besluit In/ Doorstroombanen (1999-2004)	Aanscherping en verbreding activeringsplicht Sancties Bemiddeling en scholing, begeleiding en gesubsidieerd werk Trajectplannen Sociale activering Premieregelingen 'fasering' van klanten in termen van uitstroomkansen	Landelijke programma's Publieke uitvoering door arbeidsvoorziening en lokale WW-uitvoeringsorganisaties Deregulering van de invulling van activering Stimulering lokale samenwerking sociale dienst-arbeidsvoorziening (samenwerking 'werk en inkomen')	Opleggen en handhaven activeringsplichten Trajectplannen maken Doorverwijzen naar publieke activeringsvoorziening en gemeentelijke uitvoeringsorganisaties
3. Jaren 2000	Versterking van activeringsfunctie via nieuwe governance-keuzes	Agenda voor de Toekomst (2001-2004) SUWI (2002-) WWB (2004-) WUJ (2010-2011) Wet Participatiebudget	Verdere aanscherping en verbreding activeringsplichten Sancties Bemiddeling en scholing Verplichte deelname aan activeringstrajecten Landelijk verplichte indeling klanten in 'route a' en 'route b' 'sluitende aanpak'	Gedeeltelijke privatisering van dienstverlening en marktwerking Reguleren van ketensamenwerking Decentralisatie financiële verantwoordelijkheid bijstand Deregulering activeringsdienstverlening en verantwoordingsverplichtingen 'ontschotting' activeringsbudgetten (w-deel, p-budget)	Handhaven, doorverwijzen en zelf activeren Inkopen van activeringsdiensten

Bronnen: Van Berkel (2006); Boorsma (1994); Edzes (2010); Engelen en Hemerijck (2007); Finn (2000); Knijn en Van Wel (2001); De Koning (2010); Van Oorschot en Engelfriet (2000); Ruige et al. (2000); SZW (2001, 2006, 2008); Van der Veen (1990); Van der Veen en Trommel (1999).

² De tabel beoogt geen volledigheid en beperkt zich tot de wet- en regelgeving die het meest van belang is voor de ontwikkeling van de activeringsfunctie van sociale diensten.

5.2.2 De jaren zestig - tachtig: het primaat van inkomensbescherming

De eerste periode in tabel 5.1 betreft grofweg de eerste 25 jaar in het bestaan van de bijstandswet (de ABW) en de daarmee verbonden Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers (RWW). Deze wetten traden in 1965 als opvolger van de armenwet uit 1912 in werking als sluitstuk van de sociale zekerheid. De bijstand was in de eerste plaats bedoeld als publiek gefinancierde, tijdelijke *inkomensvoorziening*. De bijstand vormde het laatste publieke financiële vangnet in de sociale zekerheid voor burgers zonder eigen inkomsten uit werk, vermogen of andere regelingen. Financiële bijstand veranderde met deze wet van merendeels door particulieren verzorgde liefdadigheid in een sociaal recht en werd voortaan beschouwd als een taak voor de overheid omdat..

‘...het maatschappelijk bewustzijn de leniging of voorkoming van een vorm van financiële nood niet meer als zaak van barmhartigheid maar van billijkheid en recht gaat zien’ (Eindrapport van de Staatscommissie Vervanging Armenwet 1954:26, geciteerd in Roebroek en Hertogh 1998:310).

Hoewel inkomensondersteuning het hoofddoel was, kende de bijstand ook in deze periode al activeringsinstrumenten. Ten eerste betrof dit de sollicitatieplicht en de verplichting om passend geachte arbeid te accepteren. Bijstandsgerechtigden die deze plicht kregen opgelegd – in de praktijk waren dit vooral RWW-ontvangers³- werden geacht passende arbeid te accepteren en hier zelf actief naar te zoeken. Het niet naleven van plichten kon in sancties op de uitkering resulteren. Daarnaast konden ze gebruik maken van de dienstverlening van de (toen nog publieke) arbeidsvoorziening die vooral uit algemene ondersteuning bij bemiddeling en vakgerichte scholing bestond. Op individuele basis kon verder bijstand verleend worden voor kosten die nodig waren om weer aan het werk te komen, zoals scholingskosten (Roebroek en Hertogh 1998:313).

De uitvoering van (algemeen) activeringsbeleid was vooral de taak van de publieke arbeidsvoorziening. De belangrijkste activeringstaak⁴ van de sociale dienst in deze context was het controleren van de doelmatigheid van de uitkering, wat impliceerde dat de voorgangers van de hedendaagse klantmanagers vooral geacht werden de sollicitatieactiviteiten van uitkeringsgerechtigden met de arbeidsverplichting te bewaken, te sanctioneren bij regelovertreding, te adviseren over het gebruik van de arbeidsvoorziening en aanvragen voor vergoeding van scholingskosten te beoordelen.

³ Grote groepen bijstandsgerechtigden zoals bijvoorbeeld alleenstaande moeders met jonge kinderen hadden tot midden jaren negentig geen arbeidsplicht.

⁴ Daarnaast hadden sociale diensten de volgende functies: inkomensverstrekking, persoonlijke hulp, terugvordering en verhaal, fraudebestrijding, ‘algemene dienstverlening’ (Onderzoekscommissie Toepassing ABW 1993:17).

Verschillende bronnen (Boorsma 1994; Engbersen 2006; Onderzoekscommissie Toepassing ABW 1993; Van der Veen 1990; WRR 2006) constateren dat deze taken in de praktijk weinig prioriteit kregen: de focus van uitvoerders lag niet op het activeren van klanten en realiseren van uitstroom, maar vooral op het 'recht doen' aan de inkomensbehoefte van uitkeringsgerechtigden. Daarbij speelde met name in de jaren tachtig mee dat de klantenbestanden groeiden en sociale diensten tegelijkertijd moesten bezuinigen en geacht werden bedrijfsmatiger te gaan werken. Dit leidde tot organisaties die wel werden getypeerd als 'uitkeringsfabrieken' waarin de nadruk lag op de uitvoering van de complexe regelgeving vanuit het Rijk met betrekking tot de uitkeringsverstrekking (Berkhout en Van den Brande 1999). De ruimte om aandacht aan activering te besteden was dus beperkt. Volgens de Onderzoekscommissie Toepassing ABW (1993:43) speelde hierbij verder een rol dat ook de algemene publieke opinie weinig belang hechtte aan het opleggen van verplichtingen aan uitkeringsgerechtigden vanwege de als beroerd beschouwde arbeidsmarktsituatie van met name langdurig werklozen: het primaat van inkomensbescherming had dus een breed maatschappelijk draagvlak. Per saldo ging de meeste activeringsaandacht in deze periode naar jongeren.

5.2.3 Het groeiende belang van activering in de jaren negentig

Eind jaren tachtig - begin jaren negentig wordt door verschillende auteurs (Edzes 2010; Van Gestel et al. 2009; De Koning 2010, Van Oorschot en Engelfriet 2000) gemarkeerd als de periode waarin voor de Nederlandse bijstand de omslag naar een activerend arbeidsmarktbeleid zichtbaar werd: activering diende een grotere rol te gaan spelen in het bevorderen van arbeidsparticipatie en het beperken van sociale zekerheidsuitgaven. Langdurige werkloosheid werd steeds minder als een structureel verschijnsel gezien en steeds meer als een kwestie van individuele verantwoordelijkheid. Uitkeringen werden niet langer beschouwd als min of meer onvoorwaardelijk sociaal recht, maar dienden gepaard te gaan met zwaardere (activerings-)plichten. Internationaal waren hierbij onder andere OECD-rapporten van invloed die wezen op de starheid van West-Europese arbeidsmarkten (Van Gestel et al. 2009). Op Nederlands niveau speelden onder andere adviesrapporten van de WRR (1987; 1990) een grote rol in het agenderen van activeringsbeleid.

Zoals uit de tabel 5.1 moge blijken vertaalde deze omslag zich in de tweede onderscheiden periode in een toename van (landelijk vastgestelde) activeringsinstrumenten voor bijstandsgerechtigden. Deze werden in 1998 merendeels gebundeld in de raamwet Wet Inschakelingen Werkzoekenden (WIW). Daarnaast vond in 1996 een substantiële hervorming van de bijstandswet plaats in een nieuwe bijstandswet (NABW), waarin activeringsdoelen een prominenter plek kregen.⁵

⁵ In 1998 ging de RWW op in de NABW.

De ontwikkeling en uitbreiding van activeringsinstrumenten in deze periode had vooral op de volgende zaken betrekking (Van der Aa en Van Berkel 2002; Van Berkel 2006; Boorsma 1994; Engelen et al. 1999; Van Oorschot en Engelfriet 2000):

- ◆ de aanscherping en verbreding van de arbeidsplicht en de mogelijkheden voor handhaving. Zo werden sanctiebedragen verhoogd en kregen alleenstaande ouders met kinderen tussen vijf en twaalf jaar sollicitatieplicht;⁶
- ◆ de introductie van verschillende landelijke regelingen voor gesubsidieerd werk, waarin ook bijstandsgerechtigden konden worden geplaatst: de Jeugd Werkgarantiewet (JWG) voor jongeren, de banenpool voor oudere werklozen en verschillende 'Melkert-regelingen';
- ◆ de introductie van 'sociale activering', activeringstrajecten die onbetaalde participatie van kansarm geachte klanten dienden te stimuleren. Hiermee werd de mogelijkheid geschapen om activering niet enkel te beperken tot het stimuleren van uitstroom naar betaald werk en om activering op een groter deel van het bijstandsbestand te richten;
- ◆ de introductie van premiemogelijkheden als financiële uitstroomprikkels voor bijstandsgerechtigden;
- ◆ de invoer van 'trajectplannen' voor bijstandsgerechtigden waarin vast moest worden gelegd welke stappen zij richting activering of werk gingen zetten.

De wijzigingen in deze periode hadden niet alleen betrekking op nieuwe activeringsinstrumenten, maar ook *governance*. Deze wijzigingen waren mede het uitvloeisel van kritische rapporten over de uitvoering bij de sociale diensten (Commissie Toepassing ABW 1993).

Ten eerste betrof dit gedeeltelijke decentralisatie van bevoegdheden met betrekking tot de invulling van activering op klantniveau⁷. Hiervoor golden weliswaar landelijke kaders, zoals de verplichte 'fasering' van klanten⁸ en de landelijk gereguleerde programma's voor gesubsidieerd werk, maar gemeenten kregen meer ruimte om activering binnen deze kaders vorm te geven. Ze waren hierbij gedwongen tot het maken van keuzes, omdat de beschikbare capaciteit aan trajecten (veel) lager was dan de omvang van de doelgroepen: ze moesten zelf selecteren welke klanten wel of niet in beschikbare programma's werden geplaatst (Van Berkel 2006).

⁶ Met de invoer van de NABW golden nog twee categorale, wettelijk bepaalde ontheffingen: voor alleenstaande ouders met kinderen onder de vijf en voor uitkeringsgerechtigden ouder dan 57,5.

⁷ Een uitvloeisel hiervan was het Fonds Werk en Inkomen (FWI) dat gemeenten de mogelijkheid bood om op maat activeringsinstrumenten aan te bieden.

⁸ Er was sprake van vier fasen. Fase 4 betrof klanten die 'kansarm' werden geacht en vooral voor sociale activering aanmerking kwamen, vooral fase 2/3-klanten kwamen in aanmerking voor gemeentelijke dienstverlening en fase 1 werd kansrijk geacht en kwam alleen in aanmerking voor basisdienstverlening door arbeidsvoorziening en het latere CWI.

Ten tweede werd samenwerking tussen sociale diensten en publieke arbeidsvoorziening gestimuleerd, vanuit de gedachte dat de sociale diensten de arbeidsvoorziening nodig hadden om uitstroombdoelen te kunnen bereiken. Dit zou uiteindelijk resulteren in lokale Centra voor Werk en Inkomen (CWI's) waarin sociale diensten en arbeidsvoorziening geïntegreerde dienstverlening zouden moeten gaan bieden (Finn 2000; Knijn en Van Wel 2001).

De uitvoering van de activeringsdienstverlening voor bijstandsgerechtigden werd in deze periode (net als in de eerste periode) merendeels belegd bij de arbeidsvoorziening en veelal apart hiervoor opgerichte gemeentelijke organisaties voor de uitvoering van de verschillende WIW-regelingen. Desalniettemin werd door deze wijzigingen van sociale diensten verwacht dat ze een grotere rol gingen spelen in de activering van hun klanten. Naast de oude doelmatigheidstaken, die gehandhaafd bleven, werden sociale diensten verantwoordelijk voor het opstellen van de trajectplannen op klantniveau en de afstemming hierover met arbeidsvoorziening.

5.2.4 Nieuwe *governance*-keuzes in de jaren 2000

Hoewel de NABW een sterke prikkel voor sociale diensten moest vormen om meer aandacht aan activering te geven, bleven twijfels bestaan over de mate waarin gemeenten daadwerkelijk meer prioriteit gaven aan activering. Zo concluderen Engelen et al. (1999) in een evaluatie van de activeringsinstrumenten uit de NABW dat veel klanten vrijgesteld werden van arbeidsverplichtingen, dat sociale diensten terughoudend waren met het opleggen van sancties en dat slechts kleine aantallen klanten daadwerkelijk een trajectplan kregen.

Het verder versterken van de activeringsfunctie middels hervormingen bleef dan ook op de agenda staan. In de jaren 2000 lag daarbij de focus nog maar in beperkte mate op landelijke regulering van de inhoud van activeringsinstrumenten (deze werd juist steeds meer aan gemeenten zelf overgelaten), en steeds meer op *governance* met als doel betere activeringsresultaten te realiseren. Veranderingen in de bijstand vonden daarbij plaats in het kielzog van grote structuurwijzigingen in het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel als geheel (Van Gestel et al. 2009). De belangrijkste wetswijzigingen in dit kader betroffen de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) in 2002, de WWB in 2004 en, specifiek voor jongeren onder de 27 jaar de Wet Investeren Jongeren (WIJ) in 2010 (die op 1 januari 2012 weer is samengevoegd met de WWB).

De belangrijkste ontwikkelingen in de landelijke inhoudelijke regulering van activeringsinstrumenten betroffen het verder aanscherpen en verbreden van de arbeidsverplichtingen van bijstandsgerechtigden. Ten eerste kregen in beginsel alle bijstandsgerechtigden de arbeidsplicht en werd het gemeenten met de invoering van de WWB verboden om klantgroepen nog groepsgewijs te ontheffen van arbeidsverplichtingen:

dit kon alleen nog op individuele basis gebeuren. Sinds 2009 wordt hierop voor alleenstaande moeders met kinderen onder de vijf jaar een uitzondering gemaakt: zij kunnen op eigen verzoek voor maximaal vijf jaar ontheffing van de arbeidsplicht vragen, maar zijn dan nog wel verplicht activeringsdienstverlening te accepteren. Per 1 januari 2012 is deze regel aangescherpt en geldt de periode van vijf jaar voor alle kinderen samen. Bij een volgend kind mag dus geen ontheffing meer worden gegeven als de vijf jaar al is opgebruikt.

Ten tweede introduceerde de WWB de plicht om algemeen geaccepteerde arbeid te accepteren in plaats van 'passende arbeid': bijstandsgerechtigden werden daarmee verplicht elke baan te accepteren ongeacht of deze bij hun arbeidsmarktkwalificaties en eigen wensen paste. Ten derde werden bijstandsgerechtigden verplicht om door de gemeenten aangeboden activeringsvoorzieningen (dienstverlening) te accepteren (waarbij de gemeenten de opdracht kregen om deze voorzieningen te organiseren). Voor de WIJ geldt dat jongeren eerst een werkleeraanbod (WLA) moeten accepteren voordat zij een uitkering kunnen krijgen.

Daarnaast vonden wederom verschillende wijzigingen plaats in de *governance* van activering die in belangrijke mate op het NPM-gedachtengoed waren gebaseerd: (financiële) decentralisatie, deregulering, uitbesteding in combinatie met de invoering van marktwerking en netwerksamenwerking waren de belangrijkste ontwikkelingen in dit verband.

Ten eerste vond in een aantal stappen decentralisatie plaats van de financiële verantwoordelijkheid voor bijstandsuitgaven, uitmondend in honderd procent budgettering bij de inwerkingtreding van de WWB. Deze decentralisatie ging gepaard met de invoering van een financieringsystematiek die gemeenten moest prikkelen om de uitgaven aan de bijstand te verlagen wat deels via activeringsbeleid bereikt zou moeten worden. De prikkel bestaat er uit dat een op basis van conjunctuurontwikkelingen bepaald nationaal macro-budget voor de uitkeringen (het 'i-deel') over de gemeenten wordt verdeeld op basis van hun onderlinge prestaties in termen van volumeontwikkeling. Gemeentes die betere resultaten boeken in termen van verlaging van uitkeringslasten⁹ krijgen daardoor (in eerste instantie) naar verhouding meer budget. Daarbij wordt op basis van econometrische analyses (regressie-analyses) bepaald wat het niet door beleid beïnvloedbare bijstandsniveau van een gemeente is, gegeven lokale arbeidsmarkt- en bevolkingskenmerken (Edzes 2010; SZW 2008).¹⁰

⁹ Wat overigens niet hetzelfde is participatiebevordering. Zie bijvoorbeeld Van Vuuren et al. (2011) waarin de daling in bijstandsvolume als gevolg van de WWB overwegend wordt toegeschreven aan 'doorstroom' naar een andere regeling, de Wajong voor jong gehandicapte werklozen.

¹⁰ Detailuitwerking van deze systematiek valt buiten het bestek van dit boek. Zie bijvoorbeeld Edzes (2010) voor een toelichting.

In het verlengde van voorgaande werd, ten tweede, de met de NABW ingezette deregulering van landelijk activeringsbeleid doorgezet in de zin dat gemeenten meer ruimte kregen om zelf te bepalen welke activeringsdienstverlening ze precies wilden inzetten voor hun klanten en hoe ze het sanctiebeleid wilden vormgeven (Bosselaar et al. 2007; Bunt et al. 2007; SZW 2008).

Tot 2004 beoogde de landelijke overheid vanuit de SUWI en Europese richtlijnen nog wel te sturen op een 'sluitende aanpak', waarbinnen in principe alle klanten een activeringstraject zouden moeten krijgen (zonder eisen aan de inhoud daarvan). De 30 grootste gemeenten werden hiertoe financieel gestimuleerd middels de zogenoemde Agenda voor de Toekomst uit 2001 waarin afspraken stonden over (grote) aantallen te realiseren trajecten én de invoering van 'klantmanagement' in de sociale diensten om hieraan invulling te geven (SZW 2002).

Met ingang van de WWB in 2004 werd het activeringsbeleid volledig aan de gemeenten overgelaten en was ook de sluitende aanpak geen richtlijn meer. Dit beleid diende vastgelegd te worden in gemeentelijke verordeningen voor re-integratie en sancties (afstemming).¹¹ De beschikbare budgetten voor re-integratie werden samengevoegd in het 'w-deel' (later werd dit het 'participatiebudget' waarin ook educatie- en inburgeringsmiddelen zaten) en waren niet langer geormerkt voor specifieke dienstverlening, wat bij het daaraan voorgaande Fonds Werk en Inkomen (FWI) nog wel het geval was. Een gevolg hiervan was dat de landelijke regelingen voor gesubsidieerd werk in 2004 werden afgeschaft: het was voortaan aan de gemeenten om te bepalen hoe zij met gesubsidieerd werk wilden omgaan.

In de derde plaats vormen de jaren 2000 de periode waarin een markt van (private en publieke) activeringsdienstverleners werd ingevoerd, na experimenten op kleinere schaal aan het einde van de jaren negentig. De SUWI uit 2002 bepaalde dat naast het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) ook sociale diensten het merendeel van hun activeringsdienstverlening dienden uit te besteden aan externe activeringsdienstverleners. Zij konden zelf bepalen welke diensten ze nodig achtten, maar werden niet geacht deze ook zelf uit te voeren, vanuit de beleidsopvatting dat aanbieders op een concurrerende markt¹² dit goedkoper en beter zouden kunnen doen en dat dit tot meer keuzevrijheid zou leiden in vergelijking met het aanbod van de (inmiddels opgeheven) publieke arbeidsvoorziening. De wijze van aanbesteding werd met name gereguleerd door Europese aanbestedingsprocedures (Van Berkel en van der Aa 2005; Van Parys en Struyven 2009; SZW 2008). In 2006 werd de uitbestedingsverplichting voor gemeenten evenwel weer

¹¹ Daarnaast vereist de WWB dat gemeenten beleid hebben voor de vormgeving van cliëntenparticipatie, eveneens middels een lokale verordening.

¹² Het gaat om een quasi-markt, waarop slechts een beperkt aantal publieke *purchasers* diensten in koopt en niet de uiteindelijke gebruikers van deze diensten (te activeren klanten of werkgevers) (Van Parys en Struyven 2009).

afgeschaft omdat deze niet in overeenstemming werd geacht met het gedecentraliseerde en gedereguleerde karakter van de WWB (SZW 2008). Vanaf dat jaar hadden gemeenten de keuze om uit te besteden of activering in eigen beheer uit te voeren.

Tenslotte werd al kort aangestipt dat het stimuleren en deels reguleren van netwerksamenwerking, met name met het CWI (en het latere UWV Werkbedrijf) onderdeel was van de SUWI-wetgeving. Centraal hierbij stond de gedachte van geïntegreerde 'ketensamenwerking' waarbij de werkloze uiteindelijk niet meer zou merken welke instantie hem aan het werk hielp. De *front offices* van CWI en Sociale diensten zouden in dat kader fysiek geïntegreerd moeten worden op zogenoemde werkpleinen (Van Driel 2006). De SUWI reguleerde verder de taakverdeling tussen sociale diensten en CWI. Het hoofddoel hiervan was om de dienstverlening van andere sociale diensten en CWI's beter te stroomlijnen (Fretz 2006). Het CWI was verantwoordelijk voor de 'werkintake' waarin klanten werden ingedeeld in 'route A' of 'route B'. Het CWI werd hoofdverantwoordelijk voor de activering van de kansrijke route A-klanten door het aanbieden van zes maanden basisdienstverlening die vooral bestond uit het verlenen van toegang tot vacatures van het CWI.¹³ De bijstandsgerechtigde route B klanten moesten via dienstverlening van de sociale dienst geactiveerd worden.¹⁴

De contextontwikkelingen in deze periode hadden tot gevolg dat de activeringstaken van sociale diensten van groter belang en gevarieerder werden: het handhaven van activeringsplichten, het inkopen van dienstverlening, het bepalen van dienstverlening op klantniveau én het zelf uitvoeren van activering zijn allemaal tot het mogelijke repertoire van sociale diensten gaan behoren.

5.3 De landelijke beleidscontext anno 2010

De globale historische schets laat zien dat de afgelopen twee decennia flink gesleuteld is aan landelijk activeringsbeleid rondom de bijstand vanuit het doel om de beoogde activeringsfunctie geïmplementeerd te krijgen. Van een stabiele context was geen sprake, gezien de opeenvolgende wijzigingen waar sociale diensten zich steeds op moesten aanpassen. Aan deze hervormingen is nog geen einde gekomen. Belangrijke recente trends zijn onder meer substantiële kortingen op financiële middelen voor re-integratie en de beoogde samenvoeging van inkomensregelingen aan de 'onderkant van de arbeidsmarkt'.

Voor de analyse in de volgende hoofdstukken is het van belang om los van al deze dynamiek een overzicht te hebben van de (sturing door de) landelijke context waar de

¹³ Klanten die na zes maanden geen werk hadden werden ingedeeld bij 'route B'.

¹⁴ Overigens verbiedt de SUWI niet dat sociale diensten route A-klanten diensten aanbieden.

onderzochte sociale diensten anno 2010 mee te maken hadden bij de uitvoering van activeringstaken. 2010 is het jaar waarin de dataverzameling voor dit onderzoek plaatsvond (zie de hoofdstukken zes en zeven).

Hierbij is in het kader van dit onderzoek vooral de vraag in hoeverre en op welke punten landelijk beleid wel of juist niet reguleerde hoe het activeringswerk door klantmanagers er uit zou moeten zien en hoe het georganiseerd zou moeten worden. In algemene zin heeft de WWB gemeenten zoals uit de vorige paragraaf bleek veel vrijheid opgeleverd ten aanzien van de inhoudelijke invulling van activeringswerk. Dit volgt uit de eerdergenoemde *governance*-keuzes voor decentralisatie en deregulering die expliciet met de WWB beoogd werden:

de [bijstands-]regelgeving [dient] zo te zijn ingericht dat de gemeenten een zo groot mogelijke beleidsruimte en beleidsverantwoordelijkheid hebben om het [activerings-]doel van de wet te realiseren (SZW 2003: 2).

Dit uitgangspunt wordt weerspiegeld in verschillende landelijke beleidskeuzes anno 2010 die maar in beperkte mate de inhoud van activeringswerk reguleerden. De belangrijkste vorm van sturing betrof financiële sturing. In tabel 5.2 staat een overzicht van de belangrijkste landelijke beleidskeuzes en hun impact op lokale beleidsruimte met betrekking tot activeringswerk in het kader van de bijstand.

Uit de tabel blijkt dat het centrale activeringsdoel van de WWB is geformuleerd als 'werk boven inkomen', te bereiken via instroombeperking en uitstroombetwering. Met de WWB is het principe van 'passende arbeid' losgelaten wat impliceert dat activering zich in principe dient te richten op aanvaarding van algemeen geaccepteerde arbeid, elke baan waarvoor een werkzoekende in aanmerking komt ongeacht diens niveau of eigen wensen. Overigens houdt de memorie van toelichting (SZW 2003) de mogelijkheid open dat voor een deel van de bijstandsgerechtigden uitstroom naar werk niet het eerste activeringsdoel zal kunnen zijn, maar dat ook het realiseren van onbetaalde participatie of het verbeteren van kwalificaties een (tussenliggend) activeringsdoel zou kunnen zijn voor met name groepen die minder kansrijk worden geacht. Achterliggend, maar minstens zo belangrijk is het doel van beperking van uitkeringslasten als gevolg van bijstandsvolumereductie door instroombeperking en uitstroombetwering. Nadere specificaties van activeringsdoelen of doelgroepen ontbreken in de landelijke wetgeving, wat betekent dat gemeenten op dit punt in principe vrijheid hebben om nadere keuzes te maken. De wijze van financiële sturing vanuit het rijk stuurt wel alleen op het verminderen van uitkeringslasten en niet op andere mogelijke activeringsdoelen.

Tabel 5.2 Landelijk beleid en lokale ruimte voor activeringsdienstverlening anno 2010

Aspecten van landelijk beleid	Invulling	Impact op lokale ruimte voor invulling van activeringswerk
Activeringsdoelen WWB	'Werk boven inkomen' Algemeen geaccepteerde arbeid als doel Instroombeperking Uitstroombevordering Beperking uitkeringslasten	Brede landelijke doelen geven lokaal ruimte om activeringsdoelen te bepalen en te prioriteren
Activeringsaanpakken	Opdracht aan gemeenten om activeringsvoorzieningen te organiseren Streven naar maatwerk en evenwichtige aanpak van doelgroepen, inhoudelijk niet gereguleerd Opdracht tot transparantie middels verordeningen	Lokale vrijheid om invulling van activeringsdienstverlening te bepalen, mits transparant geregeld Geen eisen aan kwaliteit van de uitvoering Geen vrijheid om van activeringsdienstverlening af te zien
Rechten en plichten uitkeringsgerechtigden met betrekking tot activering	Algemene arbeidsverplichting (behalve alleenstaande ouders met kinderen jonger dan vijf jaar) Verplichting algemeen geaccepteerde arbeid te accepteren Verplichting aangeboden voorzieningen te accepteren Maximering duur vakantie Recht op cliëntenparticipatie Recht op aanspraak activeringsvoorziening	Biedt gemeenten bevoegdheid om klanten te verplichten activering te accepteren en te sanctioneren bij <i>non-compliance</i> . Geen ruimte voor categorale ontheffing Nadere invulling sanctiebeleid valt onder lokale beleidsruimte
Organisatie van de lokale uitvoering	Integrale dienstverlening met UWW-werkbedrijf Aanbesteding volgens Europese regels	Vrijheid om dienstverlening zelf te organiseren behoudens samenwerking met UWW-Werkbedrijf. Uitbesteding is optie, geen verplichting. Bij keuze voor uitbesteding algemene regelgeving volgen
Financiële sturing	Financiële sturing op uitkeringslasten via i-deel Sturing op omvang activeringsdienstverlening via p-budget	Stimuleert primair verlaging uitkeringslasten, niet het bereiken van andere activeringsdoelen Beïnvloedt de capaciteit aan activeringsvoorzieningen die gemeenten kunnen inzetten, niet de inhoud ¹⁵

Bronnen: Van Driel (2006), [http://wetten.overheid.nl_IWI\(2007\)_SZW\(2003\)_2008](http://wetten.overheid.nl_IWI(2007)_SZW(2003)_2008);

¹⁵ Waarbij van belang is dat een deel van het p-budget in veel gemeenten 'vastzit' in langlopende verplichtingen met betrekking tot gesubsidieerd werk. De vrije financiële ruimte voor activeringsvoorzieningen wordt daardoor ingeperkt.

Het landelijke beleid biedt gemeenten veel vrijheid ten aanzien van de invulling en uitvoering van dit beleid. De gemeenten hebben vanuit de WWB de opdracht om activeringsvoorzieningen te organiseren zonder nadere centrale sturing op de inhoud of kwaliteit van deze voorzieningen.¹⁶ In de memorie van toelichting (SZW 2003) wordt gesteld dat dit logischerwijs tot verschillen leidt tussen gemeenten qua activeringsaanbod. De transparantie van dit lokale beleid wordt mede in dat verband wel van belang geacht, wat zich uit in de verplichting aan gemeenten om activeringsbeleid te reguleren middels verordeningen voor re-integratievoorzieningen, sanctiebeleid en cliëntenparticipatie. De landelijke overheid streeft met de WWB verder naar maatwerk en een evenwichtig aanbod voor verschillende doelgroepen. De memorie van toelichting (SZW 2003:7) noemt onder meer ouderen, alleenstaande ouders, etnische minderheden en burgers met meervoudige problemen. Regulering van dit streven is echter niet aan de orde.

Een andere vorm van centrale regulering betreft de rechten en plichten die voor burgers zijn verbonden aan het kunnen ontvangen van een bijstandsuitkering. Zoals we zagen zijn door achtereenvolgende wetwijzigingen met name de activeringsplichten aangescherpt en mogen gemeenten alleen nog op individueel niveau ontheffingen verlenen.¹⁷ Concreet bestaan deze plichten met name uit het verkrijgen en aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid én het aanvaarden van een door de gemeente passend geacht aanbod voor activeringsdienstverlening.

Verder zijn arbeidsplichtige WWB-gerechtigden verplicht zich in te schrijven bij het UWV Werkbedrijf en mogen zij per jaar maximaal vier weken op vakantie. Ook deze vorm van regulering stuurt in principe niet op de inhoud van activeringsdienstverlening door gemeenten. Wél geeft zij gemeenten de bevoegdheid om bijstandsgerechtigden te verplichten deel te nemen aan activeringsvoorzieningen en om de uitkering te korten als de verplichtingen niet worden nagekomen. Gemeenten moeten zelf middels een verordening reguleren wanneer en hoeveel zij sanctioneren.

Ten aanzien van uitbesteding en interne organisatie van de uitvoering hebben gemeenten eveneens vrijheid. Voor activeringsdienstverlening gold zoals we eerder zagen tot 2006 dat gemeenten in het kader van de SUWI verplicht waren het merendeel uit te besteden aan private bedrijven wat uiteraard van invloed was op de rol die zij zelf konden vervullen als activeerder. In het onderzoeksjaar 2010 was deze verplichting vervallen en was uitbesteden een optie, maar geen verplichting. Wel gelden voor aanbesteding aan de private markt

¹⁶ Bepaalde voorzieningen worden wel vanuit de centrale overheid gereguleerd, zoals 'participatieplaatsen' en sinds 2011, als experiment, loondispensatie. Het is aan gemeenten of ze deze landelijke instrumenten willen gebruiken.

¹⁷ Met uitzondering van alleenstaande ouders die zoals eerder aangegeven onder bepaalde voorwaarden maximaal vijf jaar ontheffing van de arbeidsplicht kunnen krijgen.

– mits daarvoor gekozen wordt – algemene Europese aanbestedingsregels. Ook voor de interne organisatie van het werk, zoals het wel of niet combineren van uitkeringstaken en activeringswerk, gelden geen landelijke regels. Evenmin gelden eisen aan de kwalificaties van de uitvoerende medewerkers. Gemeenten kunnen hun uitvoeringsproces met andere woorden vrijwel volledig zelf vormgeven. De enige landelijke regulering die hierop nog van kracht is betreft de samenwerking met het UWV Werkbedrijf. Op basis van de wet SUWI zijn gemeenten zoals aangegeven verplicht dienstverlening te integreren met het UWV Werkbedrijf op één fysieke locatie (werkpleinen). Daarnaast is wettelijk geregeld dat uitkeringsaanvragen moeten worden ingediend bij het UWV Werkbedrijf en van daaruit worden doorgegeven aan de gemeenten (de sociale diensten). Inhoudelijk zijn de gemeenten echter verantwoordelijk voor de invulling van activeringsdienstverlening voor bijstandsgerechtigden.

Last but not least hebben sociale diensten te maken met de eerder besproken landelijke financiële sturing op bijstandsuitgaven. Enerzijds betreft dit de eerder besproken verdeelsystematiek voor uitkeringsbudgetten die gemeenten ‘beloont’ voor het sterker verlagen van uitkeringslasten dan andere gemeenten. Het betreft zoals aangegeven geen rechtstreekse prikkel voor het verhogen van arbeidsparticipatie, hoewel dat wel een hoofddoel van de bijstandswetgeving is. Gemeenten kunnen onder invloed hiervan afzien van primair op arbeidsparticipatie gerichte instrumenten en de voorrang geven aan andere instrumenten die de uitkeringslast kunnen verlagen. Anderzijds bepaalt de landelijke overheid het budget dat beschikbaar is voor financiering van activeringsvoorzieningen via het participatiebudget. Hoewel ook hier geen sprake is van inhoudelijke sturing, wordt hiermee wel de omvang van en capaciteit aan activeringsvoorzieningen beïnvloed.

Per saldo kunnen we stellen dat landelijk beleid anno 2010 vooral ‘hard’ stuurde op vermindering van uitkeringslasten en ‘zacht’ op wetsdoelen als participatiebevordering, het realiseren van een evenwichtige activeringsaanpak en het bevorderen van maatwerk. Landelijke regulering van de inhoud, kwaliteit en organisatie van activeringsdienstverlening was beperkt. Daarmee hadden gemeenten dus ook de ruimte om zelf te bepalen of ze activering als een meer bureaucratische of een meer professionele vorm van dienstverlening organiseerden.

5.4 De beperkte professionele institutionalisering van activeringswerk

Niet alleen overheidsbeleid maar ook andere landelijke instituties zoals beroepsverenigingen kunnen invloed hebben op de uitvoering van activeringswerk. In dat verband is in hoofdstuk drie gewezen op het feit dat landelijke contexten verschillen ten aanzien van de mate en wijze van professionele institutionalisering van activeringswerk en, mede als gevolg daarvan, de rol die beroepsgroepen kunnen spelen in de uitvoering van het werk. In deze

paragraaf werken we uit in hoeverre in Nederland kan worden gesproken van professionele institutionalisering van activeringswerk op landelijk niveau.

De vraag hierbij is ten eerste in hoeverre kan worden gesproken van activeringswerk als (apart) 'vak' met eigen, erkende professionele normen, methoden en ethiek. Ten tweede is de vraag of er een (georganiseerde) professionele beroepsgroep is die jurisdictie over dit vak kan claimen en belangen van professionals in dit vak kan verdedigen. In hoofdstuk drie zagen we bijvoorbeeld dat in landen zoals Noorwegen of Zweden het activeringswerk wordt uitgevoerd door erkende en gecertificeerde *social workers*, wat overigens niet vanzelfsprekend betekent dat zij volgens hun eigen professionele normen het activeringswerk kunnen uitvoeren (Kjørstadt 2005; Thorén 2008).

Beide vragen dienen voor de Nederlandse context ontkenkend beantwoord te worden. Ten tijde van het onderzoek was er op landelijk niveau geen sprake van een algemeen erkende beroepsopvatting over activeringswerk en evenmin was sprake van een georganiseerde beroepsgroep die expertise op de uitvoering hiervan kon claimen (Polstra 2011). Bestaande beroepsverenigingen in aanpalende sectoren zoals welzijn hadden geen vanzelfsprekende jurisdictie ten aanzien van activering.

Mogelijk kan dit mede verklaard worden door de geschetste beleidsfocus op vorm en structuur in plaats van op inhoud van activering tijdens de afgelopen tien jaar (Van Gestel et al. 2009; De Koning 2010). De vraag met wat voor soort dienstverlening werklozen het beste geactiveerd zouden kunnen worden is nog niet of nauwelijks beantwoord, maar hier is ook lange tijd weinig in geïnvesteerd. Met het dereguleren, decentraliseren en uitbesteden is de verantwoordelijkheid voor inhoudelijke ontwikkeling van activeringswerk en eventuele professionalisering van het vak grotendeels terechtgekomen bij gemeenten, UWV Werkbedrijf en re-integratiebedrijven. Landelijk beleid stelt zoals we zagen geen eisen aan de professionaliteit van uitvoerders van activeringswerk. De branchevereniging van re-integratiebedrijven laat dit aan de bedrijven zelf over.¹⁸ Dit heeft vooralsnog geen algemeen erkend beroepsbeeld van activeringswerk opgeleverd of een beroepsgroep die beheersing van dit vak kan claimen.

Toch betekent het (vooralsnog?) ontbreken van professionele institutionalisering van activeringswerk in de strikte betekenis niet dat in de Nederlandse context professioneel

¹⁸ De re-integratiebranche heeft een kwaliteitskeurmerk ontwikkeld (www.blikopwerk.nl). Dit meet tevredenheid van deelnemers en opdrachtgevers, het nakomen van (resultaat-)afspraken en een aantal organisatiekenmerken waaronder 'kwaliteit van het personeel'. Eisen aan kwaliteit van het personeel betreffen door het bedrijf zelf te bepalen en te controleren 'minimale functie-eisen'. (Boaborea 2011:9). Bedrijven kunnen dus zelf bepalen welke medewerkers zij inzetten zolang ze hier duidelijk over zijn. Van strikte eisen aan professionaliteit van medewerkers is vanuit dit keurmerk dus geen sprake.

activeringswerk geen issue is of dat het vanuit landelijk niveau enkel als bureaucratische beleidsuitvoering wordt gezien. Dit blijkt weliswaar niet zo zeer uit de wijze waarop landelijk beleid op de uitvoering stuurt (zie 5.3), maar wel uit verschillende landelijke initiatieven die door de jaren heen zijn genomen gericht op de ontwikkeling en professionalisering van het activeringswerk.¹⁹

Ten eerste betreft dit een aantal initiatieven dat is ondersteund door het ministerie van SZW. Bij alle geschetste wetswijzingen (NABW, SUWI, Agenda voor de Toekomst, WWB) stelde het ministerie innovatie- en experimenteergelden beschikbaar. Een deel van deze gelden kon worden gebruikt voor de ontwikkeling en verspreiding van activeringsmethoden door gemeenten.²⁰

Een voorbeeld betreft het 'Steunpunt SUWI' van het ministerie SZW, dat al in 2002 een handreiking uitbracht voor gemeenten die (op activering gericht) klantmanagement gingen invoeren (SZW 2002). Centraal thema in deze handleiding was de 'omslag' die sociale diensten en klantmanagers zouden moeten maken van regeluitvoering naar resultaatgericht werken en aandacht voor uitstroom naar werk. Hiertoe werden de volgende mogelijke aandachtspunten voor om- en bijscholing van uitkeringsconsulenten benoemd (SZW 2002:65):

- ◆ kennis van re-integratieprocessen;
- ◆ inzicht verkrijgen in het aanbod;
- ◆ diagnosetechnieken;
- ◆ adviesvaardigheden;
- ◆ coachingsvaardigheden;
- ◆ begeleidings- en interventietechnieken;
- ◆ presentatie- en gesprekstechnieken;
- ◆ kennis en vaardigheid in rapportages en overdracht;
- ◆ kennis van lezen van financiële documenten;
- ◆ kennis van geautomatiseerde systemen;
- ◆ verkoop en motivatietechnieken.

Hoewel het activeringswerk niet expliciet werd beschreven als het domein van een bepaalde beroepsgroep, kan uit dit lijstje worden afgeleid dat het werk wel deels als een vorm van professionele dienstverlening werd gezien, en niet primair als regeltoepassing. Tegelijkertijd

¹⁹ Het overzicht dat volgt pretendeert niet om volledig te zijn, maar dient om de landelijke aandacht voor professionalisering zichtbaar te maken.

²⁰ Voor de WWB betref dit bijvoorbeeld het Innovatie Programma Werk en Bijstand (IPW). De resultaten hiervan zijn toegankelijk via <http://www.gemeenteloket.minszw.nl/projectenbank>.

was dit lijstje weinig specifiek en verwees niet naar bepaalde professionele standaarden voor bijvoorbeeld coaching of begeleidings- en interventietechnieken.

In tweede plaats richtten de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de landelijke vereniging van directeuren van sociale diensten (Divosa) de stichting Stimulansz op (<http://www.stimulansz.nl>). Deze stichting adviseert en biedt trainingen en methodische handreikingen, onder meer op het vlak van klantmanagement.

Divosa startte, ten derde, in 2010 een eigen project 'Impuls vakmanschap', gericht op de professionalisering van het klantmanagement. De aanleiding hiervoor was onder meer een eigen onderzoek (Divosa 2010) waaruit bleek dat achtentachtig procent van de klantmanagers en tweeënnegentig procent van de managers beslisvrijheid in combinatie met 'vakmanschap' van belang beschouwden om de kwaliteit van het (activerings-)werk te waarborgen. Tegelijkertijd bleek uit het onderzoek dat onvoldoende duidelijk was waar dit vakmanschap van de klantmanagers precies op gebaseerd was en dat er veel verschillen tussen klantmanagers onderling waren. Onderdeel van dit traject is ook de oprichting van een beroepsvereniging voor klantmanagers.

In 2008 werd verder met steun van het ministerie in samenwerking met het UWV Werkbedrijf, branchevereniging BOA-Borea en een aantal gemeenten, ten vierde, de website www.interventiesnaarwerk.nl in het leven geroepen.²¹ Deze site bevat een staalkaart van verschillende methoden van re-integratie in Nederland en een beoordeling van de mate waarin de effectiviteit van deze methoden onderbouwd is. In 2011 werd deze site overgenomen door Divosa. Een enigszins vergelijkbaar door het UWV Werkbedrijf ondersteund initiatief betreft het project Bimra (Beoordelen van Interventies en Meetinstrumenten bij Re-integratie naar Arbeid) dat een groot aantal re-integratieinterventies op effectiviteit heeft beoordeeld.

Ook vanuit (praktijkgericht) onderzoek en onderwijs is, ten vijfde, aandacht besteed aan de ontwikkeling van het activeringswerk. Met ondersteuning van het Stichting Instituut Gak (SIG) liep bijvoorbeeld van 2007-2011 het Onderzoeksprogramma Re-integratie Verbeteronderzoek waaraan meerdere universiteiten meewerkten (www.verbeteronderzoek.nl). Verder zijn diverse onderzoeken naar en adviezen over de uitvoering van activering uitgevoerd in opdracht van de voormalige landelijke Raad voor Werk en Inkomen (RWI) (bijvoorbeeld RWI 2011; 2012; Wesdorp et al. 2011; Zandvliet et al. 2011) en het ministerie SZW (Van den Brink et al. 2011). Door Hogescholen zijn en worden met behulp van zogenoemde Raak-stimuleringsubsidies verschillende projecten uitgevoerd gericht op methodiekontwikkeling

²¹ De auteur van dit proefschrift is lid van het beoordelingspanel van dit initiatief dat wordt gecoördineerd door Divosa.

voor activeringswerk. Tenslotte is het aantal particuliere scholingsinstituten dat trainingen voor activeringswerk aanbiedt de afgelopen jaren toegenomen. Vaak betreft dit overigens geen volledige leergangen maar kortdurende cursussen en trainingen.

Een zesde relevant initiatief in dit verband betreft het zogenoemde Gildenetwerk (www.gildenetwerk.nl). Dit is een netwerk van gemeenten, onderzoekers en ontwikkelaars dat zich sinds 2009 richt op professionalisering van activeringswerk via het systematiseren en valideren van praktijktheorieën van onder andere klantmanagers met activeringstaken. Deze *bottom up*-benadering inventariseert werkwijzen van onder meer klantmanagers en achterliggende 'theorieën' en plaatst deze vervolgens tegenover wetenschappelijke kennis over (werkzame) re-integratiemethoden. Het doel is om daarmee tot meer gefundeerde en algemeen geldige kennis over re-integratiemethoden te komen.

Tenslotte zijn er meerdere recente initiatieven die zich richten op de organisatie van activeringsdienstverleners. Naast de al genoemde beroepsvereniging die Divosa aan het oprichten is, is in 2009 bijvoorbeeld een beroepsvereniging van *jobcoaches* opgericht die dienstverleners beoogt te verenigen die de methodiek van *supported employment* toepassen.²² Een virtueel platform betreft het platform participatieprofessionals (<http://www.participatieprofessionals.nl>) dat zich breed richt op dienstverleners die zich met re-integratie bezighouden.

Uit dit overzicht blijkt dat vanuit verschillende invalshoeken en door verschillende partijen gewerkt wordt aan kennisontwikkeling over (werkzame) re-integratiemethoden. Al deze ontwikkelingen gaan uit van de premisse dat activeringswerk een vorm van professionele dienstverlening is waarvoor een algemeen geaccepteerd (wetenschappelijk) kennisfundament en geschoolde dienstverleners nodig zijn. Er is met andere woorden een (pril) professionaliseringsproject zichtbaar. Van een geïntegreerd project waarover één partij de regie voerde, waarbinnen een min of meer algemeen geaccepteerd kennisfundament beschikbaar was of waarbij één beroepsgroep jurisdictie kon claimen over het werk was anno 2010 evenwel nog geen sprake.

Ten tijde van het onderzoek kan dus niet worden gesproken van een eenduidige professionele status van activeringswerk. Gemeenten moesten zelf de keuze maken of en hoe ze professionalisering van activeringswerk door hun klantmanagers wilden ondersteunen en of en hoe ze gebruik maakten van landelijk aanbod van deskundigheidsbevordering van activeringswerk.

²² <http://www.beroepsvereniging-jobcoaches.nl>. *Supported employment* betreft een activeringsmethodiek die vooral is ontwikkeld voor re-integratie van werkzoekenden met arbeidsbeperkingen. Deze richt zich niet alleen op de werkzoekende, maar ook op de werkgever en de mogelijkheden om werkplekken passend te maken.

5.5 Landelijke dynamiek en de ontwikkeling van de activeringsfunctie op lokaal niveau

In deze laatste paragraaf leggen we de verbinding tussen de geschetste landelijke ontwikkelingen en het lokale uitvoeringsniveau dat in de volgende hoofdstukken centraal staat. We doen dit door in te gaan op de vraag hoe op lokaal niveau is omgegaan met de opeenvolgende landelijke beleidskeuzes met betrekking tot activeringswerk. Deze verkenning maakt inzichtelijk dat de lokale ontwikkeling van het activeringswerk mede onder invloed van landelijke dynamiek tot 2010 een grillig maar ook padafhankelijk (Pollitt 2008) proces is geweest. Verschillende organisatieprincipes zijn daarbij in de loop van de tijd - in termen van Newman (2005) - gearticuleerd, wat zoals ook in de volgende hoofdstukken zal blijken een rol speelt in de coördinatie van het dagelijkse werk.

De verkenning in deze paragraaf gebruikt de sociale dienst waar de auteur zelf als onderzoeker werkt als voorbeeld. Van deze organisatie is zoals uitgewerkt in hoofdstuk vier informatie beschikbaar uit eerder toegepast onderzoek door de auteur naar de ontwikkeling van de activeringsfunctie in het eerste decennium van deze eeuw.²³ Met dit onderzoek kan vanuit een historisch perspectief worden terug gekeken naar de ontwikkeling van het activeringswerk op lokaal niveau.

In het ontwikkelingsproces van het activeringswerk in deze gemeente zijn globaal twee fasen te onderscheiden. De eerste fase, ruwweg van 2000-2006, betreft een periode waarin de betreffende sociale dienst het activeringswerk hoofdzakelijk uitbesteedde aan andere organisaties. Activeringstaken van klantmanagers waren onderdeel van het totaalpakket van werkzaamheden rondom de uitvoering van de bijstand. Deze taken werden analoog aan het uitkeringswerk op een overwegend bureaucratische wijze georganiseerd, middels regelsturing en gedetailleerde werkvoorschriften. De tweede fase, grofweg vanaf 2006 tot en met 2010, is een periode waarin klantmanagers een grotere eigen rol in activering kregen toebedeeld. Bovendien kregen klantmanagers in deze periode meer eigen beslissruimte en werd regelsturing in belangrijke mate vervangen door resultaatsturing. In deze periode ontstond ruimte om het werk op een meer professionele wijze uit te voeren.

5.5.1 De eerste fase: incorporatie van activeringswerk in de bestaande *street-level bureaucracy*

Hoewel activering zoals we zagen al sinds de invoering van de NABW in 1996 een centraler doel van de bijstand was geworden, vormden met name de SUWI en de Agenda voor de Toekomst (zie 5.2) aanleiding voor deze sociale dienst om de organisatie van de uitvoering deels aan te passen. Tot dan toe hadden de contactambtenaren geen vast klantenbestand.

²³ Deze paragraaf is gebaseerd op de volgende onderzoeken: Van der Aa (2003; 2006; 2008), Van der Aa et al. (2003; 2005), Van der Aa en Van der Giesen (2006) en Hekelaar et al. (2006).

Hun werk bestond uit het afhandelen van ‘werkprocessen’ rondom het uitkeringsbeheer, die merendeels werden gegenereerd door het automatiseringssysteem of door verzoeken van klanten. Deze werkprocessen werden in volgorde van binnenkomst over consultants verdeeld, waarbij als complex beschouwde werkprocessen aan de meer ervaren consultants werden gegeven. Activering kwam in deze systematiek voornamelijk aan bod bij de herbeoordelingsonderzoeken die minimaal eens per achttien maanden voor elke klant moesten worden uitgevoerd. Hierin werd vooral de rechtmatigheid van de uitkering beoordeeld in relatie tot wettelijke criteria. Daarnaast werd de doelmatigheid bekeken, de beoordeling van de vraag of klanten aan het werk konden en zo ja, of ze zich voldoende inspanden om werk te vinden. Dit kon aanleiding zijn voor aanmelding bij beschikbare activeringsdienstverlening van arbeidsvoorziening, de WIW-uitvoeringsorganisatie of het toenemende aanbod van re-integratiebedrijven.

Door de SUWI ontstond de verplichting om activeringsdienstverlening op (de zich ontwikkelende) markt in te kopen en werden sociale diensten geacht klantmanagement in te voeren. De Agenda van de Toekomst leidde tot de bestuurlijke afspraak dat deze gemeente 30.000 activeringstrajecten moest realiseren in een periode van drie jaar: een vrijwel ‘sluitende aanpak’ met voor iedere klant een traject. De sociale dienst kreeg daarmee de taak om in korte tijd een massale productie van activeringsdienstverlening in de vorm van trajecten te realiseren voor klanten die niet door het (toenmalige) CWI werden begeleid (de ‘fase 1-klanten’). Dit vormde de prikkel voor een intensivering van het activeringsbeleid en het anders organiseren van de activeringsrol van de consultants.

Om deze omvangrijke taakstelling beheersbaar te houden koos de sociale dienst in eerste instantie voor een beperkt aantal soorten, relatief gestandaardiseerde dienstverlening bij een beperkt aantal aanbieders. Voor de (relatief) kansrijk geachte ‘fase 2’ en ‘fase 3’ klanten werd één type *full service* dienstverlening ingekocht, de zogenoemde basisre-integratie, die zou gaan bestaan uit sollicitatiebegeleiding, indien nodig korte trainingen en bemiddeling naar werk. De gemeente werd in vier geografisch afgebakende ‘kwartieren’ ingedeeld die elk één bedrijf kregen toegewezen waar klanten konden worden aangemeld. Daarnaast werden kleinschaliger, zogenoemde ‘bijzondere projecten’ georganiseerd voor specifieke doelgroepen, konden klanten aangemeld worden voor Melkert- of WIW-banen en was sociale activering beschikbaar voor de kansarm geachte ‘fase 4’-klanten.²⁴ In de jaren daarop volgend begon het aanbod steeds meer te differentiëren.²⁵ Nog voor dat oude contracten afliepen vonden nieuwe aanbestedingsrondes plaats, waarbij steeds meer gedifferentieerde dienstverlening werd ingekocht voor specifieke doelgroepen en problemen.

²⁴ Het merendeel van deze aanpakken en sociale activering werden in het publieke domein uitgevoerd.

²⁵ Zo troffen Hekelaar et al. (2006) 41 verschillende contracten aan, exclusief scholing en gesubsidieerd werk.

Deze ontwikkelingen in dienstverlening gingen gepaard met veranderingen in het werk van de contactambtenaren van de sociale dienst. Zij werden in 2003 omgedoopt tot 'klantmanager' en kregen een eigen klantenbestand voor wie zij zowel het uitkeringsbeheer als de activering moesten organiseren en bewaken. De bedoeling was dat activering hierdoor meer prioriteit in hun dagelijkse werk zou krijgen. Op basis van kennis van hun klantenbestand en regelmatig klantencontact zouden zij het leeuwendeel van de aanmeldingen bij de beschikbare trajecten moeten realiseren. De keuze voor de trajecten werd gereguleerd middels doelgroepcriteria voor de basisre-integratie, de bijzondere projecten en het gesubsidieerde werk. Sociale activering was vrijwillig en kon naar eigen keuze aan klanten worden voorgelegd. Na aanmelding dienden zij de voortgang te bewaken en in te grijpen als trajecten onvoldoende voortgang lieten zien. Dit werk werd net als voorheen voornamelijk gestructureerd via het uitzetten van 'werkprocessen'. Hun trajectbewakingsrol kwam echter niet uit de verf: na het doorverwijzen van klanten hielden zij niet of nauwelijks toezicht meer. Per saldo bleef de activeringsrol van de klantmanagers in deze periode beperkt en waren vooral de externe dienstverleners verantwoordelijk voor de activeringsresultaten.

5.5.2 De tweede fase: vergroting van de eigen rol van klantmanagers in activeringsdienstverlening

De invoering van de WWB in 2004 leidde niet onmiddellijk tot grote veranderingen in de uitvoering. Deze wet werd in eerste instantie 'beleidsarm' ingevoerd. Desalniettemin werd vanaf 2004 geleidelijk een omslag zichtbaar richting een nieuw type uitvoering en coördinatie van het activeringswerk. Klantmanagers kregen hierin een centralere rol toebedeeld. Zowel landelijke ontwikkelingen als veranderende lokale inzichten droegen aan deze omslag bij.

Ten eerste leidde het model van 'massaproductie en uitbesteding' uit de eerste fase niet tot de door de beleidsmakers gewenste resultaten. Zowel het aantal trajecten als de uitstroom bleven achter bij de verwachtingen. De uitstroomresultaten van externe re-integratietrajecten waren lager dan beoogd. Zowel lokale (Hekelaar et al. 2006) als landelijke onderzoeken (De Groot et al. 2007; De Koning 2007; De Koning et al. 2004; 2005) lieten zien dat de netto-effecten van dit type dienstverlening beperkt waren.²⁶ Blijkbaar leidden marktwerking en uitbesteding niet vanzelfsprekend tot aansprekende re-integratieresultaten. De praktijk liet bovendien zien dat de klantmanagers hun focus niet zoals bedoeld primair op activering en uitstroom van klanten richtten. Zij beschouwden de activeringstaken als één van vele prioriteiten in het werk en vonden dat het uitkeringsbeheer voor moest gaan. Ze hadden

²⁶ Waarbij overigens ook geen heldere norm beschikbaar was hoe hoog het te verwachten netto-effect reëel gesproken zou moeten kunnen bedragen, gegeven de kenmerken van de regionale arbeidsmarkt en de kenmerken van het klantenbestand.

weinig zicht op de inhoud van beschikbare trajecten. Omdat de beoogde aantallen trajecten niet werden gerealiseerd, greep de centrale organisatie met enige regelmaat in door klanten via centraal bepaald 'lijstwerk'²⁷ aan te laten melden voor beschikbare trajecten. Dit leidde evenwel tot grote 'retourstromen' omdat veel van de op deze wijze aangemelde klanten ongeschikt bleken voor de betreffende dienstverlening: de dossierinformatie waarop dit lijstwerk was gebaseerd bleek onvoldoende betrouwbaar te zijn ten aanzien van de 'activeerbaarheid' van klanten en het traject dat ze zouden kunnen volgen.

Tegelijkertijd kreeg, ten tweede, de realisatie van effectievere activering wel een grotere financiële urgentie door de sturingssystematiek van de WWB die zoals eerder uitgewerkt een sterke financiële prikkel voor volumereductie bevat.

Ten derde daalden de budgetten voor re-integratie (en gesubsidieerd werk) waardoor striktere keuzes moesten worden gemaakt. Beleidsmatig werd mede daarom afgestapt van het principe van de sluitende aanpak: externe trajecten dienden alleen nog ingezet te worden als deze de kansen op uitstroom vergrootten. De veranderingen in landelijke wetgeving boden hiertoe de ruimte omdat uitbesteding niet meer verplicht was. Klanten werden primair zelf verantwoordelijk geacht voor het vinden van werk en zouden daar alleen indien nodig ondersteuning bij krijgen.

Ten vierde veranderden de opvattingen over effectieve activeringsaanpakken. Mede onder invloed van de positieve ervaringen van een gemeentelijke delegatie met een bezoek aan *Work first*-bakermat Wisconsin werd het zo snel mogelijk verrichten van werk als preferente re-integratiemethode bestempeld. Langdurige begeleidings- en scholingstrajecten zonder participatiecomponent of zonder focus op snelle uitstroom werden niet langer wenselijk geacht. Bovendien kreeg het idee dat tegenover het ontvangen van een uitkering een tegenprestatie zou moeten staan meer nadruk in beleid: dit zou onder meer resulteren in een *Work First*-project bij de gemeentelijke reinigingsdienst voor weigerachtige klanten.

Deze nieuwe inzichten en mogelijkheden leidden tot verschillende aanpassingen in de organisatie en aansturing van de re-integratiedienstverlening die ook gevolgen had voor de rol van de klantmanagers. Enerzijds vertaalden ze zich in steeds specifiekere wordende contracteisen aan de re-integratiebedrijven. Zo werd de toegestane trajectduur ingekort, moesten re-integratiebedrijven werkervaringsplekken in trajecten inbouwen en was langer lopende scholing niet meer toegestaan. Anderzijds werd meer toezicht georganiseerd op het naleven van die eisen, waarbij aan de klantmanagers een grote toezichhoudende rol werd toegedicht. Re-integratiebedrijven moesten op klantniveau aan de klantmanagers rapporteren en ieder kwartaal uitgebreide verantwoordingsformats inleveren.

²⁷ Lijsten met namen van klanten die voor bepaalde trajecten moesten worden aangemeld.

Min of meer gelijktijdig ontwikkelde zich het idee dat klantmanagers zelf een grotere inhoudelijke rol zouden moeten krijgen in de invulling van activeringsdienstverlening en meer zouden moeten zijn dan een 'verwijsloket'. Klantmanagers werden geacht een stimulerende rol te kunnen spelen en klanten meer op hun verantwoordelijkheid aan te kunnen spreken. Externe trajecten zouden meer een hulpmiddel voor de klantmanagers worden, een onderdeel van hun activeringsbegeleiding.

In 2006 vond in dit kader een experiment plaats met het uit elkaar halen van de inkomens- en activeringstaken, gemodelleerd naar een vergelijkbare, als succesvol beoordeelde werkwijze in een andere grote gemeente. Ook werd in dit experiment afgestapt van het uitbesteden van de dienstverlening. Het experiment richtte zich alleen op de kansrijk geachte, nieuwe uitkeringsgerechtigden. Deze klanten werden intensief begeleid en gecontroleerd op hun sollicitaties. Een evaluatie liet zien dat deze aanpak tot meer uitstroom leidde dan het 'oude' model (Van der Aa 2006).

De uitkomsten van dit experiment speelden mee in de beslissing om het reguliere uitvoeringsproces anders te gaan organiseren en aansturen. De organisatiecontext die zo ontstond was in grote lijnen de context waarbinnen (in deze gemeente) de uitvoering anno 2010 is onderzocht in dit onderzoek.

De splitsing van uitkerings- en activeringstaken werd in 2008 organisatiebreed ingevoerd, waardoor er dus in activering gespecialiseerde klantmanagers ontstonden (Van der Aa 2008). Zij werden primair verantwoordelijk gesteld voor het behalen van activeringsresultaten, die bijvoorkeur moesten bestaan uit uitstroom naar werk, maar die voor de minder kansrijke groepen ook tijdelijk uit maatschappelijke participatie in bijvoorbeeld vrijwilligerswerk konden bestaan. In een intern document over de reorganisatie werd hun (nieuwe) rol als volgt omschreven:

de klantmanager is een professional die de klant centraal stelt en in staat is klanten langs de slimste en kortste weg richting werk te begeleiden. De klantmanager is regisseur van het klantproces. Hij is dienstverlener. De professionaliteit van een klantmanager kenmerkt zich door klantgerichte resultaatgerichtheid; door het flexibel en creatief en inzetten van competenties en alle ter beschikking staande middelen op het hoogst mogelijke resultaat. De klantmanager beschikt over die kennis, kunde en vaardigheden die hem daartoe in staat stellen en over een gezonde professionele intuïtie. De klantmanager speelt een bepalende rol. Hij geeft een aai over de bol als de klant het 'goed' doet of wanneer het bij de klant even tegen zit of een schop onder zijn kont als dat nodig is. Toch speelt de klantmanager niet de hoofdrol. De hoofdrol is weggelegd voor de klant. De klant is degene die 'scoret' bij het bereiken van (tussen-)doelen. De klant is degene die de erkenning krijgt. De klantmanager haalt voldoening uit successen van de klant.

De klantmanager werd hiermee dus als professional neergezet, hoewel daarmee nog niet duidelijk was aan welke bron de klantmanager zijn 'kennis, kunde en vaardigheden' met betrekking tot activering zou moeten onttrekken. Ook vond een nadere specialisatie naar doelgroep plaats, waaraan gekoppeld werd of en welke externe trajecten nog ingezet konden worden én hoe hoog de *caseload* van klantmanagers moest zijn. De meest kansrijke klanten zouden voortaan alleen nog een aantal maanden begeleid worden door klantmanagers, in aanvulling op de basisdienstverlening van het UWV Werkbedrijf die echter onvoldoende werd geacht. De middengroep zou onder verantwoordelijkheid van klantmanagers maximaal achttien maanden externe trajecten gaan volgen, maar waar nodig ook door de klantmanagers zelf begeleid kunnen worden. De 'moeilijkste' groep zou moeten worden aangemeld bij een beperkt aantal aanbieders van activeringstrajecten.

Naast deze specialisatie werd een door NPM geïnspireerde sturingsfilosofie ingevoerd waarin met name voor de klantmanagers met activeringstaken werd afgestapt van gedetailleerde regelsturing op het uitvoeringsproces. In plaats daarvan kregen de klantmanagers ruimte om zelf de invulling van activering te bepalen – gebruikmakend van beschikbare trajecten – in combinatie met striktere resultaatsturing op activeringsresultaten. Zij kregen daarmee dus meer ruimte om eigen inhoudelijke afwegingen over de activering van klanten te maken. Naast de resultaatsturing op activeringsuitkomsten werden klantmanagers verder geacht om met alle klanten uit hun *caseload* afspraken te maken over activering, wat zou moeten blijken uit de trajectplannen die voor elke klant gemaakt moesten worden.²⁸

Deze schets in vogelvlucht laat zien dat in deze gemeente de ontwikkeling van het activeringswerk van klantmanagers een ontwikkelingsproces betreft, waarbij enerzijds gereageerd moest worden op de geschetste landelijke dynamiek en waarbij anderzijds lokaal moest worden uitgevonden hoe beleidsruimte met betrekking tot activeringswerk het beste kon worden gebruikt. Door de tijd heen zijn verschillende keuzes gemaakt ten aanzien van de organisatie en inhoud van activeringswerk, deels maar deels het gevolg waren van schuivende opvattingen over doel en inhoud van activering²⁹. De rol van klantmanagers is in tien jaar tijd verschoven van uitkeringsadministrateur naar 'verwijsambtenaar' naar 'activeerder'. Tegelijkertijd is deze gemeente teruggekomen van het volledig overlaten van activering aan externe (markt-)partijen. In de volgende hoofdstukken gaan we in op de vraag hoe in deze en de andere twee onderzochte gemeenten het werk feitelijk invulling kreeg.

²⁸ Tot dan toe werden trajectplannen door de re-integratiebedrijven gemaakt.

²⁹ Na afronding van de dataverzameling voor dit onderzoek voerde deze gemeente in 2012 een volgende wijziging voor. De uitvoering werd gere-organiseerd rondom 'de vraag van werkgevers', die voortaan als belangrijkste klant van de gemeente werden bestempeld.

6 ACTIVERINGSWERK IN UITVOERING BIJ DRIE SOCIALE DIENSTEN

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk en het volgende hoofdstuk staan de uitkomsten van het empirische onderzoek naar de uitvoering van activeringswerk door klantmanagers van de sociale diensten in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. In dit hoofdstuk staan de eerste twee onderzoeksvragen centraal die in hoofdstuk één als volgt geformuleerd werden:

- ◆ hoe vullen klantmanagers hun activeringswerk in?
- ◆ in hoeverre zijn de in de praktijk aangetroffen werkwijzen van klantmanagers te typeren als 'bureaucratische beleidsuitvoering' danwel als 'professionele dienstverlening'?

De beantwoording van deze vragen vindt in een aantal stappen plaats. In het eerste deel (de paragrafen 6.2 en 6.3) van dit hoofdstuk staat een algemene beschrijving van de belangrijkste kenmerken van de uitvoering van het activeringswerk en de variatie die daarbinnen is aangetroffen. Het tweede, meer analytische deel (6.4 en verder) gaat met behulp van de ideaaltypen uit de hoofdstukken twee en drie in op de vraag of de aangetroffen praktijken gekarakteriseerd kunnen worden als bureaucratische of professionele uitvoering van activering.

Het in dit hoofdstuk gebruikte empirische materiaal is zoals uitgewerkt in hoofdstuk vier gebaseerd op semi-gestructureerde, groepsgewijze en individuele interviews met klantmanagers en observatie van gesprekken van klantmanagers met klanten. Dit veldwerk vond plaats in de periode april 2010 – januari 2011. In totaal is verdeeld over de drie organisaties gesproken met 71 klantmanagers. In aanvulling daarop zijn 25 gesprekken over activering van klantmanagers met klanten geobserveerd.

In de presentatie en analyse van dit onderzoeksmateriaal maken we geen systematisch onderscheid tussen de drie onderzochte steden. De reden hiervoor is dat dit onderscheid maar in beperkte mate relevant is gebleken. De uitvoeringsvarianten die in de praktijk konden worden waargenomen kwamen zoals in 6.3 wordt toegelicht verspreid over de drie steden voor, mede in relatie tot deels vergelijkbare beleidsmatige en organisatorische keuzes (zie ook het volgende hoofdstuk).

De beleids- en organisatiecontext waarbinnen klantmanagers werken is een dynamisch gegeven gebleken. Dit geldt bij uitstek voor de onderzoeksperiode waarin de sociale diensten te maken kregen met grootschalige bezuinigingen. Na 2010 voerden de

gemeenten onder invloed hiervan zowel beleidsmatige als organisatorische wijzigingen door waardoor ook de aard van het werk van de klantmanagers deels veranderde. De hier beschreven werkwijzen zijn daarmee tot op zekere hoogte inmiddels verleden tijd. Om die reden worden de uitvoeringspraktijken in de verleden tijd beschreven.

In dit hoofdstuk wordt gebruik gemaakt van citaten van klantmanagers ter illustratie van de beschrijvingen en analyses van de uitvoeringspraktijken. De respondenten zijn geanonimiseerd op niveau van de gemeenten en uitvoeringsvarianten (zie 6.3). Elk citaat bevat een respondentcode. Aan de eerste drie letters van respondentcodes is te zien uit welke gemeente de respondent afkomstig was¹, het eerste nummer is een willekeurige code voor het team en het laatste nummer na de ‘_’ bevat het respondentnummer binnen het betreffende team. Waar delen van citaten zijn weggelaten wordt dit aangegeven met (...). Waar gehanteerd jargon, verwijzingen naar typen activeringstrajecten of observaties een toelichting vragen, staat deze tussen haken. Op een aantal plekken worden transcripties van observaties gepresenteerd. De citaten en interacties tussen klantmanagers en klanten zijn voor de leesbaarheid soms taalkundig geredigeerd, echter zonder de strekking van het gezegde te veranderen.

6.2 De onderzoeksgroep van klantmanagers

Het onderzoek heeft plaatsgevonden bij klantmanagers van de sociale diensten van Amsterdam (DWI, Dienst Werk en Inkomen), Rotterdam (SoZaWe, Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid) en Den Haag (Dienst SZW, Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten). Gezamenlijk verstrekten deze drie organisaties in december 2010 aan ruim 83.000 klanten een WWB of WIJ-uitkering. Daarmee herbergden deze steden ruim een kwart van alle bijstandsgerechtigden in Nederland (tabel 6.1).

Tabel 6.1 Aantal uitkeringen WWB/WIJ per december 2010

Gemeente	Uitkeringen WWB/WIJ, december 2010	
	Aantal	Percentage
Amsterdam	33.510	11%
Rotterdam	31.590	10%
Den haag	17.970	6%
Nederland	306.980	100%

Bron: www.statline.nl

De drie sociale diensten waren ten tijde van het onderzoek grote organisaties, bestaande uit centraal management/staf en verschillende decentrale uitvoeringsafdelingen (werkpleinen en gespecialiseerde uitvoeringsafdelingen) op verschillende locaties in de steden. De

¹ Adm=Amsterdam, Rdm=Rotterdam, Dhg= Den Haag.

klantmanagers uit dit onderzoek waren op verschillende plekken in deze organisaties werkzaam en hadden als gevolg van specialisatie van het activeringswerk deels verschillende activeringstaken (zie 6.3 voor een uitgebreidere beschrijving).

Zoals is uitgewerkt in hoofdstuk vier zijn verschillende groepen klantmanagers met activeringstaken bij het onderzoek betrokken, die deels verschillende delen van het klantenbestand bedienen. In tabel 6.2 staat hiervan een overzicht.

Tabel 6.2 Overzicht van bij het onderzoek betrokken klantmanagers

Gemeente	Benaming klantmanager	Typering klanten	Aantal respondenten
Amsterdam	Klantmanager uitstroomteam	Kansrijk	9
Amsterdam	Klantmanager klantenteam	Kansarm/middengroep	17
Rotterdam	Klantmanager activering	Kansarm	8
Rotterdam	Klantmanager re-integratie	Middengroep	8
Rotterdam	Klantmanager werk	Kansrijk	8
Den haag	Trajectregisseur	Alle klanten	11
Den haag	Uitstroomconsulent Startbaan	Middengroep	10
Totaal			71

De klantmanagerfunctie was in Amsterdam en Rotterdam ingeschaald als HBO-functie. In Den Haag was de klantmanagers-functie ingeschaald als een MBO-functie, hoewel ook daar veel klantmanagers een HBO- of WO-achtergrond hadden. Een deel van de respondenten had de voor klantmanagers van oudsher gebruikelijke HBO-opleiding sociaal-juridische dienstverlening. Het merendeel had echter zeer uiteenlopende vooropleidingen op HBO- of WO-niveau in bijvoorbeeld sociaal-maatschappelijke, administratieve, commerciële of artistieke richtingen. De werkervaring bij de sociale diensten van respondenten liep uiteen van enkele maanden tot tientallen jaren. Een beperkt aantal klantmanagers had werkervaring bij commerciële uitzend- of re-integratiebedrijven. Van vergelijkbare beroepservaring of vooropleiding was dus geen sprake.

6.3 Drie uitvoeringsvarianten van activeringswerk

6.3.1 Inleiding

De klantmanagers uit de onderzoeksgroep gaven op verschillende manieren invulling aan het activeringswerk. Deze variatie hing mede samen met het team waarin ze werkten, de activeringsopdracht die zij als medewerker in dat team hadden en de taken van andere dienstverleners. Voor de nadere analyse van het onderzoeksmateriaal is het van belang rekening te houden met deze variatie.

Op basis van het empirische materiaal kunnen we de aangetroffen variatie ordenen in drie

uitvoeringsvarianten waarbinnen de uitvoering van het activeringswerk op hoofdlijnen vergelijkbaar was in termen van doelstellingen, dagelijkse werkzaamheden en relaties met andere dienstverleners.² Het gaat hier dus om een ordening van de aangetroffen empirische variatie in de uitvoering van activeringswerk. Het onderscheid is niet geconstrueerd met behulp van de ideaaltypen uit hoofdstuk drie. De confrontatie van empirische variatie en theoretisch geconstrueerde ideaaltypen voor bureaucratische en professionele dienstverlening vindt plaats in paragraaf 6.6.

De eerste uitvoeringsvariant duiden we aan met *activeringsinterventionisten*. Dit betreft klantmanagers die een relatief grote eigen rol hadden in het activeren van uitkeringsgerechtigden en die weinig gebruik maakten van externe dienstverleners zoals re-integratiebedrijven. In de onderzoeksgroep waren deze klantmanagers te vinden in de uitstroomteams in Amsterdam en de teams werk in Rotterdam. Het ging om klantmanagers die de relatief kansrijk geachte klanten in hun *caseload* hadden en zich vooral moesten richten op de snelle uitstroom naar betaald werk van hun klanten.

De tweede groep kan omschreven worden als *activeringsregisseurs*. Dit betrof klantmanagers voor wie het activeringswerk vooral bestond uit het selecteren van (externe) activeringstrajecten voor klanten en het bewaken van de voortgang hiervan na doorverwijzing. Een deel van deze klantmanagers gaf daarnaast ook eigen activeringsbegeleiding aan een klein deel van hun totale *caseload*. Deze begeleiding aan zogenoemde *focusklanten* kon naast een extern traject lopen of als (tijdelijke) vervanging daarvan dienen. Hun klanten betroffen in tegenstelling tot de vorige groep juist de minder kansrijk geachte klanten, inclusief degenen die tijdelijk waren ontheven van arbeidsverplichtingen. De activeringsregisseurs waren werkzaam in de klantenteams Amsterdam, de teams activering en re-integratie in Rotterdam en bij Startbaan Den Haag.

De derde groep karakteriseren we als *activeringsadministrateurs*. Voor deze klantmanagers was het activeringswerk een kleine taak in het hoofdpakket van uitkeringsbeheer. Zij besteedden voornamelijk aandacht aan activering tijdens jaarlijkse herbeoordelingsgesprekken waarin de rechtmatigheid van de uitkering werd getoetst. Zij hadden weinig betrokkenheid bij de uitvoering van activering en verwerkten alleen de voortgangsrapportages van trajectuitvoerders en hun verzoeken om sancties op de uitkering toe te passen. Zij hadden een doorsnede van het hele klantenbestand in hun *caseload*. De trajectregisseurs in Den Haag zijn gezien hun werkzaamheden niettegenstaande hun functiebenaming ingedeeld bij de activeringsadministrateurs. In de andere twee gemeenten is deze variant niet aangetroffen. In bijlage drie wordt met behulp van interviewcitatens nader verantwoord op basis van welke

² In Divosa (2010) worden deels vergelijkbare varianten beschreven in een onderzoek naar klantmanagement bij 154 Nederlandse sociale diensten.

typerende uitspraken de respondenten zijn ingedeeld bij deze drie uitvoeringsvarianten. In tabel 6.3 staat de verdeling van de onderzochte klantmanagers over deze drie varianten.

Tabel 6.3 Verdeling van respondenten over de drie uitvoeringsvarianten

Uitvoeringsvariant	Gemeente	Omschrijving team	Respondentnummers
Activeringsinterventionisten	Amsterdam	Uitstroomteam	Adm01_r1 t/m r3
		Uitstroomteam	Adm02_r1 t/m r4
	Rotterdam	Team werk	Rdm04_r1 t/m r3
		Team werk	Rdm08_r1 t/m r4
Activeringsregisseurs	Amsterdam	Klantenteam	Adm09_r1 t/m r6
		Klantenteam	Adm10_r1 t/m r6
		Klantenteam	Adm11_r1 t/m r4
	Rotterdam	Team activering	Rdm03_r1 t/m r4
		Team activering	Rdm06_r1 t/m r4
		Team re-integratie	Rdm05_r1 t/m r3
		Team re-integratie	Rdm07_r1 t/m r5
	Den Haag	Uitstroomconsulenten Startbaan	Dhg15_r1 t/m r4
Uitstroomconsulenten Startbaan		Dhg16_r1 t/m r4	
Administrateurs	Den Haag	Trajectregie	Dhg12_r1 t/m r3
		Trajectregie	Dhg13_r1 t/m r4
		Trajectregie	Dhg17_r1 t/m r3

De indeling in deze drie groepen wordt verder als kapstok gebruikt voor de beschrijving en typering van de uitvoering van het activeringswerk, de omgang met beslisruimte en (in het volgende hoofdstuk) de rol van organisatie- en beleidskeuzes.

6.3.2 Het dagelijkse werk van activeringsinterventionisten

Om het werk van de activeringsinterventionisten inzichtelijk te maken laten we eerst een aantal klantmanagers uit deze groep zelf aan het woord. Het betreft klantmanagers uit één van de uitstroomteams uit Amsterdam. In het volgende kader staat een uitgebreid overzicht met een selectie van hun citaten. Deze uitvoeringsimpressies bieden een eerste blik op centrale aspecten van het dagelijkse werk binnen deze uitvoeringsvariant. De citaten zijn geredigeerd en thematisch gegroepeerd in twee categorieën die uitgaande van de ideaaltypen uit hoofdstuk drie van belang zijn: het primaire dienstverleningsproces en de omgang met beslisruimte.

Interviewsamenvatting 1: activeringsinterventionisten

(primair dienstverleningsproces)

Adm01_r1: voor mij is de essentie dat je mensen op weg helpt naar werk of in ieder geval een dagbesteding, dat je mensen weer activeert.

Adm01_r3: zoveel mogelijk ontwikkeling stimuleren.

Adm01_r2: in het uitstroomteam toch echt wel mensen helpen naar werk.

Adm01_r1: helpen of dwingen, of zachte dwang. Dwingen in de zin dat je er wel druk op zet, het is niet vrijblijvend.

Adm01_r2: en de nadruk ligt echt op werk en niet op een traject, dat komt pas aan de orde als blijkt dat iemand niet op korte termijn aan het werk gaat, of als het niet is gelukt. Eerste doel is werk.

Adm01_r1: het zittende bestand screenen we zelf. Zoals we het nu doen is dat we die klanten eerst spreken om te kijken of we ze overnemen. Dat is dus individueel. Het kan best zijn dat iemand die bij mij komt door mij niet geaccepteerd wordt maar door r2 wel. Daar zit wel verschil in.

Adm01_r1: we geven ook opdrachten, dan krijg je ook wat terug. Vandaag heb ik een vrouw gesproken, ik stuur haar meteen een vacature op. Dat geeft bij haar hoop ik een idee van, ik word serieus genomen. Ik heb een gesprek gehad en ik krijg meteen een vacature.

Adm01_r2: het werk voelt heel erg coachend.

Adm01_r1: coachend ja.

Adm01_r2: het wordt pas controle op het moment dat je merkt dat iemand een dubbele agenda heeft, een soort onderbuikgevoel dat er iets niet klopt, of dat dus het coachen ook niet werkt bij die persoon. Dat heb je dan wel door dat dat niet de manier is bij die persoon.

Adm01_r1: soms denk je dat en dan blijkt dat dat niet zo is, dat gebeurt ook. Dat je denkt van, die vertrouw ik niet, maar dan uiteindelijk stroomt ie dan gewoon uit. Soms denk je van iemand, die werkt goed mee en dan kom je er na een paar maanden achter van, nou, hij heeft me al die tijd in het ootje genomen. Dat merk je pas als je mensen vaak ziet.

Adm01_r1: in de uitvoering zijn we allemaal wat verschillend. Ik heb wat contacten met werkgevers gelegd. Sommigen van ons die zoeken vacatures op alle sites en sturen ze door naar ons, we brengen allemaal wel iets anders in.

Adm01_r2: het is moeilijk te zeggen, ik denk dat er ook veel verschil is in hoe wij de gesprekken voeren met klanten. Dat idee heb ik, maar zo vaak zitten we ook niet bij elkaar. (...) Misschien dat de ene wat meer controleert dan de ander. Of dat de ander meer coacht of wat formeler doet. Je weet niet of dat resultaat oplevert of niet, maar het is meer dat we wel heel erg bij ons zelf blijven, ook in hoe je met die klanten omgaat.

Adm01_r2: we hebben wekelijkse sollicitatiebijeenkomsten georganiseerd om op die manier klanten groepswijs ook wekelijks te zien.

Adm01_r3: contacten via telefoon en email zijn er ook al redelijk wat.

Adm01_r2: ik zou wel zeggen dat we wekelijks contact hebben met of over klanten.

Adm01_r1: zoals in de klantenteams, zo gaan wij nooit werken. Ik niet.

Adm01_r2: het doel is ook anders, in een klantenteam is ook een belangrijk doel dat vijftien procent van je klanten op een traject zit. Toen ik in een klantenteam zat keek ik ook op die manier, in ieder geval zorgen dat de klant op traject zit. En vanuit hier is het doel toch heel duidelijk: werk, dus dan ga je daar toch langer mee door, helemaal als je al veel tijd hebt geïnvesteerd in iemand. Dan ga je dat ook niet zo maar opgeven en op traject zetten en verder van, ik wacht die rapportage wel af.

Adm01_r1: ik denk dat ik drieëndertig procent van mijn werktijd aan administratie besteed.

Adm01_r2: ik denk iets hoger, ik merk ook dat doordat de *caseload* steeds wisselt dat je ook veel administratief moet bijhouden. Terwijl als je een wat stabielere groep hebt, dat je dan wat minder administratie hebt.

(omgang met beslisruimte)

Adm01_r1: het werk is wel gereguleerd, maar eigenlijk kunnen we overal van afwijken. We hebben gewoon veel ruimte eigenlijk.

Adm01_r3: dat is het grote voordeel nu, het is heel lang heel erg gestandaardiseerd geweest. Dat werkt gewoon niet.

Adm01_r1: wat wel werkt, is dat je mensen veel spreekt. De dood in de pot is dat je ze geen aandacht geeft. Wat ik ook gezien heb, dat mensen twee en een half jaar in de WW hebben gezeten, heel weinig zijn gesproken, die solliciteren dan ook niet meer. Dan vervallen ze in de bijstand en dan moeten ze van ons weer een training... dat geeft die mensen ook weer kracht, van ik ga het toch weer proberen. En dat geeft die mensen ook weer kracht.

Adm01_r2: ik heb ook wel eens van andere collega's gehoord, hoe kan het dat jullie zoveel tijd steken in mensen die het eigenlijk wel zelf kunnen. Ik denk, ergens kunnen ze het niet zelf want dan zouden ze hier ook niet zitten. Dat merk je ook door al die gesprekken en een meer coachende benadering, dat je probeert mensen een andere weg op te sturen dan dat ze hier zijn binnengekomen. Met de hoop dat je resultaat ziet in korte termijn, zes maanden. Ik denk als je dat niet zou geven, zouden ze misschien toch wel een jaar of langer in de uitkering zitten.

Adm01_r1: in deze tijd hebben uitzendbureaus het meeste werk. Wat ik doe, ik zeg erbij, stel dat je weer zonder werk komt, dan neem je contact met mij op en dan zorg ik dat je op een verkorte manier die uitkering weer kan aanvragen. Want dat is vaak de angst, dat mensen weer acht weken moeten wachten op hun geld. Wij hebben twee inkomensconsulenten zitten, dus we kunnen dat heel snel regelen. Gisteren had ik ook een jongen in het sollicitatiegroepje, die is drie maanden aan het werk maar heeft nu weer minder werk via het uitzendbureau. Die kan meteen weer meedoen.

Adm01_r3: hoe zelfstandiger klanten zijn, hoe minder aandacht je ze geeft. En ook de mensen die in de carrousel zitten, die daar intensief begeleid worden, die spreek ik dan één keer per week, als dat verder goed gaat, als het solliciteren goed gaat, dan heb ik daar niet zo heel veel aandacht voor. Terwijl de klanten die de carrousel doorlopen hebben en nog niet aan het werk zijn...

Adm01_r1: motivatie, daar begint het mee (r3 bevestigt).

Adm01_r2: en ook mensen die niet langer dan één jaar werkloos zijn, dat je toch ziet dat iemand qua achtergrond nu toch die stap kan nemen. Dat er inderdaad niet al te veel problemen om heen zijn, dat de randvoorwaarden goed geregeld zijn, gezondheid, schulden, noem maar op.

Adm01_r1: moeilijke klanten zijn moeilijk te bereiken, klanten die een dubbele agenda hebben, die iets anders aan het doen zijn en waar wij moeilijk de vinger achter kunnen krijgen. Ik ben nu ook iemand elke dag aan het bellen om te kijken of ie thuis is. Volgens mij woont ie daar niet. Dat betekent huisbezoeken, continu volgen. En mensen in de 50, ook met werkervaring en hoog opgeleid, om die ergens tussen te krijgen. Vaak zijn mensen ook wat teleurgesteld in de maatschappij, of dat ze niet meer aan het werk komen. Of dat ze niet heel breed kijken maar heel gefixeerd, ook heel moeilijk, om die te overtuigen om iets anders te gaan doen. Daar speelt ook bij dat eigenlijk niemand echt op ze zit te wachten, dus er zijn twee kanten aan het verhaal. Toch lukt het wel soms. In die sollicitatiegroepjes ook, dat zijn toch allemaal 40-ers en 50-ers.

Adm01_r3: psychische klachten, lichamelijke klachten, dat speelt vaak wel een rol. En inderdaad die kokervisie.

Adm01_r2: aan de kant van de klant is het soms moeilijk om te kijken van, wat kan er wel. Daar moet je die klanten dan ook bij helpen, om breder te kijken, ook vanuit de arbeidsmarkt: wat is er voorhanden en wat kan je gaan doen. Dat is iets waar ik zelf wel tegen aanloop, dat ik merk dat je bij klanten toch steeds die boodschap moet geven. Mensen zijn gewend om vanuit hun eigen achtergrond te kijken – en terecht, dat had ik zelf ook gedaan – en niet zozeer vanuit de vraag waar is op dit moment werk.

Adm01_r2: ik vind vooral klanten die toch wat lichamelijke beperkingen hebben lastig (...) Dus hoe vind je voor mensen die langdurig arbeidsgehandicapt zijn een passende werkgever.

Adm01_r1: met sancties gaan we allemaal verschillend om. Soms kan je het gebruiken, ik heb ook een klant gehad, die had de keuze, een maand geen geld of gewoon starten. Die keuze was er gewoon, hij kon echt aan de slag. Ik denk dat je die sancties nodig hebt voor dit soort dingen, het laatste middel dat je hebt. Want uiteindelijk, in die portemonnee voel je het pas echt.

Adm01_r2: voor sommige klanten heb je ze echt nodig.

Adm01_r3: maar we gebruiken het heel weinig eigenlijk.

Adm01_r1: ik gebruik het heel weinig. Er wordt af en toe wel druk opgelegd, als je zo'n functioneringsgesprek hebt, dan wordt gevraagd hoeveel sancties, dat zijn er bij mij dan twee of zo, maar ik bedoel, het werkt voor mij gewoon niet zo.

Adm01_r2: ik vind, het is een soort afweging per klant, dat je denkt, prikkel ik die klant daar nu echt mee? Bij sommigen weet je van wel, bij anderen weet je, daar ga ik niks mee bereiken. Dat is per klant zo verschillend.

Adm01_r3: ik denk dat ik het afgelopen half jaar twee of drie of afstemmingen³ heb gegeven.

Adm01_r1: ik leer nog steeds, als ik kijk hoe ik het werk vijf jaar geleden deed en hoe nu. Ik ben meer klantmanager geworden, toen was ik meer van het controleren. En ik heb nu veel meer kennis van wat er buiten gebeurt.

Adm01_r1: ik denk dat je wel een vergelijking kan maken met een arts. Ook bij een arts geldt dat de een iemand sneller naar een specialist zal sturen dan de ander. En de een zal toch een andere diagnose maken dan de ander. Het kan best zijn dat ik een wat andere insteek heb dan r2, een andere diagnose maak, ieder heeft zijn voorkeur, of zijn ideeën of contacten, waardoor ik denk bij die klant, dat gaat wel lukken bij hem. En dat r2 misschien denkt van niet. Maar daarom zijn die sollicitatiegroepjes wel leuk. Aan de ene kant is het nadeel dat je niet altijd je eigen klanten hebt in die groepjes, maar het voordeel is dat iemand anders naar je klant gaat kijken. Dan ga je toch weer anders kijken.

Adm01_r2: maar ik merk wel dat wij hier met zijn vijven, we zijn het toch wel vaak eens. We verschillen niet heel erg qua beeld over re-integratie. Dat schept ook een band, dat je denkt: we staan er met zijn allen ook goed in en we dragen het allemaal samen.

Adm01_r2: ik ben wel vooral tevreden als iemand ook echt een baan heeft gevonden. Ik merk dat ik daar wel heel veel voldoening uit haal binnen dit team en de manier waarop we werken. Het is heel concreet. En in heel veel gevallen ook gewoon een leuke baan, waarvan je merkt, ook al heb je iemand gedwongen, uiteindelijk heb je het toch voor elkaar gekregen dat iemand hier blij weg kan gaan.

De wijze waarop deze klantmanagers hun werk beschreven komt in grote lijnen overeen met de andere klantmanagers in deze variant. Zo benoemden klantmanagers uit andere teams de aard van hun werk in vergelijkbare termen:

Rdm08_r4: mensen laten uitstromen, daarbij begeleiding geven, motiveren voornamelijk.

Rdm04_r3: helpen, stimuleren, motiveren, informeren, corrigeren, richting werk.

Adm02_r3: mensen zo snel mogelijk aan het werk krijgen.

³ 'Afstemmen' en 'maatregelen opleggen' zijn ambtelijke termen voor het opleggen van financiële sancties (kortingen) op de uitkering.

Het activeringsdoel was voor deze klantmanagers derhalve relatief eenduidig: het bevorderen van snelle⁴ uitstroom naar betaald werk.

Voor deze klantmanagers bestond de kern van het werk uit het voeren van periodieke gesprekken met klanten, individueel of groepsgewijs, over het zoeken naar werk. De frequentie van deze gesprekken varieerde. In deze gesprekken konden verschillende onderwerpen aan de orde komen:

- ◆ de beoordeling van sollicitatiebrieven en CV's van klanten;
- ◆ het aanbieden van vacatures;
- ◆ de (verdere) motivatie van klanten om te gaan werken of anderszins te participeren;
- ◆ het zelf bemiddelen richting werkgevers;⁵
- ◆ het controleren van de naleving van eerder gemaakte afspraken, bijvoorbeeld ten aanzien van sollicitaties.

Naast deze persoonlijke contacten konden de klantmanagers gebruik maken van externe voorzieningen als werkgeversservicepunten die ondersteunden bij het vinden van vacatures of korte trainingen. In Amsterdam namen de meeste klanten verder deel aan sollicitatiegroepen (de 'vacaturecarrousel') waar een deel van de klantmanagers zelf ook als begeleider actief was.

Zoals ook uit bovenstaande impressie moge blijken, pasten de klantmanagers op verschillende manieren hun werkwijze aan de klanten aan: in termen van hun eigen contacten met klanten, in termen van de benaderingswijze richting klanten en ten aanzien van het al dan niet inzetten van (korte) externe trajecten voor het ontwikkelen van bepaalde vaardigheden. In termen van de vorige hoofdstukken was dus sprake van klantgebonden differentiatie. Tegelijkertijd wijzen de citaten op een ander verschijnsel, namelijk dat klantmanagers wel (deels) verschillende normen hanteerden over de wijze waarop klanten het beste geactiveerd zouden moeten worden. Daar komen we later in dit hoofdstuk uitgebreid op terug.

De interventionisten hadden verder verschillende administratieve taken. Hun administratieve werk bestond vooral uit het vastleggen van afspraken met klanten in trajectplannen, het rapporteren over gesprekken met klanten en, voor zover aan de orde, het administratief

⁴ In Amsterdam zou uitstroom binnen zes maanden moeten plaatsvinden, in Rotterdam was negen maanden de norm.

⁵ De bemiddeling werd overigens merendeels overgelaten aan aparte 'werkgeversservicepunten' die contacten namens de gemeente onderhielden met werkgevers in de regio. Enkele respondenten onder de klantmanagers bemiddelden ook zelf klanten naar werk en hadden contacten met werkgevers of uitzendbureaus.

regelen van aanmeldingen bij andere dienstverleners. Verder vereiste het opleggen van sancties de nodige administratie. Hoewel deze administratieve taken een aanzienlijk deel van het dagelijkse werk vormden, lag de focus volgens deze klantmanagers op de begeleiding van de klanten in hun *caseload*. In vergelijking met de andere groepen klaagden deze klantmanagers het minste over administratieve lastendruk.

6.3.3 Het dagelijkse werk van de activeringsregisseurs

Ook het werk van de activeringsregisseurs kan aanschouwelijk worden gemaakt door een presentatie van werkbeschrijvingen door een groep klantmanagers. Voor deze variant nemen we één van de teams re-integratie uit Rotterdam als voorbeeld.

Interviewsamenvatting 2: activeringsregisseurs

(primair dienstverleningsproces)

Rdm07_r2: ons werk bestaat uit het wegnemen van de belemmeringen van de klant, om ze optimaal voor te bereiden op de arbeidsmarkt.

Rdm07_r5: in principe hebben we de taak om ze zo hoog mogelijk op de participatieladder te brengen, waardoor ze dichterbij werk komen. Natuurlijk hebben wij wel een doelstelling om klanten daadwerkelijk aan het werk te helpen. Juist ook omdat wij veel gebruik maken van re-integratie-instrumenten. Maar wij zeggen niet van, we hebben hier een baan en je kan beginnen.

Rdm07_r3: meestal, laten we zeggen dat het een nieuwe klant is, wat wij doen is een intakegesprek voeren waarbij we klanten vragen om alles te vertellen over hun woon- en leefsituatie en belemmeringen om hen omhoog te brengen, naar aanleiding daarvan zetten we belemmeringen op een rij maar ook wat de klant nog wel kan, want dat willen we natuurlijk ook graag weten. En dan gaan we kijken, binnen welk traject past de klant het beste om de belemmeringen weg te werken. Gaat de klant bijvoorbeeld naar scholing, heeft iemand een startkwalificatie of een verouderd diploma, kan ie een cursus of opleiding aan, of voor ons nog beter, een cursus met een baangarantie. Maar gaat het een combinatie worden van allerlei geestelijke, financiële en lichamelijke dingen, dan ga je een veel breder traject inzetten. Dus het ligt heel erg aan de belemmeringen die er zijn, welk traject we kiezen.

Rdm07_r3: waar we ons afgelopen jaar bijvoorbeeld veel op gericht hebben is de Nederlandse taal. Inburgering, dat was toch wel een van de grootste belemmeringen. We zijn ook heel erg bezig met gezondheid, zowel geestelijk als lichamelijk, huisvesting, financieel, een klant kan toch niet werken als hij continu met schulden in zijn hoofd loopt, kinderopvang. Maar ook diploma's uit de jaren zeventig of tachtig die we met een opfriscursus kunnen vernieuwen, de startkwalificatie voor jongeren.

Rdm07_r2: soms worden ze vrijgesteld voor zes maanden omdat er geen verbetering is, of omdat er een onderzoek gaande is en de arts nog niet weet wat de uitkomst zal zijn.

Rdm07_r1: ik kijk naar de persoon, de klant. Is het een klant die in een groep kan werken of is het een klant die individueel meer tot zijn recht komt. En wat heeft zo'n klant nodig, heeft hij meerdere dingen nodig dan alleen maar solliciteren, dan ga je kijken naar een traject in groepsverband. En als een klant bij mij een CV inlevert dat er helemaal prima uitziet, die alleen begeleiding naar de arbeidsmarkt nodig heeft, dan geef ik zo iemand een individueel traject.

Rdm07_r5: we hebben keuze in overvloed, we hebben een aantal geijkte trajecten die de gemeente inkoop, zoals basisre-integratie, leerwerktrajecten, bij standaardaanbieders als Sagenn, Alexander Calder, Work2. Maar je hebt ook heel veel van die projectachtige trajecten. We hadden bijvoorbeeld een traject voor vrouwen in de haven, dan kon je daar weer tijdelijk op aanmelden. Of dan komt er een leerwerktraject met baangarantie waar 400 mensen naar toe kunnen, laatst hadden we dat voor de zorg. Je kan opleidingen inkopen, ik weet niet hoe dat gaat worden met de bezuinigingen maar dat kon wel, losse modules.

Rdm07_r2: losse modules kunnen we inzetten, werknemersvaardigheden...

Rdm07_r3: dat geven we ook altijd door bij het re-integratietraject, van klant kan dit en dit niet, maar dat en dat wel. Probeer vooral dat en dat te bereiken. En dan wordt er regelmatig over en weer gecommuniceerd, we krijgen rapportages, we bellen, zij bellen ons ook op, want we willen wel bepaalde resultaten bereiken, het hoeft niet altijd een betaalde baan te zijn, als ze maar een stap vooruit zetten.

Rdm07_r1: de trajecten zijn voldoende, maar de inhoud van zo'n traject...

Rdm07_r5: of het nagekomen wordt...

Rdm07_r1: we hebben afgelopen jaar hard gewerkt om met de re-integratiebedrijven hier goede contacten te maken, om onze doelstelling duidelijk te maken. Dan merk je dat het wel een beetje goed verloopt. Maar toch moet je het blijven aansturen. Ik merk dat wij meer de re-integratiebedrijven aan het aansturen zijn, zodat klanten goed kunnen uitstromen, dan dat we de klant aansturen.

Rdm07_r5: de meesten van ons hebben boven de 200 klanten en het is onmogelijk om die allemaal te spreken constant. Je hebt natuurlijk altijd een aantal focusklanten: klanten die zichzelf heel erg in de kaart spelen bij jou, door regelmatig te bellen en van zich te laten horen, die bellen voor een afspraak. Je hebt ook klanten die je zelf in de focus wilt houden, omdat je denkt, daar is grote kans dat je die kan laten uitstromen. En soms zijn het juist de klanten die helemaal niet willen en die zich in een traject ongemotiveerd opstellen waardoor je ze weer moet oproepen voor een maatregelgesprek, dus die klanten die echt op je focus zitten zijn ook klanten die veel in bezwaar gaan of die heel veel problemen hebben en eigenlijk voor ieder wissewasje proberen te bellen of jij het kan oplossen.

Rdm07_r2: je mag die rol op jezelf nemen, om die klant te coachen en te motiveren en te begeleiden, alleen meestal heb je zo'n hoge *caseload*, dat dat je niet lukt. En dan kan je er voor kiezen om er een paar klanten uit te pikken die je dan wel begeleidt en monitort.

Rdm07_r1: het is wel de bedoeling, dat wij op afstand zeker wel een vinger aan de pols houden.

Rdm07_r5: je hebt contact op het moment dat een traject niet goed loopt. En als je een driegesprek nodig hebt voor een maatregel, of je spreekt een klant weer als hij uit een traject komt en hij geen werk heeft gevonden. Dan moet je weer iets nieuws met hem, of je gaat kijken, ben je op dit moment klaar om een stapje hoger te doen, of is het niet gelukt vanwege de vele belemmeringen dat je eigenlijk niet goed zit in re-integratie.

Rdm07_r5: ik laat de re-integratiebedrijven voor mij werken, dat ze regelmatig bellen, mailtjes sturen, rapportages, en dat is voor mij ook weer een *reminder* van, oh ja, ik moet weer wat met die klant. En we hebben ook Raak dat voor ons werkt, daar staan actielijsten in. Het zijn alleen de ad hoc dingen naast ons klantmanagerschap die zoveel tijd in beslag nemen dat we sec voor het klantmanagerschap minder tijd over hebben.

Rdm07_r5: een klant kan ook op traject zitten, dat gaat allemaal goed, je krijgt rapportages, na zes maanden heb je een eindgesprek of de klant gaat aan het werk. Dan loopt alles volgens plan. Dan weet je waar die klant mee bezig is maar daar hoeft geen actie op ondernomen te worden omdat die klant zelfredzaam is en omdat het hartstikke goed gaat.

Rdm07_r1: je krijgt sowieso een eindrapport en naar aanleiding van dat rapport moet je de klant uitnodigen en dan ga je vervolgstappen ondernemen.

Rdm07_r1: negentig procent van mijn klanten heb ik wel gesproken afgelopen jaar, soms alleen telefonisch.

Rdm07_r2: als je 15 klanten per week spreekt ben je een topper. Je kan er wel meer spreken, maar dan moet je ze ook nog afrapporteren en netjes verwerken in het systeem.

Rdm07_r1: ik ben er mee gestopt met zoveel klanten spreken. Want ik bouw alleen maar een achterstand op met het rapporteren. Dus nu doe ik alleen maar zes klantjes.

Rdm07_r5: ik denk dat ik wel op tien tot twaalf gesprekken in de week zit.

Rdm07_r2: klanten weten heel goed dat als ze de eerste keer afbellen, en de tweede keer verschijnen ze, dan hebben ze geen maatregel.

Rdm07_r5: dat weten ze heel goed.

Rdm07_r2: klanten komen vaak niet... lastig.

Rdm07_r1: het zijn vaak dezelfde klanten die je spreekt, want op het moment dat je een klant activeert, dus het feit dat je een klant al uitnodigt, dan bespreek je met de klant wat de mogelijkheden zijn, dat betekent dat er enorm veel werk aan post geactiveerd wordt. Post die instroomt, de telefonische gesprekken die je voert, de trajecten die je moet opstellen voor SoZaWe. Dus de actie die uit één gesprek komt is enorm.

Rdm07_r5: soms is het niet eens een traject en spreek je iemand met gezondheidsklachten, ga je aanmelden voor een arbeidsmedische keuring, dan gaat ie daar naar toe, stel dat ie twee keer niet komt opdagen, dan moet je hem weer opnieuw oproepen van waarom ben je twee keer niet geweest, ik meld je alsnog aan want je wilt nog steeds dat van die arts hebben, dan duurt het een maand voordat zo'n klant geweest is, dan krijg je die post weer binnen, dat moet je verwerken, dan moet je die klant weer oproepen om dat te bespreken, daaruit vloeit weer een actie, gaat die klant werken of moet de klant overgedragen/vrijgesteld worden.

Rdm07_r5: wij moeten voor iedere klant in onze *caseload* een trajectplan schrijven. Dat is best heel veel werk. Wat wij dus een tijd geleden hebben gedaan, want die deadline lag op 31 december, was voor heel veel klanten een standaard trajectplan. Wat gaan mensen doen als ze een standaard trajectplan krijgen, bellen voor een afspraak want ze zijn het er niet mee eens. Want ze zijn ziek, of ze hebben dit of dat. Daar krijg je constant die aanloop van.

Rdm07_r1: je email per dag, dat is gewoon gigantisch. En dan zijn er maar één of twee mailtjes waarvan je zegt, verwijderen. Je moet er wat mee.

Rdm07_r5: en wij hebben heel veel inburgeringsklanten en dat is ook een vorm van, soms is er gewoon miscommunicatie door taalgebrek. Daar kunnen wij niet altijd wat aan doen, de klant ook niet. Laatst had ik een maatregelgesprek en heb ik afgezien van een maatregel. Dan krijgen ze wel een beschikking dat ik af zie van de maatregel. En wat denkt de klant, ik heb een maatregel gekregen, daar ben ik dan twee dagen bezig om dat uit te leggen. Hij begreep het gewoon niet, hij kon daar ook niets aan doen, maar juridisch wordt dat dan zo opgesteld terwijl hij eigenlijk de taal niet goed spreekt, het niveau niet heeft om die beschikking te lezen en die ziet alleen maar twintig procent staan.

Rdm07_r2: we hebben ook nevenactiviteiten, taken die we moeten verrichten. We hebben *quicks-cans*, dat is een halve middag, we hebben een halve dag vergadering. Dan blijven er vier dagen over, een halve middag telefoonwacht, dan kan je de post doen en zo.

Rdm07_r1: en spreekuur draaien...

Rdm07_r5: maar je hebt ook de ad hoc dingen.

Rdm07_r5: bijvoorbeeld afgelopen vrijdag had ik de hele middag ingepland voor mijn administratie, toen belde een klant die was helemaal over de toeren over een bepaalde schuld bij de kin-

deropvang van de belastingdienst. Toen ben ik de hele middag aan het bellen geweest met de kinderopvang, belastingdienst, kinderloket, dan begin je om twee uur, ben je om vier uur klaar, met één klant. Op 36 uur ben je dus twee uur kwijt aan één klant.

Rdm07_r2: je hebt allerlei dingen die erbij komen. Dus je komt eigenlijk gewoon tijd tekort.

(omgang met beslisruimte)

Rdm07_r5: als ik zeg, met klant A ga ik die weg op, en het is binnen de kaders van re-integratie, dan zal niemand tegen mij zeggen, ik wil dat je die klant die kant opstuurt.

Rdm07_r2: als je heel lang werkloos bent, en je hebt veel afwijzingen gehad, dat gaat wel in je psyche werken. Je gaat er naar leven, je bereikt de armoedegrens, je hebt zoveel schulden, je komt er niet meer uit, je gaat een bepaalde levensstijl aanmeten, dat is ook niet altijd even positief. Dat merk je als je zo'n klant voor je hebt, die is minder gemotiveerd. Een werkgever ziet ook meteen, daar klopt iets niet.

Rdm07_r1: de klanten zijn wel kansrijk, maar de arbeidsmarkt is niet klaar voor de klanten. Dat merk je wel. Dat klanten tegen gesloten deuren aanlopen omdat ze toch te lang werkloos zijn geweest en werkgevers toch niet met ze in zee willen. De klanten zijn zwemmende, ze zijn het spuugzat dat er geen deuren opengaan. En ook gezien de economie, dan denk je ook, ze weten niet waar ze moeten zoeken. En ik vraag me ook wel eens af van, waar moet je nu gaan zoeken? Je kan wel op de A12 gaan staan met een bord van, ik zoek werk.

Rdm07_r3: (ik gebruik sancties) mits je daar natuurlijk gedragsverandering mee voor elkaar krijgt. De maatregel wordt vooral ingezet om gedragsverandering te bewerkstelligen. Is het een klant die Alzheimer heeft en echt niet onthoudt dat hij de volgende dag een afspraak heeft, dan kan je maatregelen, maar dat heeft natuurlijk geen nut. Maar zijn het niet-willers, of zit er een bepaald patroon in het handelen van klanten, dan gaan we dus wel maatregelen natuurlijk.

Rdm07_r1: ik vind het maatregelgesprek veel meer van belang dan het opleggen van een maatregel.

Rdm07_r3: klopt.

Rdm07_r1: het gesprek vind ik echt gewoon veel belangrijker. Dan geef je al aan hoe de spelregels zijn, hoe zwaar de belangen van de dienst zijn, en zijn verplichtingen, en dat het gaat om geld dat vrij wordt gemaakt om bepaalde trajecten te kunnen bieden. Dus ik vind dat gesprek veel meer van belang, dat de klant zich realiseert wat de achterliggende gedachte is, wat de gevolgen zijn, dan dat je echt daadwerkelijk die mensen die tien procent oplegt. Want ik ben geen voorstander van maatregel opleggen, maar soms moet je wel. Ik heb liever dat ik afzie van de maatregel zolang ik dat gesprek heb gehouden. Het is bijstand, die mensen hebben al het minimum.

Rdm07_r2: en als dat gesprek al gedragsverandering te weeg brengt...

Rdm07_r1: dan hoef je het ook niet op te leggen.

Rdm07_r5: en je kan kiezen voor een waarschuwing. In principe is dat een maatregel van nul euro, want je legt wel een maatregel op zonder financiële gevolgen. Maar doet de klant het nog een keer, hetzelfde gedrag, dan telt de maatregel dubbel want dan vindt er recidive plaats. Dan is die zelfs zwaarder. Ik spreek dat vaak ook met mijn klanten af, als ik het idee heb dat er gedragsverandering moet plaatsvinden maar dat ze wel een steuntje in de rug nodig hebben, om dat daadwerkelijk te doen. Dan zeg ik, voor nu heeft het geen gevolgen, maar denk goed na, doe je het nog een keer, dan heeft het de volgende keer dubbel zoveel effect. En dan denken mensen wel vier keer na voordat ze weer niet komen.

Rdm07_r1: we leggen wel op op papier, maar financieel niet.

Rdm07_r1: het gaat om het besef van verantwoordelijkheid. Je geeft aan dat je ziek bent, wij zetten middelen in door je aan te melden bij een arbeidsdeskundige, dus dat betekent dat wij je serieus nemen. En dan kom je de afspraak bij de arbeidsdeskundige niet na. Dus krijgen wij die melding, klant is niet verschenen. Arbeidsdeskundige heeft de afspraak om klant twee keer uit te nodigen. Klant gaat weer niet. Dan wordt ie niet meer uitgenodigd. Maar die uitnodigingen kosten geld, 174 euro. Dus dat leg ik voor aan de klant. Jij hebt mij gevraagd om je serieus te nemen, ik bied jou een advies aan, je komt je afspraken niet na. Dat geldt dat we daarin hebben gestoken haal ik terug bij jou. Uiteindelijk dan niet, maar dat moet je dan wel aangeven, waarom ga je niet terwijl je mij vraagt om hulp. Dan moet je echt goede argumenten hebben.

Rdm07_r1: heel vaak geven ze een goede reden, wat ik merk is dat ze vaak ook hebben gebeld dat ze niet konden komen. En de mensen die geen argumenten hebben, krijgen gewoon een maatregel. Echt waar.

Rdm07_r2: als een klantmanager weinig uitstroom heeft moet dat te verklaren zijn. En bij heel veel van onze collega's is dat goed te verklaren, want volgens mij werkt iedereen zich drie slagen in de rondte. En als het niet werkt, stoppen ze hun energie en aandacht blijkbaar ergens anders. Deze mevrouw (r1) is heel erg klantgericht, doelgericht, breed kijkend, dus het complete pakketje heeft ze, waardoor die uitstroom misschien minder van belang is.

Rdm07_r1: de verschillen zitten in de behandeling en niet in de uitkomst denk ik. Het verschil zit in hoe je iemand te woord staat, maar uiteindelijk is er maar een uitkomst: je moet aan het werk. Maar hoe je naar werk gaat.... Maar verschil in behandeling, dat zien we allemaal.

Rdm07_r5: dat heb je op straat ook als je verkeerd geparkeerd staat, de ene agent zal je een waarschuwing geven en de ander een boete. Ik denk dat dat onvermijdelijk is. Maar als we in

essentie weten wat we aan het doen zijn en wat het doel is, dan denk ik dat daar geen problemen moeten zijn.

Rdm07_r5: (ik ben tevreden) als de klant op zijn hoogst haalbare niveau zit en dat kan zijn dat ie een fulltime baan heeft geaccepteerd, maar dat kan ook zijn dat hij drie uur vrijwilligerswerk doet, terwijl hij daarvoor thuis zat. Dat ik het idee heb dat we er alles uitgehaald hebben en dat die klant zich daar ook goed bij voelt. Dat kan niet altijd, maar als het zo gebeurt ben ik daar heel blij mee.

In vergelijking met de activeringsinterventionisten had het activeringswerk van deze klantmanagers een ander karakter. In de eerste plaats waren de mogelijke doelstellingen breder dan enkel het bevorderen van uitstroom naar werk. Ook 'stappen op weg naar werk' konden de voorlopige uitkomst van dienstverlening zijn. Dit konden ook kleine stappen zijn, met name als klanten met allerlei persoonlijke problemen kampten of eigenlijk weinig kansrijk werden bevonden door de klantmanagers:

Rdm06_r3: ik denk niet dat wij de illusie moeten hebben dat onze caseload uit kan stromen naar betaalde arbeid (anderen instemmend), maar we kunnen het ze wel een stukje makkelijker maken om te overleven.

Een tweede kenmerk van het werk van deze klantmanagers was dat de meeste klanten werden aangemeld voor trajecten bij andere dienstverleners. Na aanmelding hadden de klantmanagers vooral een rol als procesbewaker:

Dhg15_r3: het is een soort regiefunctie. Je begeleidt die mensen wel door het hele project. Je zet ze op een training, je meldt ze aan bij het werkgeversservicepunt. Dus jij bent bezig met het begeleiden van die mensen van begin tot eind door het traject heen, maar je bent niet helemaal inhoudelijk echt bezig (wij in ieder geval niet) met het plaatsen van mensen.

Adm09_r1: het is een coördinerende functie. Je spreekt de mensen en je zet een re-integratieinstrument in. Dat wordt overgenomen door een ander bedrijf en jij coördineert dat, dat is hoofdzakelijk waar je mee bezig bent. Het moment dat we klanten het meeste spreken is als we vaststellen wat voor instrument we inzetten en eventueel ook bij rechtmatigheid of doelmatigheid, dan heeft het meestal te maken met afstemmingen, dus het verlagen van de bijstand wegens bepaalde gedragingen van de klant. Maar je bent hoofdzakelijk coördinerend bezig. En daar komt heel veel administratie bij kijken.

Hierbij was wel een verschil tussen de afzonderlijke teams in deze categorie dat de variatie aan beschikbare trajecten uiteenliep (zie ook hoofdstuk zeven). Naar verhouding hadden

de klantmanagers in Rotterdam de meeste keuze en de Startbaanconsulenten de minste keuze. Voor Amsterdam gold dat er een ontwikkeling was om de variatie aan trajecten te verminderen. Sommige klantmanagers vonden dat ze weinig keuze hadden, terwijl anderen dit niet als een probleem zagen.

Deze procesbewaking had zoals de laatste klantmanager al aangaf een overwegend administratief karakter: ze bestond vooral uit het verwerken van voortgangsrapportages die activeringsdienstverleners geacht werden periodiek te leveren. Klantcontacten kwamen vooral voor na afronding van trajecten of als dienstverleners of klanten signalen gaven dat er problemen waren. Deze problemen konden ook aanleiding zijn voor gesprekken over het opleggen van sancties.⁶ Klantmanagers namen niet of nauwelijks zelf initiatief om de voortgang van klanten te onderzoeken middels bijvoorbeeld klantcontacten.

Uit bovenstaande impressie komt verder naar voren dat klantmanagers een klein aantal klanten zelf begeleiding gaven, soms in aanvulling op externe trajecten, soms als vervanging daarvan. Klantmanagers hadden echter geen tijd om klanten even intensief te begeleiden als de activeringsinterventionisten:

Adm10_r1: dus ik ben wel voor die dubbele aanpak, en de klant op traject en zelf bemiddelen, alleen daar heb je dus de tijd niet voor. Ik doe dat misschien met een handjevol, maar het zou met veel meer klanten moeten gebeuren. Tenzij trajectbegeleiders (van re-integratiebedrijven) meer aan bemiddelen doen, maar dat doen ze niet.

Op basis van de inschattingen van de klantmanagers besloegen deze ook wel als focusklanten aangeduide klanten in de onderzochte teams maximaal zo'n tien tot vijftien procent van de totale caseload.

Tenslotte was in relatie tot de voorgaande punten kenmerkend voor het werk van deze klantmanagers dat ze veel administratief werk verrichtten:

Rdm05_r2: de administratie komt omdat je met verschillende partijen werkt, kinderopvang, re-integratiebedrijven, taalaanbieders, die hebben vaak ook hun eigen procedures en regels, kinderopvangcentra, kinderopvangmakelaar...

6 Klantmanagers waren als publieke functionaris noodzakelijk om sancties op de uitkering op te kunnen leggen: private re-integratiebedrijven hadden daarvoor niet de bevoegdheid en konden enkel klantmanagers adviseren om sancties op te leggen.

Op zich ging het hier om vergelijkbare werkzaamheden als bij de activeringsinterventionisten:

- ◆ het maken van verslagen van eigen contacten met klanten;
- ◆ het administratief verwerken van trajectplannen;
- ◆ het vastleggen van beslissingen over de activering van klanten en het opleggen van sancties;
- ◆ het aanmaken van uitnodigingen voor vervolgesprekken;
- ◆ het inplannen van gesprekken;
- ◆ het aanmelden van klanten bij externe programma's of voor via eigen programma's beschikbare vacatures;
- ◆ het verwerken van binnenkomende rapporten over klanten, bijvoorbeeld van keuringsartsen of voortgangsrapportages van externe trajectuitvoerders.

Mede door de hogere *caseloads* in deze teams en het grotere gebruik van externe dienstverleners hadden deze klantmanagers echter te maken met een veel grotere administratieve werkstroom. Per saldo betekende dit dat klantmanagers aangaven tot wel negentig procent van hun werktijd achter de pc door te brengen. Overigens waren hier wel verschillen zichtbaar tussen verschillende regisseurs: de meesten gaven aan tussen de vijftig en zeventig procent van de werktijd met administratief werk door te brengen.

Deze hoge percentages impliceren dat de activeringsdienstverlening van deze klantmanagers maar tot op zekere hoogte werd gekarakteriseerd door interacties met klanten. In de dienstverlening van deze klantmanagers vond vooral klantcontact plaats rondom de keuze en start van externe trajecten, daarna had het werk – met uitzondering van de aandacht voor focusklanten - een overwegend administratief karakter.

6.3.4 Het dagelijkse werk van de activeringsadministrateurs

Tenslotte wordt in de volgende samenvatting het dagelijkse werk van de activeringsadministrateurs geïntroduceerd middels geredigeerde interviewcitataten van klantmanagers uit een van de teams uit deze groep. Hieruit wordt duidelijk dat het activeringswerk van deze groep een ander karakter had dan het werk van de interventionisten en de regisseurs.

Interviewsamenvatting 3: activeringsadministrateurs

(primair dienstverleningsproces)

Dhg12_r2: het doel van trajectregie is om de uitstroom te bevorderen en om te zorgen dat mensen rechtmatig in de uitkering verblijven.

Dhg12_r1: wij moesten de regie in handen houden, wij moesten bepalen hoe, wat, wanneer...

Dhg12_r3: maar wat is daar daadwerkelijk van terecht gekomen?

Dhg12_r1: onze functie is om de uitkeringen werkend te houden. Dus kijken of er recht is op uitkering, want wij doen zelf de intake niet meer, al een tijdje, dus wij krijgen klanten kant en klaar. Dus we moeten kijken, als ze inkomsten hebben, dan moeten ze maandelijks loonstrookjes inleveren, dat moeten wij verrekenen. Aanvragen bijzondere bijstand, maar dat wordt ook met de dag minder. Het is natuurlijk wel hetgeen dat ze in gedachten hadden ooit, als trajectregisseur, dat we klanten vaker spreken en inderdaad ideeën aan de hand doen wat ze zouden kunnen gaan doen. Maar daar komt in de praktijk wat mij betreft niks van terecht. Bij heel weinig denk ik eigenlijk. Eigenlijk hebben we niks met trajecten te maken. Wij melden ze aan en dan houdt het een beetje op.

Dhg12_r2: het is eigenlijk het rechtmatige waar je vooral mee bezig bent. En dat je een klant jaarlijks spreekt voor de rechtmatigheid, en dat daar misschien uitkomt dat je hem aanmeldt voor een traject. Maar in het algemeen zijn wij niet heel erg fanatiek (als ik voor mezelf spreek), om elke maand mijn *caseload* door te lopen om te kijken, wie kan ik aanmelden. Daar heb je ook gewoon de tijd niet voor. Eigenlijk ben je heel administratief bezig om te zorgen dat die uitkering maar loopt, dat alle punten in het dossier kloppen. Of dat je bezig bent met persoonlijke problemen van klanten, dat ze bellen met een huisuitzetting, afsluiting van gas en licht. Dus je bent eigenlijk wel heel veel met die klant bezig, behalve op de manier waarop het eigenlijk zou moeten, en dat is het begeleiden naar werk.

Dhg12_r1: de aandacht voor activering tijdens rechtmatigheidsgesprekken verschilt per persoon. Als een klant een ontheffing heeft en al jaren achterelkaar, dan ga je er tien minuten aan besteden, hoe is het, is het veranderd, en als klant zegt het is veel slechter of het is hetzelfde gebeven, dan ben je eigenlijk snel klaar. Dan ga je gewoon een keuring aanvragen en ben je klaar. Maar als het iemand is die geen ontheffing heeft, dan moet je er wat langer over praten, hoe gaat het met je traject, wie is je contactpersoon, wat heb je gedaan, wat ga je doen. Dan ben je iets langer bezig. Ontheffing is wat mij betreft het makkelijkste, dat is alleen maar herkeuring aanvragen. Wij kunnen zelf ook besluiten om ontheffing te geven.

Dhg12_r3: als wij iemand hebben van 57 of zo dan hoef je die niet meer te laten keuren, als die met allerlei klachten aankomt van te hoge bloeddruk, cholesterol, suiker, mijn been doet zeer...ja, dan kunnen we die keuring net zo goed zelf schrijven, want we weten toch al wat er uit gaat komen. Die mensen zijn toch niet echt naar arbeid toe te leiden, wat moet je daarmee.

Dhg12_r1: je moet het een klein beetje bewijzen, met een briefje van een arts. Dan ben je gewoon sneller klaar. Ik doe tegenwoordig maximaal één jaar, ik moet ze volgend jaar toch weer spreken.

Dhg12_r3: maar als je ontheffing van een keuring krijgt van twee jaar, dan doe ik wel twee jaar.

Dhg12_r3: het punt is wel, als je ze gaat ontheffen, dan mogen ze ook dertien weken op vakantie en dat willen we eigenlijk niet.

Dhg12_r2: kijk als jij een klant twee jaar een ontheffing kan geven, dan heb je daar in principe twee jaar geen last meer van.

Dhg12_r3: dan hoeft je daar niet meer naar om te kijken.

Dhg12_r2: en als je hem in een traject stopt dan moet je om de drie maanden een terugkoppeling ontvangen, dan moet je daar misschien wel iets mee doen, met maatregelen, met het dossier, je hebt veel meer werk aan iemand die in een traject zit.

Dhg12_r1: (de aanmelding voor een traject) kan al gelijk bij de aanvraag (van de uitkering) gebeuren. En dan komt het naar ons toe. En dan na drie maanden ga je kijken, is er al iets teruggekoppeld. Is de klant aangemeld, of de klant is met de noorderzon vertrokken.

Dhg12_r2: je bent overal aan het achteraanlopen, ik controleer regelmatig of ik terugkoppelingen krijg van Startbaan, daar maak ik een werkopdracht van, dus dan ben ik al die consultants aan het opbellen van hoe zit het, ik heb weer niks gehoord, doet die klant nog wel wat, ontheffingen die verlopen die verlengd moeten worden, nieuwe GGD-keuring aanvragen.

Dhg12_r3: klanten uitnodigen neemt heel veel tijd in beslag vind ik.

Dhg12_r3: je hebt heel veel klanten, er zijn er wel die je bijblijven, meestal omdat ze een bepaalde problematiek hebben. Maar omdat je zoveel klanten hebt, heb je ook die betrokkenheid niet meer, je hebt ook geen overzicht.

Dhg12_r2: de afspraak is dat we ze een keer in de drie maanden spreken en ik houd voor mezelf bij welke klanten er in traject zitten. Dan kijk je of er ergens ondersteuning nodig is. Vaak gebeurt dat klant helemaal niet komt of dat hij zich niet netjes gedraagt.

Dhg12_r1: of het traject wordt afgesloten na 18 maanden, er wordt helemaal niets meer aan de klant gedaan, of het gaat goed, over drie maanden hoor je weer wat. Of driegesprek voeren, of het gaat echt niet goed we gaan echt een maatregel opleggen. Het kan echt alles en nog wat zijn.

Dhg12_r3: we kijken wel naar wat ze er over schrijven.

Dhg12_r2: maar je moet wel blijven controleren dat je die terugkoppelingen krijgt en dat vergt heel veel tijd. Want je moet toch die Startbaanconsulent te pakken krijgen en dat lukt weer niet. Dus je

hebt 160 klanten die moet je een keer per jaar spreken, ze komen niet altijd gelijk op de afspraak, daar ben je ook wel even mee bezig, dus eigenlijk heb je maar vrij weinig tijd om te controleren hoe goed het gaat.

Dhg12_r1: gemiddeld zien we klanten één keer per jaar (anderen bevestigen).

Dhg12_r4: als het allemaal goed loopt hoeft je ze ook niet op te roepen.

Dhg12_r2: het zijn vaak financiële problemen waardoor je de klant vaker ziet.

(omgang met beslisruimte)

Dhg12_r3: ik heb een lijst waarvan ik denk, zijn er nog mensen die wat doen want heel veel persoonlijke gronden (voor ontheffing), ofwel omdat ze ouder zijn dan zevenenvijftig en een half sowieso, maar tegenwoordig ook al de mensen die boven de vijftig zijn. Ik denk zelf ook wel, ik moet zelf straks ook werken tot mijn zevenenzestigste, maar je ziet gewoon, met die mensen kan je eigenlijk niets meer mee, dus je kan wel allerlei dingen gaan dwingen en doen, maar ze hebben allerlei kwalen. Dus ik denk dat er bij mij misschien wel vijftig procent ontheffingen zijn, Startbaan heb ik er niet zo heel veel (...). De een ontheft ze wel, de ander niet, dat is een beetje vaag of we die nu wel of niet moeten ontheffen. (Deelnemers aan trajecten) participatie heb ik denk ik vijftien tot twintig procent. En je krijgt steeds meer terug van Startbaan om te laten participeren omdat zij er niks meer mee kunnen. Inderdaad, een half jaar en dan houdt het op. Dat is wel jammer.

Dhg12_r1: op dit moment hebben wij gewoon de instrumenten niet om ze uit te laten stromen. Want als we ze melden dan krijgen we een melding terug, die kan niet want die heeft schulden, of nee, die heeft beperkingen.

Dhg12_r2: ik heb wel het idee dat als ik iemand bij Startbaan aanmeld dat ik hem kwijt ben, dat ik er zelf geen inbreng in heb. Bij Krachtwijken (activeringsproject) voordat ik iemand aanmeld loop ik even naar een van de consultants en dan bespreek ik hem al voor. Dan zeg ik, ik denk dat ie daar of daar op z'n plek zit, dan heb je wat meer inspraak daarin, en ook tussentijds meer overleg. Startbaan die doet maar wat, die gooit hem ergens naar toe, en Krachtwijken die belt op en zegt: ik zou hem daar willen aanmelden, wat vind jij daarvan? Zou hij daar tussen passen?

Dhg12_r2: het is een heel gedoe om een klant van de ene naar de andere Startbaanconsulent te krijgen. Ik heb een keer een klant gehad, dat klikte gewoon niet met die consulent. Nou heeft de klant weinig te vertellen, dat snap ik ook wel, maar soms is het gewoon handig om daar niet in door te blijven modderen maar om dan te zeggen, laten we dan maar een andere consulent erop zetten in de hoop dat dat dan wel werkt. Daar ben ik bijna vier maanden mee bezig geweest. Totdat die klant agressie ging tonen en het pand niet meer in mocht. Zo kan het ook, maar dan denk ik...

Dhg12_r1: je moet bepaalde dingen doen, maar het is geen afrekencultuur.

Dhg12_r2: toen ik hier net kwam kreeg ik een hele mooie lijst met hoeveel mensen je moest laten uitstromen.

Dhg12_r1: ja, maar voor dat ik het las gooide ik het in de prullenbak, ik keek er niet eens naar.

Dhg12_r2: als je vraagt, hoeveel mensen moet je dit jaar laten uitstromen, ik zou het niet weten.

Dhg12_r1: Startbaan komt met het maatregelvoorstel. We bespreken het, maar over het algemeen, klant is gewoon verwijtbaar, dat komt in de rapportage en dat verwerken wij. Dan ga je niet zeggen als consulent, dat kan helemaal niet.

Dhg12_r3: of je moet achtergronden weten die zij niet weten. Wij voeren het uit, eigenlijk alleen de administratie.

Dhg12_r1: ik heb dit jaar één maatregelvoorstel gehad, vorig jaar ook één. En dertig procent ook nog, dat is ook niet veel. Wij hebben geen reden om maatregelen op te leggen. Dat doet Startbaan. Klanten op andere trajecten, dat is meestal op basis van vrijwilligheid. En dan willen ze zo graag, dan gaan ze ook. En wij krijgen nooit het bericht, klant komt niet, wil jij iets doen of zo.

Dhg12_r1: die (participatie-)klanten kunnen eigenlijk helemaal niks. Maar ze kunnen wel één uurtje per week koffie schenken, dus dan worden ze aangemeld. Maar als ze niet gaan dan leggen wij geen maatregel op, dat is niet de bedoeling.

Dhg12_r1: ik ben tevreden als ik op jaarbasis alle rechtmatigheidsgesprekken gedaan heb, als alle uitkeringen goed lopen, als klanten met schulden zijn aangemeld bij GKB, als gezinnen problemen hebben dat daar iets mee gedaan wordt, ik wil gewoon dat ik een zo'n schoon mogelijk bestand heb. En de aantallen maakt mij niet uit, ook al heb ik 300 klanten. Daar maak ik me ook nooit zorgen om. Zeker als ik de deur dicht doe dat ik denk: alles loopt goed, ik heb geen schuldgevoelens, ik heb honderd procent mijn best gedaan voor de klant, dan heb ik een goed gevoel.

Dhg12_r2: voor mij wel hetzelfde, proberen de draagkracht van een gezin of van iemand te vergroten, zo hoog mogelijk te maken. Dat de stabiliteit er is. Het mooie vind ik als je iemand aanmeldt voor een participatietraject en dat is dan nog zo'n zelig vogeltje en je ontmoet ze een jaar later en ze zijn opeens gegroeid, op een of andere manier.

Dhg12_r3: als jezelf het gevoel hebt dat je alles hebt gedaan voor klant wat in je macht ligt, als je klanten kan verwijzen naar de juiste instantie, als je ze kan helpen met dingen op te lossen. Want sommige klanten kunnen niet zelfredzaam zijn. Die zitten dan nog verder in de shit, dan denk ik laat ik het dan maar doen, dan loopt het in ieder geval.

Deze citaten illustreren dat deze klantmanagers wat betreft activeringstaken op papier dezelfde functie hadden als de activeringsregisseurs uit de vorige groep, namelijk het regie voeren over activeringstrajecten met als doel participatiebevordering. In de door de

klantmanagers beschreven praktijk kwam daar echter bijzonder weinig van terecht en de inhoudelijke betrokkenheid bij activering was op schaarse uitzonderingen na minimaal: zij hielden zich vooral bezig met het administreren van trajectinformatie en het verwerken van (klaarblijkelijk incidentele) verzoeken om sancties op te leggen.

Hun activeringswerk bestond in de praktijk merendeels uit het aan de orde stellen van activering tijdens jaarlijkse gesprekken met klanten, waar nodig aangevuld met medische keuringen om vrijstellingen te kunnen realiseren. Bij nieuwe klanten hadden deze klantmanagers maar beperkt invloed op de keuze van trajecten, bij het 'zittende bestand' konden zij wel klanten aanmelden bij Startbaan of bij een participatietraject. Startbaan kon deze klanten ook weigeren als ze ongeschikt werden geacht. De klantmanagers bemoeiden zich slechts bij uitzondering met de feitelijke inhoud van trajecten van de andere dienstverleners.

Voor een deel van hun klanten werd de trajectregie feitelijk gedaan door de Startbaanconsulenten die we zoals aangegeven bij de trajectregisseurs indeelden: op papier hadden deze klanten dus twee klantmanagers, waarvan in de praktijk de Startbaanconsulenten het meeste werk deden of geacht werden te doen. Het grootste deel van de klanten van de administrateurs zat volgens de klantmanagers echter niet bij Startbaan, maar was actief op een tijdelijk participatietraject of had vrijstelling. Voor deze klanten waren de trajectregisseurs dus de enige klantmanager.

De trajectbewaking bestond net als bij de activeringsregisseurs voornamelijk uit het administratief verwerken van periodieke rapportages en het incidenteel verwerken van sanctieverzoeken. Waar dit bij de activeringsregisseurs aanleiding kon zijn voor gesprekken met klanten of eventueel aanpassingen in het traject, was dit bij deze groep nauwelijks aan de orde, deels ook omdat de voortgangsrapportages niet of niet tijdig kwamen. Klantmanagers gaven dan ook aan het idee te hebben hun klanten na doorverwijzing kwijt te zijn en richtten zich verder vooral op het uitkeringsbeheer.

6.4 De uitvoering van het primaire dienstverleningsproces

6.4.1 Inleiding

In deze paragraaf gaan we systematischer in op de uitvoering van het primaire dienstverleningsproces door de klantmanagers. Daarbij staat de onderzoeksvraag centraal hoe de uitvoering het beste getypeerd kan worden. Zagen we hier nu professionals aan het werk die werkzoekenden een activeringsbehandeling bieden, of ging het primair om bureaucraten die vooral elders bepaalde activeringsregels uitvoerden en toepasten? Daarbij maken we gebruik van de ideaaltypen die in de hoofdstukken twee en drie zijn uitgewerkt.

6.4.2 De uitvoering van de diagnosefase

6.4.2.1 Werkzaamheden in de diagnose

In hoofdstuk twee is met behulp van Hasenfeld (1992) de start van publieke dienstverleningsprocessen in algemene zin beschreven als een fase van diagnose of *assessment* waarin burgers worden geïdentificeerd in relevante geachte categorieën op basis waarvan de vervolgstappen voor het verdere dienstverleningsproces worden bepaald. Deze diagnosefase was in alle onderscheiden uitvoeringsvarianten van het activeringswerk herkenbaar in de zin dat klantmanagers in klantcontacten de situatie van te activeren burgers bespraken en op basis hiervan keuzes maakten met betrekking tot de invulling van activeringsdienstverlening. Deze diagnoses waren niet eenmalig, omdat activering niet vanzelfsprekend resulteerde in (definitieve) uitstroom uit de uitkering. De diagnose herhaalde zich op het moment dat burgers een bepaald activeringstraject hadden afgerond en er vervolgstappen (moesten) worden bepaald. Voor klanten die nieuw in de bijstand stroomden, was de diagnose overigens niet enkel de taak van de onderzochte klantmanagers. Zij kregen nieuwe klanten in hun *caseload* die al in meer of mindere mate door andere medewerkers waren voorgesorteerd richting bepaalde activeringsdoelen en -trajecten (zie ook hoofdstuk zeven).^{7,8}

Het diagnosewerk van de klantmanagers bestond uit één, soms meerdere, gesprekken met klanten. Daarnaast participeerden klantmanagers uit bepaalde teams in groepsbijeenkomsten met klanten waar zij een nader beeld van klanten konden krijgen. Uit de diagnosefase volgden verder verschillende administratieve werkzaamheden. Deze bestonden vooral uit het rapporteren over de uitkomsten van de diagnose en het, voor zover van toepassing, regelen van aanmeldingen voor geselecteerde activeringsprogramma's en het opstellen van trajectplannen.

Bij de interventionisten bestond de diagnose uit het bepalen van de invulling van hun eigen begeleiding en soms uit de inzet van kortdurende trajecten. Bij de regisseurs en administrateurs betrof de diagnose vooral de keuze uit beschikbare externe trajecten. Zowel regisseurs als interventionisten gaven aan dat zij ook het motiveren van klanten voor activering als onderdeel van de diagnose beschouwden, met name als klanten voor het eerst sinds lang op activeringsdoelen werden aangesproken:

⁷ De administrateurs hadden geen rol in de diagnose van een deel van de nieuwe klanten omdat deze door aparte intake teams rechtstreeks aangemeld werden bij Startbaan.

⁸ In Den Haag bestonden voor klanten die voor 'Startbaan' waren geïndiceerd verder nog verschillende aanvullende mogelijkheden om de diagnose te 'verdiepen', door inzet van gespecialiseerde medewerkers van de zogenoemde 'diagnose service'. Dit leidde tot een advies aan de Startbaanconsulenten. In Amsterdam kon gemeentelijk re-integratiebedrijf Pantar diagnose adviezen geven.

Rdm03_r2 (regisseur): je kan ze ook niet in één gesprek doorverwijzen. Je moet meerdere gesprekken houden, misschien is het niet de motivatie maar de schrik dat ze iets moeten gaan doen. Je haalt ze wel uit hun comfortzone, ze genieten al 30 jaar een uitkering en nu wordt gezegd, u moet wat gaan doen.

Bij de regisseurs en administrateurs kon de diagnose verder bestaan uit het vaststellen van een ontheffing van de arbeidsverplichting waardoor klanten tijdelijk niet verplicht waren mee te werken aan activeringsdienstverlening.⁹ Dit was vooral aan de orde als klanten aangaven met lichamelijke of psychische gezondheidsklachten te kampen. Klanten werden in dat geval doorgaans medisch gekeurd door artsen of psychologen.¹⁰ Mede op basis van deze adviezen konden klantmanagers beslissen om klanten ontheffing te geven. In dat geval was van verdere activeringsdienstverlening geen sprake tot het moment dat de ontheffingsperiode afliep. De duur van deze periode kon variëren van enkele maanden tot twee jaar.

6.4.2.2 Typering van de diagnosewerkzaamheden

Voor dit onderzoek zijn we geïnteresseerd in de vraag in hoeverre de geschetste werkzaamheden in deze fase van het dienstverleningsproces beschouwd kunnen worden als bureaucratische regeltoepassing of meer als professionele dienstverlening. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, maken we gebruik van de in hoofdstuk drie beschreven ideaaltypische varianten voor de activeringsdiagnose. Enerzijds was dit een meer bureaucratische werkwijze, waarin de diagnose primair werd beschreven als het selecteren van een activeringsprogramma op basis van door beleid en organisatie bepaalde regels en een nadruk op activeringsdeelname als wettelijke verplichting. Anderzijds werd als professioneel een werkwijze bestempeld die vooral bestond uit het op basis van professionele normen vaststellen van een activeringsprobleem en het bepalen van een daarbij passende vorm van dienstverlening.

Voor de beantwoording van deze vraag is het van belang te constateren dat de keuzes van de klantmanagers in meer of mindere mate werden ingeperkt door de activeringsopties die het activeringsbeleid bood (zie ook hoofdstuk zeven). Alle gemeenten kenden een gecentraliseerde inkoop van activeringsprogramma's waar klantmanagers beperkt invloed op hadden. Voor zover de diagnose uitmondde in de selectie van een extern traject (vooral bij de administrateurs en regisseurs dus) was van volledige professionele vrijheid om een passend geachte behandeling te kiezen dus geen sprake. Tegelijkertijd hadden

⁹ De interventionisten hadden zoals aangegeven 'kansrijke' klanten die normaalgesproken niet voor ontheffing in aanmerking kwamen. Soms vonden wel keuringen plaats in verband met arbeidsbeperkingen waar bij het bemiddelen rekening mee moest worden gehouden.

¹⁰ Hiervoor waren keuringsbedrijven beschikbaar die door de sociale diensten waren ingehuurd.

klantmanagers wel de vrijheid om zelf uit beschikbare opties een keuze te maken. Dat schiep dus in principe ruimte voor een meer professionele diagnose. In de omgang daarmee was de nodige variatie zichtbaar.

6.4.2.3 De diagnose door de interventieisten

Voor de activeringsinterventionisten gold in dit verband dat zij maar beperkt van dergelijke beleidskeuzes afhankelijk waren, omdat zij zoals aangegeven vooral zelf de activeringsbegeleiding verzorgden. Zij beschreven de diagnose als het helder krijgen van de uitstroombmogelijkheden van klanten, de inspanningen van klanten om werk te zoeken en mogelijkheden om het zoekproces te ondersteunen. Het volgende observatieverslag laat in aanvulling op de eerdere beschrijving van het werk een voorbeeld zien van een fragment uit zo'n diagnosegesprek.

Gespreksobservatie (fragment) - interventieist

KM: mijn naam is (...) Ik ben je klantmanager en het doel van dit gesprek is om het over werk te gaan hebben. We kennen elkaar nog niet, dit is een intake, dus ik ga veel vragen stellen. En ik wil jouw verhaal graag horen. Het doel is om afspraken te gaan maken over werk. Ik weet niet of je bekend met je rechten en plichten in het kader van de WWB? Belangrijk is dat je in de WWB minder vrijheid hebt dan in de WW. Het kader is nu dat al het werk passend is.

K: ja, dat is op een voorlichtingsbijeenkomst verteld.

KM: ik heb hier wat vacatures. Maar, hoe is het gegaan met solliciteren?

K: ik heb heel veel gesolliciteerd.

KM: wat is veel?

K: zeker tien keer per maand.

KM: welke afspraak had je daarover?

K: vier per week of meer....

KM: vier per week is minimaal, voor de bijstand moet je er eigenlijk 16 per maand doen.

K: ik heb me ook ingeschreven bij een uitzendbureau.

KM: heb je reacties gehad?

K: vaak gesprekken, maar toch niet aangenomen.

KM: welke vacatures?

K: meestal financieel-administratief.

KM: waarom is het niet gelukt?

K: als ik het maar weet, ze praten er niet over. De reden hoor je nooit.

KM: heb je een CV? (...) Want ik krijg ook vacatures, daar moet ik altijd snel op reageren en met een passend CV heb je meer kans (stuurt ter plekke een mail naar klant. Voegt ook lijst met vacaturesites toe).

K: dat is wel handig om te hebben.

KM: op welke functies heb je gesolliciteerd?

K: ik kan de e-mails sturen, daar staan ze allemaal in. Meestal *customer service*, boekhouding,

administratie, *accountmanagement*... het moet een beetje bij me passen. Maar ik begrijp dat dat een beetje afgelopen is, ik vind het niet erg om iets anders te gaan doen.

KM: je moet overal inzetbaar zijn, maar we gaan wel graag uit van je kwaliteiten, het liefst in overleg. Wil je voor mij een overzicht gaan bijhouden van al je sollicitaties, dat is wat extra administratie maar dat is wel handig.

(...)

KM: wanneer is je laatste baan afgelopen?

K: één april 2009.

KM: dus dat was het begin van de WW?

K: ja, dat is nu afgelopen.

KM: en het is je dus niet gelukt om zelf werk te vinden in die anderhalf jaar?

K: nee, ik wilde een eigen bedrijf beginnen. Het plan was een onderhoudsbedrijf voor boten. Ik dacht dat dat een goed idee was.

KM: heb je daar verstand van?

K: ik heb zelf een bootje, ik doe alles zelf met mijn eigen boot.

KM: maar geen opleiding of zo?

K: ik zou wel een opleiding willen volgen.

KM: daar moet ik je wel teleurstellen, dat kan ik in ieder geval niet bieden.

K: nee, ik bedoel voor mezelf, 's avonds. Ik wil graag gaan werken.

KM: ik stel voor dat we aan de slag gaan met vacatures. Je hebt veel kwaliteiten.

(gesprek gaat verder..)

Respondenten uit deze groep benadrukten dat het om maatwerk ging, per klant werd gekeken wat passende begeleiding zou zijn:

Adm02_r1 (interventionist): je maakt per keer een ander sausje en een van de belangrijkste dingen vind ik zelf dat je ze leert kijken naar zichzelf, naar hun CV, naar hun presentatie, door de ogen van een werkgever. Er zijn ook veel mensen die hebben 10-15 jaar bij een werkgever gezeten en die hebben nooit meer hoeven solliciteren. Die hebben daar nooit bij stilgestaan, wat zet je nu wel en niet in een CV, waarom laat je dingen weg. Dat een CV meer is dan een papiertje, dat het een visitekaartje is waar veel meer van afgelezen wordt dan zij in eerste instantie denken.

Adm02_r3 (interventionist): het is per klant ook weer verschillend. Bij de ene klant is het meer nodig om te controleren, de ander heeft net die extra tools nodig, de ander weer dat zet je in de rug naar je contacten, het is per klant maatwerk. Je kan niet zeggen, er is één manier voor alle klanten.

Activeringsbeleid speelde hierbij ook een rol, want het bakende de bandbreedte van dit maatwerk af. Zoals ook uit bovenstaande observatie moge blijken, bepaalden de

beleidsdoelstellingen het doel van de begeleiding (snelle uitstroom) en was de door de bijstandswet bepaalde verplichting van klanten om algemeen geaccepteerd werk te accepteren een expliciet referentiekader. Ook andere klantmanagers wezen op deze verplichtingen van klanten:

Rdm04_r2 (interventionist): ik vind de boodschap naar de maatschappij wel mooi, zo van, als je een uitkering gaat aanvragen, als je kan werken, dan wordt er gewoon iets van je verwacht. Ik vind dat een boodschap die prima te verkopen is.

Uit de voorgaande punten kunnen we afleiden dat de interventionisten - in termen van de in hoofdstuk drie geïntroduceerde ideaaltypen – in dit deel van de begeleiding hoofdzakelijk een professionele logica hanteerden: zij maakten op individueel niveau een inschatting van het activeringsprobleem van de klant en baseerden daarop de vervolgfafspraken over activering. Het activeringsdoel lag daarbij echter op basis van beleidsmatige gronden wel min of meer vast: de begeleiding diende zich te richten op snelle uitstroom naar algemeen geaccepteerd werk.

6.4.2.4 De diagnose door de activeringsregisseurs

Voor de activeringsregisseurs bestond de diagnose overwegend uit het selecteren van een extern activeringsprogramma uit het aanbod dat beleidsmatig was afgebakend. Hier was variatie zichtbaar in de wijze waarop de klantmanagers hiermee omgingen. Enerzijds waren er activeringsregisseurs die het diagnosewerk vooral beschreven als het koppelen van klanten aan (een beperkt aantal) activeringsprogramma's, waarbij ook richtlijnen van het activeringsbeleid als een belangrijk kader cq. inperking werden gezien:

Adm09_r2 (regisseur): als ik nu een metafoor mag gebruiken, stel de klant komt uit een tropisch land en zegt 'ik houd alleen van kokos en kiwi'; dan zeg ik, 'ik weet dat u van kokos en kiwi houdt, maar ik heb hier alleen maar peer, appel en banaan, dus kies maar uit die drie.'

Een deel van deze klantmanagers benadrukte daarbij de verplichting vanuit de WWB voor klanten om deel te nemen aan trajecten, deels ongeacht het activeringsprobleem dat daarmee zou kunnen worden opgelost:

Adm09_r3 (regisseur): weet je wat het ook is, klanten weten ook, je krijgt een uitkering maar je krijgt hem ook niet voor niets. Je moet er ook wat voor doen. Het is niet zo dat je een uitkering krijgt en dat het een gegeven is dat je dan niks hoeft te doen. Dus dat maak je in eerste instantie denk ik ook duidelijk naar de klant toe. Er zijn inderdaad instrumenten die DWI kan aanbieden, die de klant een extra ondersteuning zouden kunnen geven en helpen, maar ik vind dat het niet alleen de verantwoordelijkheid van de DWI is, maar ook de verantwoordelijkheid van de klant.

Adm09_r1 (regisseur): kijk, als het een gezin is met kinderen, ik vind het prima, dat is niet aan ons als gemeente zijnde, maar ik vind dat man én vrouw hebben daar een bepaalde verplichting in. Dus leid ik ze allebei naar de arbeidsmarkt. Het is wel zo dat de gemeente bij kinderen onder de twaalf een bepaalde hoogte stelt aan de arbeidsverplichting, dus die tellen we op en rekenen we uit en dat deel ik door tweeën ik leg dan een gelijkwaardige arbeidsverplichting op, zeg maar 32 uur. En die dienen ze dan ook als zodanig in te vullen. En waarom doe ik dat, ik doe dat ook heel bewust in het kader van de integratie van de vrouw. Zeker in deze contreien.

De diagnosewerkwijze van deze klantmanagers had met andere woorden vooral kenmerken van het uitvoeren van bureaucratische selectieprocedures en een focus op wettelijke verplichtingen: centraal stond het inventariseren van de situatie van klanten in relatie tot het vastleggen van de (activerings-)plichten en het (vooral) op basis daarvan selecteren van een traject. Als klanten geen verplichting kon worden opgelegd, werd doorgaans ook geen dienstverlening of ondersteuning aangeboden, ongeacht de soms zware sociale problematiek van de betreffende klanten. Het volgende fragment illustreert de regelgerichte focus van deze klantmanagers, waarin niet zozeer het activeringsdoel van de klant centraal stond, maar de vraag of het aantal uren vrijwilligerswerk wel binnen de regels paste.

Gespreksobservatie (fragment) - trajectregisseur

KM: fijn dat u langskomt. Ik heb u nog nooit gesproken, ik ben uw klantmanager. We gaan kijken wat de kortste weg uit de uitkering voor u is. Ik heb in mijn gegevens gezien dat u taalscholing heeft gedaan...

K: ja, niveau één en twee.

KM: en in maart 2010 bent u gestopt, daar hebben wij een melding van gekregen...

K: ik was zwanger...

KM: en gaat het goed met de kleine?

K: ja, die gaat alweer naar school, die is vier jaar.

KM (verbaasd): maar de melding is van maart 2010?

K: ik ben in 2006 gestopt met de school (melding is blijkbaar vier jaar vertraagd).

KM: en wat doet u nu?

K: ik ben overblijfmoeder (laat brief zien).

KM: mag ik dat kopiëren? (K: ja) Hoe vaak gaat u daar heen?

K: vier dagen,

KM: en was dat bekend bij de vorige klantmanager?

K: ja.

KM: we moeten het nog in ons systeem registreren. En we moeten kijken, als u vier dagen vrijwilligerswerk doet kunt u ook betaald werk doen...

K: ja, ik wil eerst taallessen volgen want mijn Nederlands is nog niet goed genoeg. *(laat brief zien met het aanbod voor een nieuwe taalcursus).*

KM: en gaat u dat doen?

K: ik heb een Nederlands paspoort, ik ben niet verplicht om het te doen. Maar voor taal is het beter, ik moet een andere afspraak met ze maken.

KM: gaat u dit doen?

K: ja....

KM: IK had in gedachten, mocht u Nederlands niet zo goed zijn, ik wilde u aanmelden bij een traject gericht op taal en ontwikkeling. Maar als dit aanbod beter is dan wachten we dat eerst af. Wat betreft uw activiteiten, ik zal .. vragen om de plek te beoordelen of het vrijwilligerswerk is zodat we het in het systeem kunnen zetten. Dat blijf ik dan volgen, als u zelf meer wilt dan hoor ik dat, anders kijken we over een half jaar verder is dat een goed idee?

K: ja.

KM: u heeft wel een verplichting om zestien uur per week actief te zijn. (gaat weg om kopieën te maken). U krijgt een uitnodiging van (..), die gaan dan langs bij de school om te kijken of zij informatie willen geven. Als ze dat niet willen, wordt het werk niet geaccepteerd en moeten we iets anders gaan zoeken. Ondertussen verwacht ik dat u doorgaat met de taal cursus, ik zou u willen aanraden dat te doen. Ik spreek u dan weer als ik de resultaten van (..) heb.

K: OK.

KM: hoeveel tijd kosten de activiteiten eigenlijk?

K: vijftienveertig minuten, drie of vier dagen.

KM: dan moet u een aantal uren meer per week actief zijn, ik geloof niet dat dit in aanmerking komt... ik denk dat we dan toch een ander traject vragen. Ik ga u dan toch maar aanmelden bij (..) Dat kan gecombineerd worden met de taal cursus. Het is een traject waarin vrouwen begeleid worden door een coach die opdrachten geeft om te werken aan beter Nederlands. Het is één of twee ochtenden in de week. Hoe laat moet u op school zijn?

K: van kwart voor twaalf tot kwart voor één, één uur.

KM: mw (..) mag ik u hier over bellen? Dan ga ik contact opnemen om te vragen of het mogelijk is om buiten die tijden...

K: dus plus de opleiding? Dat is ook drie keer per week.... Ik breng de kinderen naar school, maar het is goed, we gaan kijken.

KM: ik wacht af. Ik spreek u binnenkort weer in de laatste week van december. U neemt contact op met de opleiding. Ik meld uw vrijwilligerswerk nog niet aan .. daar is het niet genoeg uren voor.

Andere regisseurs beschreven het selecteren van de programma's daarentegen meer in het licht van de oplossing van (ingeschatte) activeringsproblemen van klanten en de dienstverlening die zij daarvoor het meest van toepassing achtten:

Rdm03_r2 (regisseur): ik heb altijd gevonden dat mijn doel is te kijken, wat is de problematiek van klanten, om die belemmeringen over lange termijn weg te nemen, en dan klaarstomen voor de arbeidsmarkt of doorstroom richting re-integratie of team werk.

Dhg15_r2 (regisseur): wij zijn eigenlijk regisseur van 'welk traject ga je inzetten om het doel te bewerkstelligen' (..) Je bent niet verplicht om naar .. te verwijzen, als het klanten met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt zijn, dan kan je daar veel meer mee doen.

Dhg15_r1 (regisseur): hoe meer je aandacht hebt, hoe meer je van de klant weet, hoe meer je kan motiveren en hoe meer je klant kan helpen bij het wegnemen van bepaalde drempels of knelpunten. Daarmee kan je de klant beter belonen, beter straffen.

Adm11_r3 (regisseur): eigenlijk ben je als klantmanager een loopbaanprofessional voor laagopgeleide, ongemotiveerde mensen. (...) en dan vanuit het idee van, loopbaancoaching is toekomstgericht. Je probeert bij een klant toch een soort visie te ontwikkelen op zijn eigen loopbaan, hoe klein de stapjes ook zijn. Je moet wel weten waar je naar toe gaat met die klant. Daar kun je bepaalde vaardigheden voor ontwikkelen. Wat zijn interesses, wat vindt ie belangrijk, en dan heb je het regelstuk, maar dat leer je zo.

Bij deze regisseurs hadden diagnosegesprekken meer het karakter van een verkenning van activeringswensen en mogelijkheden en maakte ook het motiveren van klanten (voor zover nodig geacht) deel uit van de gesprekken. Hun keuze uit beschikbare trajecten relateerden zij meer aan de te bereiken activeringsdoelen, die breder konden worden geformuleerd dan bij de interventionisten. Vooral deze regisseurs gaven aan ook wel van de inzet van trajecten af te zien en in plaats daarvan ervoor te kiezen om zelf klanten (tijdelijk) te begeleiden als ze dat zinvoller achtten gezien de situatie van de betreffende klanten. Het volgende fragment illustreert dit: hier zien we een klantmanager die vooral probeert een oplossing mee te zoeken voor het klaarblijkelijke probleem van de klant en daar vanuit kijkt hoe beschikbare instrumenten zouden kunnen worden ingezet. De klantmanager kijkt ook buiten de regels naar beschikbare voorzieningen (zoals een taal cursus of gespecialiseerde hulpverlening).

Gespreksobservatie (fragment) - activeringsregisseur

(Gesprek is een vervolg op een eerder diagnosegesprek. Het gaat om een echtpaar met problemen rondom kinderen die onder toezicht zijn gesteld. Die problemen zijn in het vorige gesprek besproken. V=vrouw, M=man, de man spreekt slecht Nederlands).

KM: we hebben vorige keer wat zaken besproken, de rechtszaken, uw kinderen, hoe is nu de situatie?

V: het gaat beter, de kinderen moeten nog steeds begeleiding krijgen (jeugd zorg).

KM: gaan ze naar school?

V: ja

KM: en de rechtszaak over de OTS (Onder Toezichtstelling), dat speelt nog?

V: we zijn bezig met een advocaat, de jongste heeft nog een half jaar OTS, een andere zoon is gepakt met een vriend door de politie. Hij moet weer voorkomen.

KM: jullie zijn rustiger, ook al is het nog niet voorbij.

V: we zijn weer iets fleuriger (man blijft stil voor zich uit kijken).

M: mijn gezondheid is niet goed, ik slaap slecht, ik heb stress.

KM: bent u bij de huisarts geweest?

V: ja, hij moet afleiding zoeken, gaan rennen in het park, hij heeft slaaptabletten maar die werken niet.

KM: en heeft u nog andere tips van de dokter?

M: jawel.

KM: helpt het?

M: ik weet niet (stilte).

KM: het klinkt ietsje beter....

M: (zegt iets over de rechtszaak en dat Jeugdzorg hem stress geeft).

KM (slaat andere toon aan): we zitten hier natuurlijk bij (naam sociale dienst), dat betekent dat we ook moeten gaan kijken naar werk of scholing. Heeft u daar zelf nog over nagedacht? (vrouw vertaalt).

M: beter Nederlands leren, misschien chauffeur worden.

KM: ja, daar hebben we het vorige keer over gehad, ik heb bij een collega van inburgering nagevraagd.

U heeft al het examen gehaald, dus eigenlijk kan de gemeente geen extra cursussen meer betalen.

Maar ik heb nagevraagd, er is een extra traject, taalverbetering, daar kunt u aan meedoen.

(m + v overleggen in de eigen taal).

V (vertaalt voor man): hij wil wel maar Jeugdzorg heeft zijn zin afgepakt, dat moet eerst achter de rug zijn. Hij is lamgeslagen.

M (nu wel in het Nederlands): sinds 2003, zoveel afspraken, zoveel gesprekken.

KM: wanneer zou het wel kunnen?

V: hij wil graag vrijstelling van jeugdzorg.

KM: hoe lang duurt dat nog?

V: hij weet het niet.

KM: dat weet niemand....

V: zijn leven is stukgemaakt.

M: met alle vrienden gaat het goed, met kinderen, met werk, alleen bij mij niet.

KM: ik snap dat het moeilijk is, maar daarom is het belangrijk om kleine stapjes te gaan zetten, ook al is jeugdzorg er. (wordt vertaald)

KM: alleen u kan bepalen wanneer het goed is, ik ben er niet om de stress te verhogen, die stress moet eerst weg, misschien moet u daar met iemand over gaan praten, jeugdzorg is er nu eenmaal ... iets voor u zelf doen, taalles kan goed zijn, dan bent u niet alleen maar een vader van drie kinderen maar ook een cursist in de klas....

V: hij wil een nieuw leven, werk, maar nu voelt hij zich ziek. Hij valt veel flauw (man krijgt tranen in ogen).

KM: het moet wel het goede moment zijn, hoe kunnen we de cirkel doorbreken? Naar v: heeft u een idee?

V: nee, de dokter wil dat hij met een psychiater gaat praten maar er zitten bij ons geen psychiaters

die Arabisch praten. En ik kan niet meegaan om dat allemaal te vertalen, dat gaat ook niet zo precies.

KM: bent u ook bij (...) geweest, hier vlakbij? Daar zitten psychiaters die Arabisch en Turks praten.

V: nee...?

KM: zou u dat willen?

M: ja.

V: ja, want voor maatschappelijk werk is ook een wachtlijst van een jaar.

KM: het is goed om wat te doen, kunnen jullie daar zelf naar informeren?

V: ja (man snikt weer).

KM: mijn inschatting is dat hij meer ruimte in zijn hoofd moet krijgen, dan kunnen we weer verder kijken naar werk. En voor u? Heeft u er nog over nagedacht?

V: ik dacht aan vrijwilligerswerk in een bejaardenhuis in de buurt, niet te veel uren.

KM: ok... hoe gaat u dat aanpakken?

V: ik ga een brief schrijven en opsturen.

KM: op welke termijn?

V: over een week of twee.

KM: dat is een goed plan. En betaald werk, heeft u daar aan gedacht?

V: ik heb niet veel ervaring, ik ben 41 en toen ik 25 was vonden ze me al te oud.

KM: wanneer heeft u voor het laatst gewerkt?

V: 1999, schoonmaakwerk, dat wil ik niet meer.

KM: waarom niet?

V: mijn schouder.

KM: het is goed om iets te gaan doen, dan kijken we hoe het gaat lopen. We maken een telefonische afspraak voor over twee-drie weken en dan kijken we naar de stand van zaken. Ik ben benieuwd wat er uit gaat komen... tussendoor kunt u ook e-mailen als er nog wat is.

De werkwijze van deze regisseurs kunnen we – vergelijkbaar met de interventionisten – als een meer professionele invulling van de diagnose typeren: zij waren meer op zoek naar een passende activeringsbehandeling en redeneerden niet enkel vanuit de wettelijke verplichtingen van klanten en de administratieve verantwoording van trajecten.

6.4.2.5 De diagnose door de administrateurs

De administrateurs tenslotte richtten zich net als een deel van de regisseurs vooral op het vaststellen van verplichtingen of ontheffingen en meldden op basis daarvan aan bij een participatietraject of Startbaan:

Dhg13_r2 (administrateur): het enige dat je doet is aan het begin van de lijn kijken: kunnen ze wat. Hebben ze te veel klachten, laat je ze eerst keuren, dan wordt het door die keuring niks of participatie of Startbaan. Dan meldt je ze aan en dan is het werk aan hen. En dan is er een jaarlijks heronderzoek of een driemaandelijks deelonderzoek, even om te controleren, joh, gebeurt er nog wat.

Dhg13_r3 (administrateur): ik kan me nog herinneren dat vorig jaar het vacaturebulletin nog naar ons verstuurd werd in de hoop van, als je je eigen caseload kent, misschien kan je iemand koppelen. Maar ik wist echt niet van die 150 klanten wie er nu schilderswerkervaring had.

Dhg17_r3 (administrateur): je ziet klanten een keer per jaar, dat is eigenlijk het moment dat activering voorbij komt vliegen, hebben ze een ontheffing en moet die verlengd worden, en wat daar dan uitkomt waar je ze aan moet melden. Maar dat is met de klant één keer per jaar.

De inhoudelijke invulling van de trajecten lieten zij over aan de uitvoerders van de betreffende trajecten, zodat een meer diepgaande verkenning van het activeringspotentieel van klanten ook niet nodig werd geacht. Bovendien kon Startbaan aangemelde klanten weigeren, waardoor de zeggenschap van de administrateurs over de activeringsdienstverlening de facto verminderde:

Dhg13_r3 (administrateur): maar de aanmeldingen bij Startbaan zijn nu minimaal en ik krijg ook veel klanten retour, want ze kunnen er niks mee. Ze willen ook alleen nog maar mensen die 32 uur per week beschikbaar zijn en dus niet meer de mensen die maar gedeeltelijk beschikbaar zijn.

Opvallend is verder dat het verlenen van ontheffingen in de werkbeschrijvingen door deze klantmanagers prominenter naar voren kwam dan bij de andere groepen klantmanagers. Dit hing mede samen met het feit dat voor klanten die niet naar Startbaan konden weinig aanbod aan trajecten beschikbaar was en Den Haag in tegenstelling tot Rotterdam en Amsterdam geen 'sluitende aanpak' hanteerde (zie ook hoofdstuk zeven).¹¹ Het verlenen van ontheffing bood daarmee de mogelijkheid om klanten formeel tijdelijk met rust te kunnen laten.

Dhg17_r1 (administrateur): als klanten niet formeel ontheffing hebben dan moet ik er wat mee, er is een themacontrole op ons werkplein en dan moet je dus echt aan de besisser uitleggen dat een klant op dat moment het maximale doet. Als je dat niet kan doen moet je dus nog een actie ondernemen.

De diagnosewerkwijze van de activeringsadministrateurs kunnen we per saldo – voor zover zij een rol speelden in de diagnose – net als bij een deel van de regisseurs als overwegend bureaucratisch typeren. Hun algemene betrokkenheid bij de trajecten was kleiner dan die van de regisseurs. Bovendien hadden zij weinig keuze. Centraal in hun werkwijze stond het selecteren uit een beperkt aantal trajecten waarbij inhoudelijke beslissingen met betrekking

¹¹ Deze sluitende aanpak impliceerde dat vrijwel alle klanten geacht werden een traject te hebben.

tot activering nauwelijks aan de orde waren en beleidsrichtlijnen en verplichtingen/ontheffingen een belangrijk referentiekader vormden.

6.4.2.6 De omgang met de activeringsplannen

In hoofdstuk drie besteedden we verder apart aandacht aan het werken met activeringsplannen als veelal gebruikelijk onderdeel van activeringsdienstverlening binnen de sociale zekerheid. De omgang daarmee typeerden we als meer bureaucratisch, als de nadruk vooral lag op het formuleren van verplichtingen voor burgers. Anderzijds typeerden we de omgang hiermee als meer professioneel als het als een soort (professioneel) 'behandelplan' werd gebruikt ter ondersteuning van zowel de dienstverlener als de burger zelf.

Alle drie de onderzochte gemeenten werkten met dergelijke activerings- of trajectplannen. Zoals in hoofdstuk zeven verder zal worden uitgewerkt vormden deze plannen met name in Rotterdam en Amsterdam een belangrijke verantwoordingsbasis van klantmanagers richting het management omdat vrijwel alle klanten werden geacht een dergelijk plan te hebben. In de omgang van klantmanagers met de trajectplannen zat weinig variatie, ongeacht de uitvoeringsvariant. Deze was overwegend te typeren als bureaucratisch. Klantmanagers beschouwden het opstellen van deze plannen vooral als een administratieve eis vanuit de organisatie en in mindere mate als stok achter de deur om activeringsverplichtingen van klanten te kunnen handhaven. Dit gold ook voor klantmanagers die overigens een meer professionele diagnosestijl hanteerden. De plannen werden doorgaans in algemene en gestandaardiseerde termen geformuleerd. Blijkbaar werd het trajectplan niet als een (in potentie) professioneel hulpmiddel beschouwd cq. kon het niet als zodanig gebruikt worden:

Rdm08_r3 (interventionist): er zit geen waarde aan het trajectplan. Als een klant weigert te ondertekenen kan je er in principe niks mee. Het trajectplan zoals ik het nu zie is meer voor het management om te laten zien of we voldoen aan de eisen, het is een eis van het management. Het management wil zoveel procent trajectplannen. Dus wat doe ik in dit geval, en ik denk dat meerdere collega's dat ook doen, omdat het trajectplan gehaald moet worden, dat moet in het systeem staan, in een bepaalde termijn. Soms kan ik dat niet realiseren voordat ik de klant gesproken heb, dus stoppen we hem er al in. Dus er zit er al standaard eentje in, het is een administratieve handeling geworden omdat het zorgt voor managementcijfers. Omdat ze gehaald moeten worden en geen realistisch beeld scheppen, is het een instrument geworden dat voor de uitstroom eigenlijk waardeloos is geworden. In mijn ogen.

6.4.3 De uitvoering van de activeringsplannen

De uitvoeringsfase van dienstverlening vormt de fase waarin burgers feitelijk geactiveerd worden. Mede afhankelijk van de uitkomst van de diagnose kon variëren wat met 'geactiveerd worden' precies werd bedoeld: dit kon uiteenlopen van het aanvaarden van betaald werk tot maatschappelijk actiever worden, het verminderen van belemmeringen of het ontwikkelen van bepaalde vaardigheden. Voor de typering van de uitvoeringsfase identificeerden we in hoofdstuk drie een drietal relevante aspecten van het werk die in ogenschouw moeten worden genomen: de algemene focus in het dagelijks werk (controleren rechten en plichten vs. coachen/begeleiden), de omgang met sancties (bestrafen regelovertreding vs. professioneel behandelen) en de omgang met andere dienstverleners (toezichhouden vs. adviseren en afstemmen). Per uitvoeringsvariant bekijken we hoe klantmanagers ten aanzien van deze punten hun werk uitvoerden en hoe dit getypeerd kan worden.

6.4.3.1 De uitvoeringsfase bij de activeringsinterventionisten

De belangrijkste rol van de activeringsinterventionisten na de diagnose was zoals eerder beschreven het begeleiden van klanten middels individuele contacten (gesprekken, telefonisch, per email) en groepsbijeenkomsten over de voortgang van hun zoek- en sollicitatieactiviteiten. Klantmanagers konden ook zelf vacatures voorstellen. In één van de Amsterdamse teams bestonden nauwe contacten met uitzendbureaus die konden ondersteunen bij het bemiddelen van klanten.

De klantmanagers gaven aan deze begeleiding in te vullen op basis van wat zij nodig achtten voor de klanten. Dit maatwerk leidde tot variatie in de intensiteit van de begeleiding, ten aanzien van de wijze waarop klanten benaderd werden en (daarmee samenhangend) het gebruik van sancties:

Adm02_r4: iemand die heel gemotiveerd en zelfstandig is, als ik dan een keer in de twee weken een mailtje met sollicitaties krijg, dan is dat prima. En mensen die minder gemotiveerd zijn die horen mij soms drie keer per week.

De klantmanagers hanteerden twee benaderingswijzen in hun contacten met klanten: enerzijds een meer coachende of positief stimulerende benadering van klanten en anderzijds een meer controlerende benadering waarin klanten bijvoorbeeld brieven moesten laten zien of bewust vaak werden opgeroepen om hun motivatie te toetsen:

Adm02_r3: het is per klant ook weer verschillend. Bij de ene klant is het meer nodig om te controleren, de ander heeft net die extra tools nodig, de ander weer dat zetje in de rug naar je contacten, het is per klant maatwerk. Je kan niet zeggen, er is één manier voor alle klanten.

Rdm04_r2: concrete afspraken maken, hoeveel sollicitaties doe je, in welke richting ga je zoeken, wat ik vaak doe in het begin is heel snel weer een nieuwe uitnodiging om te kijken wat er van terecht komt. Want mensen zijn natuurlijk wel vaak heel sociaal wenselijk bezig tegen ons, dus dan wil ik die brieven ook wel echt zien. Maar ik noemde het bewust coachen, omdat ik uiteindelijk toch wel probeer om iemand in de richting te krijgen waar hij ook op langere termijn blij van wordt zeg maar.

De beoordeling van de motivatie en zelfredzaamheid van de klant speelde daarbij een rol. Klantmanagers gaven aan de meer controlerende benadering doorgaans als tweede keus te beschouwen, als bleek dat een meer coachende benadering niet had gewerkt of een te activeren klant zich niet aan de afspraken hield. Het volgende observatiefragment geeft een voorbeeld van een meer controlerende opstelling van een klantmanager nadat blijkt dat een eerder geregelde werkervaringsplek is misgelopen.

Gespreksobservatie (fragment) - activeringsinterventionist

KM: zo, dat is lang geleden.

K: ken ik u?

KM: ja, we hebben vaker gesprekken gehad, ik ben uw klantmanager. Je bent bij (...) gestart.

K: ja.

KM: in juli heb ik een rapport gehad, je bent uitgevallen wegens rugklachten. Dus nu moeten we praten, hoe nu verder.

K: ik weet niet, het was in de beveiliging en ik had gezegd dat ik niet kon staan wegens rugklachten. En toen boden ze toch een locatie aan waar ik rond moest lopen.

KM: is dat nieuw?

K: ik heb het bij het bedrijf gezegd, geen winkel.

KM: maar bij ons was het niet bekend. Toen had je dus ook al last, dan hadden we ons het geld van een duur traject in de beveiliging kunnen besparen.

K: het wordt steeds erger (vertelt over ongelijke benen en een s in zijn wervelkolom).

KM: ben je ervoor behandeld?

K: fysiotherapie, maar dat helpt niet.

KM: hoe lang is dit al?

K: mijn hele leven.

KM: hoe moet het nu verder richting werk, je zit al weer twee jaar in de uitkering.

K: ik weet het.

KM: ik heb gelezen dat je eventueel receptiewerk wil?

K: liefst zitten en lopen, acht uur zitten kan ik ook niet.

KM: dan wordt het lastig, ik ga een medische keuring aanvragen.

K: ik vind het zonde van het geld.

KM: heb je gesolliciteerd?

K: bij (...), niks van gehoord, gesprek bij (...), daar moest ik zelf een scooter van kopen.

KM: dan kan je ook contact opnemen met mij, wij kunnen daar bij helpen.

K: dat weet ik niet.

KM: Ik heb het idee dat je dingen er snel bij laat zitten. Er wordt toch van je verwacht dat je wat actiever bent.

K: ik heb wel dertig brieven geschreven, het wordt steeds lastiger, dat zeggen uitzendbureaus ook.

KM (geïrriteerd): ik moet dit soort gegevens weten. Ik houd er niet van als er dingen worden achtergehouden.

K: ik heb het gezegd.

KM: maar niet bij mij, pas toen je al was aangemeld, dat hadden we dan ook niet hoeven te doen.

K: daar heb ik het aangegeven, komen ze toch met een contract aan...

KM: maar ik wist het niet. Vind je het gek, ze hebben in je geïnvesteerd. Primair is: je moet het aan mij doorgeven.

K: ok.

KM: dat wil ik je meegeven. Moet ik nog meer dingen weten voor we verder gaan?

K: nee, alleen mijn rug?

KM: ik ga een afspraak maken voor keuring.

K: is goed.

KM: de afspraak is aanstaande maandag, dan spreken we elkaar weer als de uitslag er is.

De interventionisten konden (net als de overige klantmanagers) sancties op de uitkering opleggen als onderdeel van de activeringsbegeleiding. De wijze van omgang hiermee kan niet begrepen worden zonder toelichting op de wettelijke kaders waarbinnen sanctioneren plaatsvond. Klantmanagers die als onderdeel van hun activeringswerk wilden sanctioneren, moesten op een juridisch houdbare wijze kunnen aantonen dat gedrag van een klant in termen van de gemeentelijke afstemmingsverordening maatregelwaardig was en zich qua hoogte van de sanctie aan de beleidsmatige normen houden. Het feitelijk opleggen van een sanctie kon pas na een zogenoemd hoor/wederhoorgesprek met een klant waarin deze de gelegenheid kreeg het geconstateerde gedrag te weerleggen. Daarna volgde een formele juridische procedure met het versturen van een beschikking waartegen de klant in bezwaar kon gaan. Hier kwamen wel allerlei interpretaties aan te pas, want de klantmanagers moesten zelf bepalen of er sprake was van 'maatregelwaardig gedrag' bij klanten. Verder konden zij op individuele gronden afzien van het opleggen van sancties. De consequentie hiervan was dat sancties alleen konden worden toegepast voor zover aantoonbaar vooraf vastgelegde regels waren overtreden door de klant. Maar klantmanagers konden wel *afzien* van het opleggen van sancties, in situaties waar het opleggen van sancties volgens de regels in principe wel mogelijk was.

De activeringsinterventionisten gebruikten deze mogelijkheid om sancties vooral in te zetten als zij hiervan effect verwachtten op het te behalen uitstroomresultaat. Zij zagen het

opleggen van sancties dus niet primair als het handhaven van regels uit de bijstandswet, maar als een soort door de wet beschikbaar gestelde 'professionele tool' waar zij tot op zekere hoogte naar eigen inzicht gebruik van maakten, met name als onderdeel van een controlerende benadering:

Adm02_r1 (interventionist): een van de middelen is ook dat we proberen er bovenop te zitten en klanten die niet keurig op het paadje lopen dat ook meteen te laten voelen in hun portemonnee, via de regelgeving.

Adm02_r4 (interventionist): natuurlijk moet je afstemmen, ze moeten wel de druk voelen. Maar uiteindelijk bereik je geen duurzame uitstroom want die klanten kunnen altijd weer terug komen, hoe je het ook wendt of keert en dan kan je weer blijven afstemmen. Dat is best een lastig punt, het is een balans vinden daarin.

Rdm08_r2 (interventionist): je kan altijd kiezen om in plaats van tien procent een waarschuwing te geven. Als de klant weer in de fout gaat, wordt de volgende toch verdubbeld.

Rdm04_r3 (interventionist): ik heb geen enkele collega die niet voldoende menselijk is om te begrijpen wat er een beetje met een klant gebeurt (als je sanctioneert). Maar als je hem laat schrikken, eventjes pas op de plaats geeft, en je spreekt hem daarna, dan weet je in ieder geval wat meer.

Doorslaggevend bij dit gebruik waren de eigen (uiteenlopende) opvattingen over de effectiviteit van sancties (zie ook 6.5). De consequentie was dat maatregelwaardig gedrag niet vanzelfsprekend tot het feitelijk opleggen van sancties hoefde te leiden: dit hing mede af van het geloof van de klantmanagers in de werking van sancties en de beoordeling of het in het specifieke geval tot de gewenste gedragsverandering zou kunnen leiden. Klantmanagers verschilden dan ook in de mate waarin zij aangaven sancties in te zetten.

Het laatste als relevant beschouwde aspect van de uitvoering - contacten met andere dienstverleners - speelde in het werk van deze klantmanagers geen centrale rol, aangezien zij immers vooral zelf klanten begeleidden. Externe trajecten – voor zover ingezet – duurden doorgaans kort en gaven geen aanleiding tot afstemming of contact. De meeste contacten hadden volgens de klantmanagers betrekking op het zoeken van banen en vacatures voor klanten, bijvoorbeeld bij gemeentelijke werkgeversservicepunten (die toegang boden tot bepaalde vacatures) of uitzendbureaus. Klantmanagers beschreven deze contacten vooral als samenwerking met zakelijke netwerkpartners die een functie hadden om hun eigen (uitstroom-)doelen te kunnen realiseren:

Adm02_r4 (interventionist): we hebben Randstad (uitzendbureau), daar mogen we onze klanten indelen, dat werkt best positief, zij hebben dan de klant meteen gezien en als zij vacatures hebben kunnen ze meteen gaan matchen.

Rdm04_r1 (interventionist): je hoeft het niet allemaal te kennen en te kunnen (...) jij bent de spin in het web. Als jij het werkgeversservicepunt, de jobhunter en de re-integratiebedrijven weet te vinden, en het UWV voor een sollicitatietraining, dan hoef je niet alle kennis in huis te hebben.

Als we alle besproken aspecten van de uitvoering op een rij zetten kunnen we stellen dat het werk van de activeringsinterventionisten (ook) in deze fase overwegend kenmerken had van wat we in hoofdstuk drie als een professionele uitvoering van activeringswerk typeerden: de begeleiding werd vooral ingevuld op basis van het verwachte activeringsresultaat. Daarbij maakten klantmanagers afhankelijk van hun inschatting van de klant verschillende keuzes. Deze keuzes betroffen de eigen inzet, de benadering van klanten en het gebruik van sancties (dat weliswaar was afgeperkt door wettelijke kaders). Samenwerking met derden – voor zover aan de orde – was niet zozeer gericht op controle en toezicht, maar meer op het inschakelen van externe hulpbronnen om uitstroom te kunnen realiseren.

6.4.3.2 De uitvoeringsfase bij de activeringsregisseurs

Om de uitvoering door de activeringsregisseurs nader te analyseren moeten we rekening houden met het feit dat zij twee rollen konden vervullen in de uitvoeringsfase. Hun belangrijkste taak was het bewaken of monitoren van de activeringstrajecten die andere dienstverleners na doorverwijzing van klanten uitvoerden. Aanmelding bij deze trajecten betekende niet dat de klantmanagers het dossier konden sluiten: zij werden geacht de voortgang in de gaten te houden en bij voorkomende problemen in te grijpen en indien nodig het traject bij te stellen. Daarnaast boden zij zoals eerder beschreven kleine groepen klanten in hun *caseload* eigen activeringsbegeleiding, de eerder genoemde focusklanten. Deze begeleiding vond plaats in aanvulling op deelname aan externe programma's of als tijdelijk alternatief daarvoor:

Adm10_r6 (regisseur): je kan het vrij invullen eigenlijk, ik heb soms een urenlang goed gesprek met iemand als dat nodig is. Collega's oefenen sollicitatiegesprekken, ik maak ook wel afspraken buiten re-integratie om als dat belangrijk is voor iemand. Je verwijst hem door naar de psycholoog of naar maatschappelijk werk. Dus eigenlijk alles wat nodig is om te re-integreren, zo zie ik het in ieder geval. Daar ben ik vrij creatief in.

De focus in het monitoringwerk lag in de praktijk merendeels op administratief werk: voortgangsbewaking vond plaats via de verwerking van schriftelijke rapportages van

externe dienstverleners en niet of nauwelijks op basis van persoonlijk contact met klanten of dienstverleners. Klantmanagers waren afhankelijk van anderen of deze signalen (tijdig) kwamen: zij speelden hier doorgaans geen eigen actieve rol in, naar eigen zeggen wegens tijdgebrek om actiever trajecten in de gaten te houden. Lang niet altijd bleken deze signalen tijdig te komen:

Rdm03_r1 (regisseur): je gaat er van uit dat de klant gewoon een traject volgt, maar als je pas na drie maanden een bericht krijgt dat hij is uitgevallen...

Rdm05_R3 (regisseur): je krijgt tussentijdse rapportages, je moet ook zorgen als je lang niks hebt gehoord dat je klant belt om te vragen, hoe gaat het op het traject. Ik vind persoonlijk dat de caseload te hoog is om alles onder controle te houden, dat kan niet.

Bijgevolg gaven klantmanagers aan regelmatig het zicht op de voortgang van uitbestede activeringstrajecten te verliezen en niet zeker te weten hoe actief klanten feitelijk waren in hun activeringsprogramma. In de meest minimale variant kon het voorkomen dat klantmanagers na aanmelding voor een traject geen enkele informatie meer kregen over de voortgang van een traject en pas na afronding weer opnieuw met een klant in contact traden.

Deze overwegend administratieve monitoring kon alsnog tot klantcontact (of een 'drie-gesprek' in aanwezigheid van de dienstverlener) leiden als er signalen kwamen dat er problemen waren. Volgens klantmanagers gingen deze signalen doorgaans over gebrek aan medewerking van klanten, in de vorm van het niet verschijnen op afspraken of het (volgens de externe dienstverleners) onvoldoende meewerken van klanten aan het programma:

Rdm06_r4 (regisseur): er zijn ook drie-gesprekken, dus dat je wel de zorg voor een klant uitbesteedt aan een re-integratiebedrijf bijvoorbeeld maar dan zijn daar problemen, en dan zegt dat re-integratiebedrijf, laten we bij jullie op kantoor met z'n drieën spreken en dat komt ook redelijk frequent voor en is tijdrovend.

Dhg15_r4 (regisseur): (prioriteit krijgen) klanten waarvan je hoort, dat gaat niet goed. Daar wordt duidelijk dat je echt iets moet gaan doen, dus daar gaat allereerst de aandacht naar uit.

Dhg15_r1 (regisseur): het kan van alles zijn, verzuimgesprekken kan het zijn, het kan een maatregelgesprek worden, het kan een gesprek aanvraag medische keuring worden...

De uitkomst van dergelijke contacten kon het opleggen van sancties zijn als de klantmanager van mening was dat de klanten zich onvoldoende aan activeringsafspraken hadden gehouden. Daarnaast kon in overleg met de trajectaanbieder besloten worden om de invulling van het programma aan te passen.

De begeleidingsrol die regisseurs bij kleine groepen focusklanten op zich namen was in grote lijnen vergelijkbaar met de begeleiding van de interventionisten. Dat wil zeggen, klantmanagers die aangaven dergelijke focusklanten te hebben, deden dit – voor zover ze hier de tijd voor hadden – met het oog op het te bereiken activeringsresultaat:

Dhg15_r1 (regisseur): ik ben zelf wel een aantal keer zoals je dat zegt, net niet handje vastpakken, mee naar sollicitatiegesprekken geweest en dat is echt nodig, dat helpt ook echt bij zo'n gesprek. Je bent toch even een steuntje, of je vult even die persoon aan omdat die toch even nerveus is of niet uit de woorden kan komen. En daar help je dan mee, en dan gaat ze weer verder. Echt hoor, dat is de taak van de consulent eigenlijk.

Begeleiding kon zich richten op het extra motiveren van klanten of op het ondersteunen bij zaken waar men de externe trajecten niet geschikt of afdoende voor vond. Ook de afwisseling tussen een meer coachende of meer controlerende benadering van klanten kwam uit de interviews met deze klantmanagers naar voren:

Adm02_r3 (regisseur): ik heb eigenlijk verschillende fases. Altijd als ik een klant nog niet ken ben ik heel open. Dan vertel ik wat voor afspraken we maken, wat belangrijk is. Als dat allemaal goed gaat dan blijft dat ook heel open. Als dat een andere kant opgaat dan word ik per gesprek steeds strakker en dan komt die controlerende functie steeds meer kijken.

Dhg16_r4 (regisseur): bij mij is het de probleemklanten die prioriteit krijgen (anderen: instemmend), als ik weet dat een klant extra motivatie nodig heeft, of dat ze extra coaching nodig hebben, dan doe ik dat graag. En bij anderen waarvan ik weet, ze zijn voldoende gemotiveerd en ze doen hun best, die niet...

Ongeacht de uitbesteding van trajecten aan anderen waren de regisseurs net als de interventionisten verantwoordelijk voor de uitvoering van sancties op de uitkering. Dit maakte betrokkenheid van de klantmanagers bij activering van klanten noodzakelijk op het moment dat klanten (volgens de externe dienstverleners) maatregelwaardig gedrag vertoonden. Daarnaast konden sancties voortvloeien uit de eigen begeleiding van de focusklanten. De regisseurs konden net als de interventionisten zelf beslissen om sancties wel of niet op te leggen, doorgaans op basis van een gesprek met de klant en eventueel de dienstverlener. Deze maatregelgesprekken konden ook leiden tot bijstelling van de trajecten.

Ze lieten vanuit hun regisseursrol dus een eigen oordeel meespelen. De meeste regisseurs gaven (evenals de interventionisten) aan dat ze van sancties afzagen als ze hiervan geen effect verwachtten, of ze hielden het bij een officiële waarschuwing aan de klant:

Rdm06_r3 (regisseur): ik heb een paar klanten die kan ik maatregelen zoveel als ik wil, die help ik alleen maar financieel de ellende in, daar heb je weer andere tools. Die kan je aanmelden bij lokaal zorgnetwerk.

Rdm05_r3 (regisseur): maar sommige klanten hebben het gewoon nodig, om even wakker te worden van, zo werkt het niet. Je merkt dat sommige klanten nog steeds het idee hebben van, die sociale dienst neem ik wel in de maling, ik word een keer per jaar opgeroepen, ze proberen er doorheen te fietsen. Dat laat je niet zo over je heen gaan. Je moet ze duidelijk maken dat je serieus bent.

Voor anderen stond daarentegen het bestraffende element meer centraal, waarbij sanctioneren vooral een reactie was op klanten die zich niet aan verplichtingen hadden gehouden:

Dhg16_r4 (regisseur): er zijn regels en verplichtingen, ik zie dat als een stok achter de deur. Net zoals mijn werkgever een stok achter de deur heeft als ik onrechtmatig gedrag vertoon, kan ik ook op het matje geroepen worden of zelfs ontslagen (...) die maatregel komt voort uit het gedrag van de klant. Hij of zij hoeft het er niet mee eens te zijn. Maar er zijn procedures, wij moeten ook ons werk doen leg ik altijd uit aan de klant: bepaald gedrag, heeft consequenties, consequentie is maatregel. En de klant kan zelf altijd in bezwaar gaan en dat is een enorme houvast, dat ze weten dat ze de mogelijkheid van bezwaar hebben. Want de hele maatregel kan teruggedraaid worden.

Uit de voorgaande beschrijvingen kan tenslotte worden opgemaakt dat interacties van de activeringsregisseurs met andere dienstverleners vooral onderdeel van het monitoringwerk waren. Ze bestonden merendeels uit administratieve uitwisseling van aanmeldingen en rapportages. Van feitelijke interacties met programma-uitvoerders was daarom slechts beperkt sprake en voor zover ze wel plaatsvonden, waren ze primair gericht op het controleren van de programma-uitvoerders en het verkrijgen van informatie over de voortgang van klanten. Toch gaven enkele regisseurs ook voorbeelden van meer inhoudelijke afstemming met andere dienstverleners:

Dhg16_r1 (regisseur): vorige week heb ik bijvoorbeeld een gesprek gehad, die klant ga ik waarschijnlijk plaatsen op een gesubsidieerde baan. Dus ik heb de werkgever gesproken samen met de klantmanager van het werkgeversservicepunt. Als hij de baan zou krijgen, dan wordt hij overgedragen naar 'werkgeverschap' (andere consulenten bij Startbaan).

Voor de regisseurs van Startbaan gold verder dat zij regelmatig werkbezoeken brachten aan de activeringsplekken van de deelnemers, wat de mogelijkheid bood om zowel klant als begeleider (kort) te spreken over de voortgang.

Verder kon afstemming met andere dienstverleners volgens klantmanagers nodig zijn bij klanten met als complex beoordeelde sociale problemen van verschillende aard:

Rdm06_r1 (regisseur): we zitten allemaal in een lokaal zorgnetwerk, dus je communiceert veel met hulpverlening en de GGZ (Geestelijke Gezondheidszorg).

Rdm06_r4 (regisseur): de bedoeling van het lokaal zorgnetwerk is ook dat we elkaar makkelijk kunnen vinden. Want juist omdat we achter allerlei ambtelijke privacy gevoelige organisaties zitten, is het soms zeer onhandig om snel informatie die noodzakelijk is te krijgen. En via het lokaal zorgnetwerk worden die drempels lager, zodat je sneller bij bijvoorbeeld een verslavingsinstelling of Riagg binnenkomt.

Voor deze klanten volstond enkel doorverwijzen naar hulpverlening of een traject volgens klantmanagers in veel gevallen niet en overlegden zij intensiever over de te volgen aanpak met verschillende hulpverleningsinstanties zoals maatschappelijk werk, schuldhulpverlening of verslavingszorg.

De hier beschreven uitvoering door de activeringsregisseurs is minder eenvoudig te typeren dan de begeleiding door de interventionisten. Dat wil zeggen, zij had zowel bureaucratische als professionele kenmerken en er waren verschillen tussen regisseurs onderling.

Daarbij is een basale vraag waarom klantmanagers eigenlijk een regisseursrol vervulden ten aanzien van dienstverlening die merendeels was uitbesteed aan anderen. In theorie zou immers ook van toezicht op uitbestede dienstverlening kunnen worden afgezien tot het moment van afronding daarvan. Waarom bleven klantmanagers betrokken bij de trajecten? En waarom begeleidden zij ook zelf klanten, soms in aanvulling op externe trajecten?

Enerzijds speelde het feit dat externe dienstverleners zich moesten verantwoorden middels rapportages en dat deze rapportages beoordeeld en verwerkt moesten worden. De klantmanagers hadden deze controlerende rol in hun takenpakket. De monitoring was dus deels een bureaucratische procedure gericht op controle en toezicht houden. Voor private externe dienstverleners kon het leveren van deze voortgangsrapportages een contractuele verplichting zijn:

Adm09_r6 (regisseur): re-integratiebedrijven worden geacht om een keer in de zoveel tijd een format te leveren. Dat format moet jij als klantmanager in het systeem inbrengen om te

zeggen dat je het hebt ontvangen, dat het goed is of niet, dat heeft weer te maken met dat aan die re-integratiebedrijven geld kan worden betaald.

Anderzijds vonden verschillende regisseurs het echter zelf ook van belang om toezicht te houden (ook al slaagde men daar lang niet altijd in) omdat ze er niet vanzelfsprekend vertrouwen in hadden dat re-integratiebedrijven zich voldoende inspanden om klanten snel aan het werk te krijgen of andere activeringsresultaten te boeken. Dit vormde ook het belangrijkste argument om zelf – waar mogelijk – klanten te begeleiden. Re-integratiebedrijven zouden volgens hen belang hebben bij langlopende trajecten of vervolgtrajecten adviseren waar dat misschien niet nodig was. Gebrek aan vertrouwen leidde hier dus tot een meer professionele inzet, gericht op de vinger aan de pols houden bij externe trajectuitvoerders of op het zelf klanten begeleiden:

Rdm07_r2 (regisseur): het re-integratiebureau heeft zich afgelopen jaar ook niet helemaal aan haar afspraken gehouden, met betrekking tot leerwerktrajecten, daarin werd geschreven dat de klant op een werkstage zou gaan na een voortraject van drie maanden om belemmeringen weg te werken. Maar wat blijkt nu, die werkstage is er niet, de re-integratiebedrijven kunnen de werkstages niet voor elkaar krijgen, ze vragen eerst aan de klant ga zelf op zoek. Kan je niks vinden, dan gaan wij op zoek, maar in de praktijk kunnen ze dat niet bewerkstelligen. Dus wat doen ze, ze roepen die klant drie of vier keer in de week op om te solliciteren. Maar dat is niet de afspraak, en het werkt niet.

Rdm06_r3 (regisseur): na aanmelding zie ik de klanten niet meer, of het moet fout gaan. Er zijn ook re-integratiebedrijven, dan krijg je ze na 18 maanden terug, mevrouw heeft het zo leuk gedaan, maar we hebben helaas niks bereikt en daar blijft het dan bij. Ik moet ook zeggen dat ik niet de tijd heb om dat allemaal te monitoren en te volgen.

Het werk van de regisseurs tijdens de uitvoeringsfase vormde al met al een wat ingewikkelde figuur. Zij besteedden dienstverlening uit, maar bleven er tegelijkertijd toch bij betrokken. Hun mogelijkheden voor feitelijke regie of sturing waren echter beperkt door hun afhankelijkheid van signalen van klanten of dienstverleners en de als hoog ervaren *caseloads* (zie ook hoofdstuk zeven). Enerzijds opereerden zij hierdoor in de praktijk voor de meeste klanten en dienstverleners vooral als bureaucratische toezichthouders zonder veel inhoudelijke betrokkenheid bij de trajecten. Maar anderzijds konden zij een professionele rol spelen als trajecten moesten worden bijgesteld of als sancties werden overwogen. Bovendien namen klantmanagers bij kleine groepen klanten een met de interventionisten vergelijkbare meer professionele rol op zich, zowel in de begeleiding van die klanten als in de interacties met andere dienstverleners. De werkwijze van deze klantmanagers kan daarmee het beste getypeerd worden als een combinatie van bureaucratisch handelen en beknot professioneel handelen. Uiteraard roept dat de vraag op welke factoren hun

professionalisme dan precies beknootten. Hierop komen we terug in hoofdstuk zeven waarin we verschillende beleidsmatige en organisatorische factoren nader onderzoeken.

6.4.3.3 De uitvoeringsfase bij de activeringsadministrateurs

De activeringsadministrateurs tenslotte hadden in de praktijk (nog) minder inhoudelijke betrokkenheid bij de uitvoering van de activeringstrajecten dan de regisseurs. Ook zij hadden de taak om voortgangsrapporten te administreren en sancties uit te voeren. In vergelijking met de regisseurs beschreven zij deze werkzaamheden echter nog meer als overwegend regelgestuurd, waarin eigen inhoudelijke beoordelingen over de activering van klanten en hun trajecten niet of nauwelijks aan de orde waren: in tegenstelling tot de regisseurs beschouwden zij de externe dienstverlening als volledig uitbesteed tot het moment dat klanten teruggemeld werden:

Dhg17_r3 (administrateur): je zet ze uit op een traject, en je hoort terugkoppeling te krijgen en dat is eigenlijk het regiedeel (...) je krijgt wel mailtjes maar niet genoeg voor al mijn klanten. Soms krijg je ze te laat terug, dan staat het al stil en moet ik iets anders gaan zoeken. Dan denk ik, communiceer het eerder door, dan kan ik gaan kijken of ik iets anders kan doen.

Dhg17_r1 (administrateur): het is hun taak (van Startbaan) om mensen achter de broek te zitten, niet die van ons meer. Het enige dat ik doe als klanten opbellen van Startbaan, dan zeg ik, luister, je hebt hier rechten en plichten en je krijgt een uitkering, maar daar staat tegenover dat je echt moet meewerken dus ga maar overleggen met je Startbaanconsulent en als je niet meewerkt, op een gegeven ogenblik gaan we maatregelentraject inzetten, dus doe je best. Dat is meestal de conversatie die ik heb (...) In de praktijk loop je achter iedereen aan en op een gegeven ogenblik denk je, weet je wat, ik heb genoeg werk te doen. (...) ik heb wel eens voor mezelf een werkopdracht in het systeem gezet om even te kijken hoe het gaat en dan kom ik die tegen en dan schuif ik hem op en dan kom ik hem weer tegen en dan denk ik, toch maar even een mailtje en dan is het moment dat je wat hoort (over de klant) maar dan moet jezelf eerst het initiatief nemen.

Dhg17_r2 (administrateur): we hebben nu zoveel klanten die ontheffing hebben, dat ze dan wel verplicht zijn om mee te werken aan participatie, maar dat die trajecten gewoon zo kort zijn. Na zes maanden hoop je dat ze precies het zelfde blijven doen als ze de afgelopen zes maanden hebben gedaan maar je hebt er geen tijd voor om dat te bewaken.

Sancties voerden zij in principe uit als dienstverleners daar om vroegen:

Dhg12_r1 (administrateur): we bespreken de sanctievoorstellen wel, maar over het algemeen, is de klant gewoon verwijtbaar, dat komt in de rapportage en dat verwerken wij. Dan ga je niet zeggen als klantmanager, dat (sanctie opleggen) kan helemaal niet.

Overigens vonden deze klantmanagers dat ze erg weinig verzoeken kregen om sancties op te leggen.

Dhg17_r1 (administrateur): de laatste maatregel was een half jaar geleden geloof ik (...). En sindsdien had ik één keer een klant, die kreeg een maatregel omdat hij niet op was komen dagen maar die bleek overleden te zijn. En verder heb ik het zelden meer.

Tussentijds contact met de dienstverleners kwam bijna niet voor.

Deze werkwijze van de administrateurs kan – voor zover zij aandacht aan activering besteedden na doorverwijzing - in termen van hoofdstuk drie wederom als overwegend bureaucratisch worden getypeerd. De focus lag immers op beperkte controle en toezicht, deze klantmanagers namen niet of nauwelijks eigen beslissingen over de verdere invulling van de activeringstrajecten en ze hadden geen begeleidingsrol richting de klanten. Bij het opleggen van sancties voerden ze de administratieve procedures uit en lieten de beslissing over het opleggen van de sancties aan de uitvoerders van de trajecten.

6.5 Beslisruimte in de uitvoering van het activeringswerk

6.5.1 Inleiding

In de hoofdstukken twee en drie constateerden we dat de omgang van klantmanagers met beslisruimte een belangrijk aandachtspunt is voor de analyse van activeringswerk. De aanwezigheid van beslisruimte impliceert eigen invloed van klantmanagers op het verloop en de uitkomsten van activeringsdienstverlening. De uitkomsten van activeringsdienstverlening kunnen daarom alleen begrepen worden als inzicht bestaat in de vraag hoe klantmanagers deze invloed aanwendden, gegeven de sturing vanuit beleid en organisatie die deze uitkomsten óók mee beïnvloedden: beslisruimte impliceert immers geen volledige vrijheid (zie hoofdstuk zeven).

Vanuit een *street-level bureaucracy*-perspectief op dienstverlening werd in hoofdstuk twee vooral de aandacht gevestigd op mogelijk *coping*-gedrag van dienstverleners in hun omgang met beleidskaders en regelgeving, in reactie op hun werkomstandigheden en schaarse hulpbronnen en hun streven om het werk (en de klanten) onder controle te houden.

Vanuit een professionalisme-perspectief werd de invloed van dienstverleners eerder als uiting van professionele *inference* gezien en de daaruit vaak volgende klantgebonden differentiatie. Deze professionele *inference* is alleen mogelijk als dienstverleners voldoende autonomie hebben in hun dagelijkse werk en leidde dan ook tot de conclusie dat

beslisruimte in dit perspectief juist als noodzakelijk onderdeel van de dienstverleningslogica wordt gezien, niet in de laatste plaats door de professionals zelf. Daarbij werd wel de vraag opgeworpen wat precies de status is van de professionele standaarden die uitvoerders in de praktijk gebruiken.

In deze paragraaf komen beide aspecten aan de orde. In 6.5.2 gaan we in op de wijze waarop klantmanagers hun beslisruimte in de praktijk gebruikten. In 6.5.3 gaan we in op de activeringsnormen die zij daarbij hanteerden.

6.5.2 De omgang met beslisruimte

In de vorige paragrafen is al gebleken dat de klantmanagers beslisruimte hadden. Deze beslisruimte had betrekking op de volgende aspecten van het activeringswerk:

- ◆ het bepalen van het beoogde doel van activeringsdienstverlening op niveau van de individuele klant;
- ◆ de specifieke invulling van activeringsdienstverlening, meer in het bijzonder:
 - o de keuze uit beschikbare externe activeringsprogramma's;
 - o de mate en wijze van eigen inzet van klantmanagers in de verdere dienstverlening;
 - o de omgang met sancties tijdens de uitvoering van dienstverlening.

De beslisruimte varieerde als gevolg van beleids- en organisatiekeuzes (zie hoofdstuk zeven). De interventionisten hadden in principe een afgebakend activeringsdoel, maar konden grotendeels zelf de aanpak om dat doel te bereiken bepalen. De regisseurs hadden zowel vrijheid ten aanzien van de activeringsdoelen als de keuze voor trajecten, waarbij wel per gemeente verschilde hoeveel keuze ze precies hadden. De administrateurs hadden ten aanzien van deze punten de minste ruimte, omdat zij weinig keuzemogelijkheden hadden en een beperkte rol in de uitvoering.

De wijze waarop klantmanagers met hun beslisruimte omgingen varieerde. Dat wil zeggen, zowel professionele *inference* als *coping*-strategieën waren zichtbaar, waarbij tussen uitvoeringsvarianten zowel overeenkomsten als verschillen zichtbaar waren.

6.5.2.1 De omgang van interventionisten met beslisruimte

De omgang van de interventionisten met beslisruimte kan in het verlengde van de eerder gemaakte typering van hun werk vooral als professionele *inference* worden beschouwd. Dat wil zeggen, zij maakten op basis van beschikbare informatie eigen inschattingen over de situatie van klanten op basis waarvan zij een nadere invulling kozen van de eigen begeleiding. Dit leidde tot wat in hoofdstuk drie werd omschreven als klantgebonden

differentiatie, vanuit een sterke opvatting van de klantmanagers dat activering 'maatwerk' zou moeten zijn:

Adm01_r1 (interventionist): nee, ik kijk wel individueel. Zoals die mevrouw van de vorige eeuw (klant is 's morgens kort met de onderzoeker besproken, betreft iemand die sinds 1999 een uitkering ontving), dan is dat pad uit de uitkering langer, dan houd ik er al rekening mee dat er een langere aanlooptijd nodig is. Als het goed gaat kan het snel zijn, maar ik ga niet zoals bij die eerste meneer (gesprek is 's morgens door de onderzoeker geobserveerd, klant die meteen aan het werk moet gaan) meteen..(vacatures aanbieden), dan probeer ik wel eerst te kijken wat er verder speelt, dan is bij haar wel het doel weer activeren. Want die zit al lang thuis.

Rdm08_R4 (interventionist): als je denkt dat je je klant vaker moet spreken, moet je dat doen, als je denkt, één keer in de maand telefonisch is genoeg dan doe je dat, je moet het zelf invullen, elke klant is anders.

Bij deze professionele *inference* hadden de interventionisten echter wel te maken met een strikt afgebakend beleidsdoel, te weten snelle uitstroom naar betaald werk. In feite moesten hun klanten elke baan accepteren die op hun weg kwam. Sommige klantmanagers in deze teams hanteerden echter eigen opvattingen over deze doelen van activeringsbeleid, waarbij ook van invloed was hoe zij klanten beoordeelden. Met name als gemotiveerd beschouwde klanten hoefden wat hen betreft niet elke willekeurig beschikbare baan of *Work First*-aanbod te accepteren, althans niet onmiddellijk: zij vonden dat klanten ook de gelegenheid moesten hebben om naar werk te zoeken dat paste bij hun motivatie en niveau. Sommige klantmanagers vonden ook de duurzaamheid van het werk dat gezocht werd van belang en gaven dat voorrang boven mogelijk snellere plaatsing op tijdelijk werk:

Rdm04_r3 (interventionist): je gaat toch vooral voor de duurzame oplossingen, dat je iemand niet meer terug wilt zien, omdat je je in de klant kan verplaatsen, jij hebt ook geen zin in de Roteb¹² of een simpel verhaal.

Professionele normen botsten hier dus met beleidsdoelen wat leidde tot een vorm van *rule bending* door de klantmanagers (zie hoofdstuk twee) die afhankelijk van de klant verschillend kon uitpakken. Deze klantmanagers namen met andere woorden meer professionele vrijheid dan ze vanuit hun organisatie feitelijk hadden gekregen.

De interventionisten konden net als andere klantmanagers zoal we zagen verder afzien van sancties waar dit gegeven het beleid wel mogelijk was. Voor zover klantmanagers hier van

¹² Roteb is het reinigingsbedrijf van Rotterdam dat tevens een groot aantal werkbedrijven, o.a. in de sociale werkvoorziening, exploiteert.

afzagen in relatie tot het verwachte en gewenste effect op activering van de klant, kan dit als professionele *inference* worden beschouwd. Hiervoor was een professionele inschatting nodig van het verwachte effect van sancties, want richtlijnen hierover ontbraken. Maar interventieën gaven aan soms óók van sancties af te zien omdat ze de administratieve procedures te ingewikkeld en langdurig vonden in relatie tot het verwachte effect:

Rdm04_r1 (interventionist): het werk dat je moet doen om een maatregel te bewerkstelligen, dat een klant het merkt en voelt zeg maar, weegt niet op tegen het effect. Je moet bij wijze van spreken een uur investeren om tien procent, zeg maar acht tientjes, korting volgende maand te laten krijgen. Dan is het weer afhankelijk van het systeem, het kan deze maand niet, dan wordt het volgende maand, dus lik op stuk beleid is er uit.

Adm01_r1 (interventionist): ik kies meer voor een pragmatische weg, als iemand vandaag een baan weigert, maar hij is wel verder goed bezig, en ik verwacht dat hij wel aan het werk zal gaan, dan ga ik niet zo'n heel administratief afstemmingstraject in. Dan blijft het bij een mondelinge waarschuwing wat mij betreft. Dat is puur een keuze, ga ik dat hele administratieve traject in of geef ik het nog een kans.

Een dergelijke omgang met beslissruimte lijkt meer op *coping* om de administratieve werklust onder controle te houden dan op *inference* in relatie tot de activering van klanten. In termen van de *coping*-strategieën die in hoofdstuk twee werden onderscheiden kunnen we spreken van *rule bending*, waarbij sancties niet werden opgelegd ondanks het feit dat beleid dit mogelijk maakte én hun professionele normen bepaalden dat het zinvol zou kunnen zijn.

6.5.2.2 Regisseurs en de omgang met beslissruimte

De wijze waarop regisseurs met hun beslissruimte omgingen is op een aantal punten vergelijkbaar met de interventieën. Dat wil zeggen, ook bij de regisseurs was professionele *inference* zichtbaar, vooral bij de diagnose:

Adm10_R1 (regisseur): om een voorbeeld te geven, uit een externe diagnose komt soms dat iemand een WSW-klant is. Alleen, voor het aanvragen van de WSW moet een klant heel erg gemotiveerd zijn, omdat ie zelf de indicatie moet aanvragen. Heel vaak bijt dan dat de klant helemaal niet gemotiveerd is om WSW aan te vragen. Dat zijn gevallen waarin ik afwijk van het advies. En dat zit hem dan vooral in het kennen van de motivatie van de klant. Omdat een klant zich soms anders gedraagt bij een andere partij. Ik denk dat wij soms beter weten hoe het met de motivatie van de klant is gesteld.

Dhg15_r2 (regisseur): ik kijk naar belemmeringen, psychisch of fysiek, of dat ze kinderen hebben, dan moet er kinderopvang geregeld worden, dat zijn obstakels die je eerst in kaart brengt, dat moet je eerst gaan regelen.

Dhg15_r4 (regisseur): maar ook urenopbouw, als mensen lang niet gewerkt hebben dat je eerst begint met een aantal uren en dat later uitbouwt, om te voorkomen dat dat vastloopt. Dus je werkt passend bij de situatie.

Ook bij de regisseurs was *rule bending* zichtbaar in de omgang met sancties, waarbij van de eigen professionele norm werd afgeweken als de werklust te hoog werd geacht:

Rdm03_04 (regisseur): als het allemaal eenvoudiger kan, en het lik op stuk beleid, als je het juridisch hard kan maken, dan zou ik het (sancties opleggen) wel vaker doen(...) Ik denk wel dat het effect heeft, je voelt het wel als je twintig procent maatregel krijgt. Eind van de maand denk je toch, ik ga maar gewoon verschijnen op de afspraken.

Daarnaast hadden verschillende klantmanagers de ervaring dat hun beslissingen later in de procedure regelmatig werden teruggedraaid omdat klanten in bezwaar gingen. Daarop anticiperend vonden ze investering van tijd in de administratie rondom de sancties niet altijd zinvol en zagen hier daarom van af.

Bij de regisseurs waren ook andere vormen van *coping* zichtbaar die vooral voortkwamen uit het beheersbaar willen houden van het werk.

Ten eerste betrof dit een vorm van *rule bending* door klanten te ontheffen van de arbeidsplicht om extra werk te voorkomen:

Adm09_r6 (regisseur): als je een tientje kreeg voor elke klant die van trede twee naar trede één is gezet om maar die ontheffing te geven... dan ben je er gewoon van af. Die klantmanagers hebben zo iets, wat moet ik daar nu mee, na, geef ze maar een dubbele ontheffing. Maar ja, ze zitten in trede twee dus dat kan niet en hup...

Ten tweede was bij de regisseurs rantsoenering zichtbaar. Dit betrof de selectie van de eerdergenoemde focusklanten die naar verhouding meer aandacht kregen van klantmanagers dan andere klanten. Dit kan beschouwd worden als een vorm van rantsoenering van (persoonlijke) activeringsaandacht van klantmanagers. Het werken met focusklanten typeerden we eerder als een professionele werkwijze, gebaseerd op een inschatting van de (begeleidings-)aandacht die klanten nodig zouden hebben. Maar niet alle klanten konden zo begeleid worden, vanwege de onmogelijkheid om de hele

caseload de noodzakelijk geachte aandacht te kunnen geven. Verschillende klantmanagers uitten hun frustratie over het feit dat ze niet hun hele *caseload* konden begeleiden zoals ze eigenlijk zouden willen.

Ten derde was rantsoenering van aandacht ook zichtbaar in de invulling van de *monitoring* door met name regisseurs en administrateurs die de voortgangsbewaking minder intensief invulden dan eigenlijk de bedoeling was:

Adm10_r6 (regisseur): als je 180 mensen (klanten) moet aansturen om het zo maar even te zeggen, dan ben je blij als iemand geen problemen geeft. Als je dan een verlengingsrapportage krijgt van, het gaat goed en je kan verlengen, dan denk je goed, terwijl ie eigenlijk na drie maanden al klaar was voor de volgende stap, maar dat ga je niet even uitnodigen om te kijken kan je misschien al een trede hoger. Het is een systeem, doordat je zo'n hoge caseload hebt, dat je blij bent dat je geen last van klanten hebt. En dat is eigenlijk heel slecht vind ik. (...)
De re-integratiebedrijven zijn gebaat bij verlenging, dus die zullen vaak adviseren, verlenging.

6.5.2.3 De omgang van administrateurs met beslisruimte

De administrateurs tenslotte hadden door hun beperkte keuze en betrokkenheid bij de activeringstrajecten minder beslisruimte dan de andere twee groepen. In hun omgang met beslisruimte waren desalniettemin verschillende *coping*-strategieën zichtbaar die we ook bij de regisseurs zagen.

Ten eerste betrof dit ook bij de administrateurs *rule bending* om de administratieve werklust te verminderen, in de omgang met ontheffingen en het activeren naar deeltijd werk waarbij klanten in de uitkering bleven:

Dhg12_r1 (administrateur): het makkelijkste is een klant ontheffen, dan hoef je niks meer met de klant en ben je klaar. En als je een klant niet activeert naar een parttime baan dan hoef je ook die verrekeningen niet te doen iedere maand.

Dhg12_r2 (administrateur): ja, ik denk ook dat het heel erg verschilt, de een zal makkelijker zeggen dan de ander van geef maar die ontheffing dan zijn we er vanaf. En de ander zal zeggen, ik ga het toch proberen of ik hem ergens kan plaatsen... wij spreken die klant, die kwaliteitscoach niet. Je kan het verhaal zo erg neerzetten op papier als je zelf wilt.

Ten tweede gaven ook de administrateurs aan de werktijd voor monitoring werkzaamheden te rantsoeneren:

Dhg17_r2 (administrateur): ik moet eerlijk zeggen, ik neem pas contact op met Startbaan als ik weet dat er iets gaande is. Als ik niets hoor van hen dan ga ik er vanuit dat het goed gaat.

6.5.2.4 Overzicht van de omgang met beslisruimte door de klantmanagers

In tabel 6.4 staat een samenvatting van de aangetroffen strategieën per variant. Deze strategieën droegen bij aan onvoorspelbaarheid van besluitvorming door klantmanagers die gevolgen voor klanten had: de ene klant kon bijvoorbeeld een sanctie of voortgangsgesprek ontlopen als zijn klantmanager het even te druk had, terwijl de ander misschien de ‘pech’ danwel het ‘geluk’ had een klantmanager met voldoende tijd te treffen of als focusklant te zijn bestempeld.

Tabel 6.4 Aangetroffen strategieën voor de omgang met beslisruimte

Uitvoeringsvariant	Manieren van omgang met beslisruimte	Typering
Interventionisten	Klantgebonden differentiatie op basis van eigen activeringsnormen	Professionele <i>inference</i>
	Aanpassing activeringsdoelen	<i>Rule bending</i>
	Afzien van sancties om werklast te beperken	<i>Rule bending</i>
Regisseurs	Klantgebonden differentiatie op basis van eigen activeringsnormen	Professionele <i>inference</i>
	Afzien van sancties om werklast te beperken	<i>Rule bending</i>
	Ontheffingen verlenen om werklast te beperken	<i>Rule bending</i>
	Beperken eigen activeringsaandacht voor klein aantal klanten	Rantsoenering
Administrateurs	Verwaarlozen monitoring-taken	Rantsoenering
	Ontheffingen verlenen om werklast te beperken, afzien van stimuleren deeltijdwerk	<i>Rule bending</i>
	Verwaarlozen monitoring-taken	Rantsoenering

6.5.3 De variabele activeringsnormen van klantmanagers

De omgang van interventionisten en regisseurs met beslisruimte is in de vorige paragraaf deels als professioneel bestempeld. Zij bepaalden de invulling van de activeringsbegeleiding mede via professionele *inference*, uitgaande van eigen expertise en normen over de activeerbaarheid van klanten en de effectiviteit van verschillende activeringsmethoden.

Tegelijkertijd hebben we in hoofdstuk vijf geconstateerd dat professionele institutionalisering van activeringswerk nog in de kinderschoenen staat, wat impliceert dat er geen algemeen erkende professionele standaard voor activeringswerk was waar klantmanagers zich op konden beroepen. Veel klantmanagers waren zich hier zelf van bewust:

Rdm04_r2 (interventionist): het is zo subjectief als de pest wat mij betreft. Ik merk heel goed dat als de quickscan (diagnose) wordt uitgevoerd, door iemand uit team re-integratie, dan gaat die klant meestal naar re-integratie of vaker, en als iemand bij team werk werkt, gaat ie bijna altijd naar team werk. Het is de bril waardoor wij kijken, die bepaalt.

Rdm06_r3 (regisseur): het kan zijn dat als een klant bij een van ons vier komt, en z'n zelfde verhaal vertelt, dat ie vier verschillende trajecten aangeboden krijgt.

Adm04_r3 (regisseur): ik doe wat ik denk dat goed is en naar mijn inzicht doe ik het ook goed.

Adm09_r6 (regisseur): ik denk dat zeventig procent van de klantmanagers niet de geëigende opleiding heeft om het klantmanagerschap uit te oefenen. Dus dan vind je zelf het wiel uit, en als je mazzel hebt deel je dat.

De klantmanagers namen weliswaar deels als professionals beslissingen, maar zonder referentie naar erkende beroepsstandaarden voor professioneel activeringswerk. Deze bevinding is vergelijkbaar met Sainsbury (2008) en Adler (2006) en met wat Jørgensen et al. (2010) aanduiden met 'pre-professionalisering'. Van Berkel et al. (2010) typeerden dit verschijnsel als 'professionals zonder professe'.

Klantmanagers moesten en konden hierdoor min of meer zelf bepalen welke normen zij hanteerden bij het nemen van professionele beslissingen. Zij baseerden zich daarbij op hun eigen, deels op praktijkervaringen gebaseerde, 'theorieën' over activeerbaarheid van klanten (en effectieve activering).¹³ Klantmanagers hingen daarbij niet vanzelfsprekend dezelfde theorieën aan, zoals blijkt uit de volgende discussie tussen activeringsinterventionisten uit één team:

Rdm04_r3 (interventionist): volgens mij moet je heel consequent, dus streng zijn. Dan komen mensen in beweging, die denken, ik kies eieren voor mijn geld, ik laat me nu helpen, ik ben nu gemotiveerd en ik volg de adviezen op, daar heb je dan een functie in. En de anderen, die keil je de uitkering uit.

Rdm04_r2 (interventionist): ik vind dat te negatief. Ik vind dat je er dan van uitgaat dat elke klant het liefste lekker in de bijstand wil blijven.

Rdm04_r3 (interventionist): nee, je wordt heel streng en dan komt de klant in beweging. Je wordt consequent en streng.

Rdm04_r2 (interventionist): maar consequent en streng zijn is voor mij geen doel op zich. Ik wil ook een stukje laten zien van, hé, ik luister naar jou, ik kijk naar jou, ik denk met jou mee, ik geloof dat dat iemand optilt. Meer dan dat vingertje alleen.

¹³ Het in hoofdstuk vijf aangehaalde 'Gilde-project' richt zich op het inventariseren en zo mogelijk wetenschappelijk funderen van dergelijke praktijktheorieën, als opstap naar professionalisering van het activeringswerk. Zie ook Sol et al. (2011).

Rdm04_r3 (interventionist): maar dan zal je merken, de een gaat wel in beweging en de ander niet.

Rdm04_r2 (interventionist): ik geloof, aandacht, aandacht, aandacht, en of dat nu vriendelijk is of niet, het maakt me allemaal niet uit.

Rdm_r3 (interventionist): je bent vriendelijk naar de klant, maar wel...

Rdm_r2 (interventionist) (geïrriteerd): maar je hoeft je visie niet aan mij op te dringen... ik heb een andere visie.

Variatie in activeringsdienstverlening was daardoor deels het gevolg van als professioneel bedoelde *klantgebonden* differentiatie (niet elke klant op dezelfde wijze activeren, het leveren van maatwerk), maar evengoed van *klantmanagergebonden* differentiatie (niet elke klantmanager activeert op dezelfde wijze).

Dit roept de vervolgvraag op welke activeringsnormen klantmanagers zoal hanteerden bij hun beslissingen en welke variatie daarbij zichtbaar was. Daarbij kunnen we een onderscheid maken tussen normen ten aanzien van de activeerbaarheid van klanten en ten aanzien van de effectiviteit van bepaalde activeringsbenaderingen. Uiteraard is daarbij in het bestek van dit onderzoek niet aan de orde of de activeringsnormen van klantmanagers adequaat waren of welke normen 'het meest professioneel' waren. Het schetsen van de gehanteerde normen en daarin aanwezige variatie is vooral van belang om beter inzicht te krijgen in de wijze waarop klantmanagers zelf professioneel activeren invulling gaven, ongeacht de bredere professionele legitimiteit van hun aanpak.

De normen over de activeerbaarheid van klanten werden geordend in klanttypering.¹⁴ De meest voorkomende typering van klanten vond plaats langs twee assen: 'kunnen' en 'willen', in relatie tot de beoogde activeringsdoelen. Dit leverde in de basis vier klanttypen op:

1. 'wel kunnens/wel willers' (alias: 'zelfredzamen');
2. 'wel kunnens/niet willers' (alias: 'ongemotiveerden');
3. 'niet kunnens/wel willers' (alias: 'tobbertjes');
4. 'niet kunnens/niet willers' (alias: 'granieten bestand').

¹⁴ Vergelijkbare typering worden ook door Wright (2003) en Thorén (2008) beschreven. Zij interpreteren deze echter in navolging van Lipsky (1980) als *stereo-typing*, een informele strategie om dienstverlening mee te rantsoeneren. Deze interpretatie achten we voor de omgang van klantmanagers met klanttypen in dit onderzoek echter niet passend. Zij hanteerden klanttypen namelijk niet primair als basis voor rantsoenering, maar als onderdeel van de diagnose om beslissingen over de activering van klanten op te baseren.

Dit waren geen op objectieve criteria gebaseerde categorieën. De indeling in een van deze categorieën hing af van de beoordeling van de klant en diens vertoonde gedrag door de betreffende klantmanager en die inschatting kon variëren.

Verschillende klantmanagers in de drie gemeenten schatten het 'kunnen' van de doorgaans langdurig bijstandsgerechtigden in hun caseload (erg) laag in, waardoor ze ook weinig verwachtingen hadden van de resultaten van activeringstrajecten:

Rdm03_r1 (regisseur): de meeste klanten willen met rust gelaten worden. Ze zitten niet op aandacht te wachten, ook al gaat het om het verhelpen van een belemmering. Ze zijn gewend aan hun situatie, ze zijn bang voor verandering. Laat me met rust en geef me die uitkering.

Adm09_r1 (regisseur): je moet niet vergeten, een heel groot deel van ons klantenbestand noemen we ook wel het granieten bestand. Dat is niet re-integrabel, daar kan je alles op inzetten, dat is leuk en aardig, maar dat zal nooit een stap verder komen door medische of psychische klachten.

Andere klantmanagers zagen dit positiever en vonden ook de kansarme klanten activeerbaar, ook al zou dat in kleine stappen moeten plaatsvinden:

Rdm06_r4 (regisseur): er zijn ook heel veel mensen bij wie de problematiek die ze hebben juist ook het gevolg is van het niet participeren en het buiten de maatschappij staan. En bij die mensen zie je dan, dat is een opdracht die ik voor me zelf heel duidelijk aanwezig zie in dit team, dat je de mensen probeert te laten inzien dat ze, als ze wel gaan meedoen, ook al is dat maar heel bescheiden in het begin, dat daar positieve energie uitkomt die een basis kan zijn om meer te kunnen. Als je dat punt bereikt zie je dat mensen veel meer kunnen dan ze tot dat moment zelf gedacht hadden. Dat is winst, dat is het leukste van het werk. Want collega's die niet in ons team zitten die denken, jeetje wat een ellende, maar die zien niet dat soort pluspunten die er wel degelijk zijn bij heel wat mensen.

Ten aanzien van het 'niet kunnen' liepen verder de meningen uiteen ten aanzien van de vraag hoe sociale en financiële problemen het wel of niet kunnen werken beïnvloedden en hoe belangrijk bepaalde vaardigheden, zoals beheersing van de taal, waren voor succesvolle activering.

Ook aan de classificatie van een klant als 'niet-willer' konden verschillende soorten beoordelingen ten grondslag liggen. Een klant kon zowel tot niet-willer worden bestempeld omdat hij het aangeboden traject niet zag zitten, omdat hij niet zou willen werken of omdat hij een bepaald soort werk niet zag zitten:

Adm09_r2 (regisseur): de groep niet-willers. Je mag wel zeggen van, een mens is van nature gemotiveerd, al die psychologische wetenschap zeg maar, maar in de praktijk moet je wel realistisch zijn en je hebt wel een groep mensen, of je dat wil of niet, die kiezen voor hun salaris, hun uitkering en rust. OK, het is niet aantrekkelijk eigenlijk voor mensen die een lage opleiding hebben, die de taal niet spreken, om eigenlijk een uitkering om te zetten in een baan, met een minimumloon. Want je kan wel zeggen, arbeid heeft meer voordelen, dat gedoe allemaal, maar sommige mensen maken gewoon een hele duidelijke berekening. OK, ik heb een uitkering, ik heb dit en als ik ga werken, er is geen verschil, ik blijf maar lekker in de uitkering. Die groep heb je ook. Het stelsel zelf is eigenlijk niet stimulerend voor mensen om te gaan werken.

Sommige klantmanagers geloofden daarentegen eigenlijk niet in het bestaan van 'niet-willers' en vermoedden dat daar altijd een vorm van 'niet-kunnen' of gebrek aan zelfvertrouwen achter schuilging. Enkele klantmanagers koppelden het niet willen of kunnen van klanten verder niet alleen aan klantkenmerken, maar ook aan de manier waarop ze geactiveerd werden:

Dhg15_r1 (regisseur): mijn ervaring is, omdat ik afgelopen tijd zoveel klanten van collega's heb overgedragen gekregen, zowel willers als niet-willers, die ik gelukkig kan laten uitstromen, maar mijn ervaring is dat ze vaak te lang in een traject hebben gezeten, ze hebben geen zelfvertrouwen, ze zijn heel onzeker, de stap naar werk is gewoon... dat zou jij ook (hebben), snap je? Vaak worden keuringen als argumenten gebruikt, medische klachten, maar het is eigenlijk dat ze niet durven (...). Maar het grootste punt is gewoon dat ze te lang in een traject hebben gezeten, traject na traject, soms is het al vijf jaar.

Rdm05_r3 (regisseur): ja, je hebt natuurlijk een groepje dat gewoon niet wil. Maar ik vind dat die groep niet zo groot is hoor. Als je met mensen praat, de meeste mensen willen. Niemand wil in een uitkering blijven. Maar je hebt een enkeling. Bij niet-willers, dat zijn meestal mensen die een dubbele agenda hebben, die al ergens zwart werken. Ze hebben iets te verbergen.

Deze typering werden verder mede beïnvloed door de communicatie tussen klantmanager en klant. Klanten beïnvloedden zelf door hun presentatie en wijze van communiceren met de klantmanagers hoe ze getypeerd werden. Klanten met realistisch beoordeelde activeringsplannen, die eigen initiatief toonden, hadden bij de meeste klantmanagers een streepje voor en werden als prettig beoordeeld om mee te werken. Ook klanten die zich 'dankbaar' toonden voor de ondersteuning door de klantmanagers konden eerder rekenen op een positieve typering. Klanten die zich volgens de klantmanagers ongeïnteresseerd, kritisch of veeleisend opstelden met betrekking tot activering werden eerder als moeilijk activeerbaar en 'niet-willer' beschouwd. Het gevolg kon een meer disciplinerende aanpak zijn en een grotere nadruk op verplichtingen zoals het volgende fragment uit een gesprek met een klant met klaarblijkelijke psychische problemen laat zien.

Gespreksobservatie (fragment) - activeringsregisseur

(Gesprek vindt plaats na andere gesprekken waarin klantmanager vergeefs heeft geprobeerd klant te motiveren voor een traject. Klant had aangegeven psychische klachten te hebben en moet dat nu bewijzen.)

KM: u zou mij stukken laten zien (over de psychische klachten)?

K: ja, hier, kunt u daar kopieën van maken?

KM (bekijkt de papieren, blijkbaar de diagnose van de klachten): het is uit 2002, 2005, oud...

K: ik heb nog dezelfde klachten.

KM: ik weet dat u klachten heeft, we hebben het daarover gehad, maar, u heeft ook geen behandeling.

K: u begrijpt het niet.

KM: ik begrijp het wel, het gaat mij om het nu.

K: ik heb er last van, ik wil wel behandelen.

KM: dan gaat u naar uw huisarts en vraagt een verwijzing. Ik verwacht dat u iets terug doet voor uw uitkering.

K: ik kan niet werken.

KM: (met stemverheffing) het onderzoek is uit 2005.

K: u hoeft het niet te geloven.

KM: maar u moet wel iets gaan doen.

K: wat dan?

KM: werken of behandeling, maar u doet het niet.

K: u vertelt het heel makkelijk, u weet niet wat angst met je doet.

KM: je lost het niet op door alleen maar thuis te zitten.

K: Is iemand niet kan werken, kan ie niet werken. Of ik moet een bijpassende uitkering krijgen, dat ik niet steeds wordt lastiggevallen.

KM: maar die uitkering is er niet en u heeft nu bijstand.

(stilte)

KM: dus, u moet meewerken of naar uw huisarts voor behandeling.

K: dan ga ik wel naar de huisarts.

KM: dat moet op korte termijn.

K: dan ga ik dat doen, wat u zegt lukt niet.

KM: u kunt niet zo blijven zitten.

K: dat wil ik ook niet, maar er zijn geen mogelijkheden. Ik zit er al tien jaar mee, het is iedere dag lijden.

KM: vindt u dat leuk, dat lijden?

K: nee.

KM: waarom doet u dan niets?

K: (kijkt stuurs en gestrest): er valt niks aan te doen.

KM: u heeft geen keuze.

K: ik heb wel keuze.

KM: laat u onder behandeling stellen (gaat weg om te kopiëren).

K: waar moet ik zijn dan?

KM: wat heeft uw huisarts gezegd? Was dat een psychiater?

K: moet ik daar opnieuw heen?

KM: u kunt ook niet lijden elke dag. En voor de gemeente is het tegenwoordig zo, u moet wat tegenover uw uitkering doen.

K: ik hoef niks, ik ben ontheven, misschien heeft u dat niet gezien?

(stilte)

KM: (weet het blijkbaar niet): ik zou dat moeten nakijken..

K: ik ga diezelfde meneer maar bellen, kijken of ie nog bestaat. Tot ziens.

KM: tot ziens.

Ook de zogenoemde *no-show* van klanten, het niet komen opdagen van klanten bij afspraken 'zonder berichtgeving', beïnvloedde de wijze waarop klantmanagers de klanten typeerden.¹⁵ Hoewel hier wel verschillen tussen teams bestonden, was *no-show* in bepaalde teams een structureel kenmerk van het verloop van interacties met klanten.¹⁶ Veel klantmanagers interpreteerden *no-show* als een teken van gebrek aan motivatie bij klanten en daarmee als aanleiding voor een meer controlerende benadering. Anderen interpreteerden *no-show* juist als indicatie voor het 'niet-kunnen', het ontbreken van (voor activering relevant geachte) vaardigheden (niet aan afspraken kunnen houden) of mogelijke persoonlijke problemen (niet op afspraken kunnen of durven komen).

Klantmanagers hanteerden verder verschillende normen met betrekking tot de effectiviteit van bepaalde activeringsbenaderingen en trajecten. Zo verschilden de normen ten aanzien van de vraag welke externe trajecten en programma's effectief waren voor bepaalde groepen klanten. Bij deze variatie speelde mee, dat in geen van de sociale diensten klantmanagers systematisch gevoed werden met informatie over de effectiviteit van bepaalde trajecten of benaderingen en deze informatie ook niet vanuit bijvoorbeeld hun opleiding hadden meegekregen. Klantmanagers baseerden zich daarom vrijwel volledig op eigen ervaringen met bepaalde trajecten en benaderingen, hun persoonlijke activeringsgeschiedenis, persoonlijke contacten met (bepaalde) uitvoerders van activeringstrajecten of informatie die ze daarover van directe collega's kregen. Deze ervaring betrof dan ook vooral methoden en dienstverleners die lokaal beschikbaar waren (geweest). Sommige klantmanagers

¹⁵ Daarnaast verhoogde *no-show* de inefficiëntie van het werk en daarmee de werkdruk op het uitvoeringsproces. Voor klantcontact gereserveerde tijd kon immers deels niet worden benut. Het was met andere woorden ook een factor die de noodzaak voor *copying* met de werkomstandigheden vergrootte.

¹⁶ De *no-show* kreeg doorgaans een vervolg in de vorm van een nieuwe afspraak. In alle gemeenten bestond de mogelijkheid om een sanctie op te leggen op de uitkering mits de klant geen goede uitleg voor het niet verschijnen kon geven.

konden verder putten uit ervaring uit eerdere arbeidsbetrekkingen waarin zij als activeerder werkzaam waren geweest.

Klantmanagers dachten zoals ook uit eerdere citaten bleek verder verschillend over de beste aanpak voor niet-willers, met name ten aanzien van de inzet van sancties:

Rdm05_r3 (regisseur): ik denk dat we met niet-willers wel verschillend omgaan. Je kan zelf gesprekken met de klant aangaan, een aantal gesprekken om er achter te komen, wat is nu de achterliggende gedachte dat jij zo tegenwerkt. Maar je kan ook zeggen, ik zet hem bij Werkdirect, ga maar lekker werken bij de Roteb. Maar zelfs daar lukt het soms niet. Soms zie ik bij klantmanagers dat ze heel erg op de maatregelen gaan zitten, daar continu mee bezig zijn. Natuurlijk moet je ook maatregelen doen, maar zij gaan continu alleen met de wet schermen, en ik denk, dan krijgen ze bezwaar en klacht. ... Kijk, ik ben zo, ik kan een maatregel opleggen, maar als ik een maatregel opleg heb je wel een aantal gesprekken met mij gehad en weet je precies wat je van mij kan verwachten. En ik probeer iemand altijd een kans te geven, ik wil gewoon weten waarom een klant zich zo gedraagt. En ik kom er negen van de tien keer wel achter wat er is...

Eenzijds vonden veel klantmanagers dat sancties voor niet-willers pas een optie waren als minder disciplinerende methoden te weinig resultaat opleverden. Vaak vond men het ook al effectief genoeg¹⁷ om klanten te waarschuwen dat sancties konden worden opgelegd, zonder daadwerkelijk over te gaan op het korten van uitkeringen. Bij een deel van de klanten vond men het sowieso geen goed activeringsinstrument:

Adm02_r4 (interventionist): dat is wel heel erg leuk dat sancties er zijn, maar of het werkt. ... Je kan natuurlijk afstemmen, afstemmen, afstemmen. Dat helpt natuurlijk wel. Maar straks in contacten met werkgevers, je kan in relaties met werkgevers kan je toch ook niet continu ongemotiveerde mensen daar plaatsen, dan zeggen ze ook, ga maar weg met je uitkeringstrekkers. Dus ik denk dat het voor ons uiteindelijk heel belangrijk is om de klanten te motiveren, want dat werkt uiteindelijk het beste.

Dhg16_r2 (regisseur): gedragsverandering moet plaatsvinden. En het moet baat hebben. Ik bedoel, als iemand een alcoholverslaving heeft of iemand die schijt heeft aan alles en je legt hem een maatregel op, en het interesseert hem niet want hij zit toch al in de schulden, dan maak je het alleen maar erger. Het moet wel baat hebben.

¹⁷ Een formele waarschuwing kon ook bestaan uit het opleggen van een sanctie van nul euro. Bij herhaling van het vertoonde gedrag kon dan meteen een dubbele sanctie worden opgelegd.

Maar er waren ook klantmanagers die vonden dat sanctioneren juist een belangrijk activeringsmiddel was en die zich geremd voelden door het beleid om dit middel vaker toe te passen:

Rdm04_r3 (interventionist): maar het grootste probleem met de uitvoering van ons werk is dat het niet consequent streng genoeg is. Het is eigenlijk niet consequent genoeg. Van doe jij niet voldoende, dan krijg je een maatregel. Ben jij twee keer niet verschenen of gereageerd, dan wordt je uitkering gestopt. Dat wordt allemaal niet gedaan. (...) Wij worden onvoldoende gesteund qua management, of een wethouder die op een gegeven moment door de klant zelf wordt benaderd, dat kan ook nog. Die gaat dan bellen en dan wordt dat weer teruggekoppeld. We hebben ook nog zo'n afdeling, hoe heet dat ook al weer, bezwaar en beroep, van die gasten die totaal geen binding hebben met wat er hier speelt. Ik ben zelf namelijk ook mens, ik weet hoe het werkt. Ik houd mezelf altijd maar als voorbeeld, als ik even door heb, er is ruimte en ik heb geen zin, dan neem ik die ruimte.

Tenslotte verschilden klantmanagers van mening over de mate van eigen inbreng die klanten moesten kunnen krijgen bij het bepalen en uitvoeren van het activeringstraject. De meeste klantmanagers hadden overigens een vrij paternalistische houding wat dit betreft en gingen er vanuit dat klanten in de bijstand niet competent genoeg konden zijn om eigen keuzes te maken: hun bijstandsafhankelijkheid was in hun ogen daarvoor het bewijs:

Rdm06_r4 (regisseur): de klant kan zeker invloed hebben, mag ook invloed hebben, alleen de praktijk leert dat het soort klanten dat wij in grote lijnen hebben, daar geen kaas van gegeten heeft en dat helemaal op ons bordje legt. En zelf met niks komt. Een enkele keer gebeurt het wel, ik had pas een man die belde op, die wilde een afspraak maken, om mij te activeren hem te activeren. Dat zei hij letterlijk zo, maar dat zijn uitzonderingen. Dat was ook iemand op HBO-niveau. Die komen we hier in deze wijk weinig tegen.

Inbreng van klanten beperkte zich bij hen tot keuzevrijheid uit de keuzes die de klantmanagers hen voorlegden:

Adm11_r4 (regisseur): ik heb natuurlijk een doel, en de vraag is, hoe kom ik daar. Ik kan zeggen, u moet bij McDonalds gaan werken, ik kan ook zeggen, goh wat voor werk zou u kunnen doen. Dan zitten ze drie uur naar het plafond te kijken want dat weten ze niet. En dan zeg ik, wat denkt u van schoonmaken, McDonalds. Dan gaan ze vaak enorm in de weerstand, daar voelen ze zich te goed voor. Maar dan probeer ik ze toch aan hun verstand te pulken, waar moet het heen in de toekomst, hoe gaan we daar komen, kleine stapjes. Ze wil een eigen kapsalon bijvoorbeeld, daar heb je een opleiding voor nodig, wij gaan die niet betalen. Hoe kom je naar die opleiding: meer geld, meer aan het werk, ritme, noem maar op. Ik zeg kijk,

ik heb ook vijf jaar in de afwas gestaan, naast mijn studie. Omdat ik geld moest hebben om mijn huur te betalen. Ik zit hier ook niet omdat ik gisteren wakker werd na tien jaar uitkering en dacht, ik ga eens kijken of ze me aannemen. Dus ik zeg vaak, u moet wat doen, zo zijn de regels van DWI, maar wat u gaat doen, dat ligt open. Maar dan heb ik al lang in mijn hoofd dat het dat of dat traject moet worden, maar ik doe het voorkomen alsof ze het zelf hebben bedacht. Want adviezen, neem jij wel eens een advies aan? Je doet toch wat je zelf in je kop hebt. Dat doen die klanten ook, dus je moet het coachend brengen alsof ze het zelf hebben bedacht, en ik denk dat als iemand achter staat wat ie doet, dat ie veel gemotiveerder is.

Een deel van de klantmanagers liet (bepaalde) klanten juist wel meer eigen initiatief en ging pas meer bijsturen als dat te lang zonder gewenst resultaat bleef:

Adm11_r3 (regisseur): er is wel ruimte voor voorstellen van de klant. Als zij zeggen, ik wil een eigen bedrijf beginnen, dan zeg ik, laat maar zien. Ik heb twee klanten die dat wilden, ze hadden allebei een ondernemersplan. Ik had ze vlak na elkaar. De ene die had één A4-tje, handgeschreven, van ik kan hiermee aan het werk komen, ik denk dat ik geschikt ben, dus het is een goed plan en ik wil dat DWI het financiert. En de ander kwam echt met zo'n dik ondernemersplan, had zelf begeleiding betaald om dat te laten opstellen... dan denk ik, jij wel, jij niet.

Adm10_r3 (regisseur): bij klanten die jong zijn, ze zijn 32 jaar, ze zeggen, ik wil geen verplichtingen van DWI. Ze willen op eigen kracht, dan geef ik drie maanden de tijd. En bij eentje is het gelukt, die heeft werk op Schiphol. Hij zei, ik wil een beetje de ruimte en de vrijheid krijgen, en ze nemen hun taken serieus en ze gaan gewoon actief op zoek naar betaald werk. Dan geef je die twee-drie maanden tijd. Maar je belt om de twee-drie weken, dan moeten ze de sollicitatiebrieven inleveren.

Een klantmanager uit hetzelfde team als deze laatste klantmanager was het met deze 'vrije aanpak' overigens niet eens en bepaalde zelf welk traject klanten moesten volgen:

Adm10_r4 (regisseur): nee, (bij mij gaat dat) zo niet helemaal. (gelach). Jij niet op traject, dan betalen we ook geen uitkering. Dan gaat het hard tegen hard soms. We beginnen eerst even met die vier dagen (praktijkcentrum), kijken of ze die dagen doorkomen, want je hebt er figuren bij, ze kunnen prachtige verhalen houden, maar: ga eerst dat maar even doen, morgen beginnen, dat gaat heel snel. Dan zie ik wel de rapportages en dan zien we elkaar weer verder. Dus, geen ontkomen aan, dat moet ik allemaal niet hebben van, ga jij maar even drie maanden lekker zelf (zoeken). Nee, we gaan ze even lekker actief ondersteunen.

De mate van inbreng die klanten kregen werd op een heel basaal niveau verder (wederom) beïnvloed door de vraag of betekenisvolle communicatie voldoende mogelijk was tussen klantmanager en klant. Uit observaties bleek dit geen vanzelfsprekendheid te zijn, als gevolg van de zeer beperkte beheersing van het Nederlands van een deel van de (in de drie onderzochte sociale diensten merendeels allochtone) bijstandsontvangers.¹⁸ Klantmanagers werden geacht om in het Nederlands met klanten te communiceren over activering, ook als ze zelf de taal van de klanten wel beheersten. Dit bemoeilijkte soms het maken van een adequate diagnose en het bepalen van een activeringsplan op basis van de informatie van klanten zelf. Ook op mondelinge communicatie gebaseerde motivatiemethoden waren lastig toepasbaar als communicatie moeizaam verliep. De consequentie tijdens geobserveerde gesprekken was veelal dat de klantmanagers eenzijdig een activeringsvoorstel deden en geen uitgebreide verkenning van activeringswensen en mogelijkheden volgens de betreffende klant zelf konden ondernemen. De volgende gespreksobservatie kan dit illustreren.

Gespreksobservatie (fragment) - activeringsregisseur

(klant heeft toestemming gevraagd om zes weken op vakantie te gaan en heeft al een ticket gekocht. Hij heeft recht op vier weken vakantie. Aanleiding van het gesprek is deze aanvraag en de voortgang van activering.)

KM: ik had u vorige week aan de telefoon over uw vakantieaanvraag. U vraagt zes weken, daar wil ik het over hebben. Mijn collega heeft u vorig jaar verteld dat u nog één keer drie maanden vakantie kon krijgen. Dat was 2010. U bent bij de dokter geweest en die heeft gezegd dat u best wat kan doen.

K: (slecht Nederlands) die dokter, ik ben gaan sporten, dat is zes weken, toen ik rugpijn, buikpijn, ik heb het geprobeerd, ik heb ook stress. (laat medicijnen zien, hele tas vol, ook veel doosjes met dezelfde medicijnen)

KM: uw medicijnen, ik weet het.

K: voor alles, maag, rug, stress.

KM: ik ben blij dat u wel nog heeft kunnen komen.

(K. trekt zak medicijnen open).

KM: waar is deze voor?

K: van dokter in Marokko (volgt onbegrijpelijk verhaal over ziek worden in Marokko en medicijnen die hij daar heeft gehad).

KM: sorry dat ik onderbreek, uw klachten kennen wij, toch zegt de dokter, het is goed als u iets gaat doen voor twintig uur.

K: de dokter zei (onverstaanbaar, vraagt blijkbaar om een nieuwe keuring).

KM: een nieuwe keuring, dat doen we niet. Bij de arts heeft u ook al een psycholoog gezien.

¹⁸ Soms namen klanten een eigen tolk mee zodat dit probleem minder speelde.

K: werk is goed voor mij, maar kijk, al die medicijnen, die zijn niet voor niks. Het is niet tabletten eten.

KM: ik wil het echt niet over uw klachten hebben.

K: ik begrijp het (begint weer over zijn klachten) Het is moeilijk voor mij.

KM: u heeft zoveel klachten. Maar thuiszitten is niet goed.

K: ik begrijp het, nog een keuring.

KM: u zou een agressietraining gaan doen, wordt u niet snel boos meer?

K: niet meer.

(...)

KM: ik heb het hier allemaal staan (wijst naar keuringsrapport uit 2010).

K: hij kan niet in mijn lichaam kijken, hij alleen maar even luisteren.

(...)

KM: ik wil het ergens anders over hebben. Ik wil iets afspreken. U heeft een uitkering, u moet iets terugdoen. U kunt niet werken, vrijwilligerswerk is ook niet gelukt. Van traject (..) heb ik gehoord dat vrijwilligerswerk niet gaat lukken.

K: ik heb gesport, zes weken, laatste week rugpijn, buikpijn, sporten is goed.

KM: dus ik wil iets anders afspreken. U moet een traject volgen. Iedereen gaat iets doen, we hebben een traject, dat is voor mensen zoals u met klachten, dan leren ze dat ze toch wat dingen kunnen doen, ook leuke dingen, dus omgaan met de klachten, niet de klachten oplossen. Het leven wordt dan makkelijker, het gaat niet over werk.

K: die sport is voor mij een probleem, ik ben er mee gestopt.

KM: het begint langzaam. het zijn meer oefeningen, dan krijgt u geen last. U moet iets gaan doen, dat kan ik niet veranderen.

K: keuring?

KM: er is niets veranderd in uw situatie. Ik wil het over het traject hebben. U krijgt geen ontheffing meer, 2010 was het laatste jaar, dat wist u. Uw vrouw krijgt wel ontheffing, maar u mag nog maar vier weken (op vakantie)

K: de ticket is al betaald.

KM: ik heb vorige week aan de telefoon nog gezegd dat u moest wachten tot u mij gesproken had.

K: het is betaald.

KM: dat is niet zo slim, ik zei u moest eerst naar mij komen.

K: wat denkt u, 460 euro.

KM: dat is uw probleem, ik heb gezegd, niet de ticket kopen, het was de laatste keer dat u zes weken kon gaan.

K: mag ik de uitslag van de dokter?

KM: ja hoor, als het goed is heeft u die ook al (geeft keuringsrapport).

K: (bekijkt rapport) ik heb gebeld, een vriend heeft de ticket geregeld.

KM: u wist dat het de laatste keer was.

K: het is gekocht.

KM: u had even moeten wachten. Ik wil het samenvatten. Ik ga u aanmelden voor een nieuw traject, ik ga u afmelden bij traject .. en er komt geen nieuwe keuring.

K (keert weer de hele zak medicijnen om).

KM: begrijpt u nu wat ik zeg?

K: dat geeft de dokter mij allemaal.

KM: maar uw eigen dokter mag de keuring niet doen. Ik ga u aanmelden voor traject... U moet uw vakantie veranderen. Ik wil dat u begrijpt wat ik nu zeg. Wat doet u met uw ticket, gaat u zes weken op vakantie?

K: in mei ben ik gekeurd.

KM: nee, kijkt u maar, in maart, ik wil wel dat u het met me eens bent, ik wil wel dat u uw best doet.

K: iedere dag?

KM: vier dagen.

K: ik ben ziek mevrouw.

KM: u hoeft ook niet te werken.

K: werken is goed.

KM: het is een traject voor u, u moet het zeggen als u het niet begrijpt.

K: ik neem die pillen niet voor mij, ik heb overal pijn, ik heb ze niet zelf voorgeschreven.

KM: uw dokter vindt het ook vast een goed idee, het gaat niet over werk. Ik wil dat u leert anders met uw klachten om te gaan.

K: ik ga naar mijn huisdokter.

KM: u heeft mij niet horen zeggen dat u niet ziek bent. Maar ik moet ook een brief van uw huisarts hebben. Ik geef een briefje mee voor de huisarts, ik weet zeker dat die zegt, dit moet u doen.

K: ik heb al 20 jaar drie maanden vakantie.

KM: de tijden veranderen.

K: ik heb al gesport (...) sporten is pijn.

KM: het is ook geen sporten, het is bewegen.

KM: nog één keer, verander de ticket naar vier weken.

K: dat mag niet.

KM: de zes weken mag niet, het heeft gevolgen voor uw uitkering.

(...)

KM: ik meld u aan.

K: geen probleem (kijkt gelaten).

6.6 De uitvoering van activering getypeerd

In dit hoofdstuk is de uitvoering van het activeringswerk in drie sociale diensten beschreven en geanalyseerd. Hieruit is gebleken dat het activeringswerk, verdeeld over de sociale diensten, in drie uitvoeringsvarianten vorm kreeg: activeringsinterventionisten, activeringsregisseurs en activeringsadministrateurs. De varianten verschilden in de praktijk ten aanzien van klantcontacten, afstemming met andere dienstverleners en de rol van administratief werk. Vooral voor de regisseurs en administrateurs gold dat administratieve taken een aanzienlijk deel van het dagelijkse werk vormden. Deze variatie was merendeels het gevolg van organisatorische keuzes (zie hoofdstuk zeven). Activeringswerk betrof in deze organisaties dus geen eenvormige werksoort.

Per variant is geanalyseerd in hoeverre klantmanagers het werk als professioneel of als meer bureaucratisch werk invulden en hoe zij daarbij omgingen met hun beslisruimte. Op basis van deze analyse kunnen de uitvoeringsvarianten beschreven worden in termen van de ideaaltypen uit hoofdstuk drie. Deze vergelijking staat in tabel 6.5.

De werkwijzen van de activeringsinterventionisten en de administrateurs kunnen zoals uit tabel 6.5 blijkt getypeerd worden als respectievelijk professionele en bureaucratische uitvoeringsvarianten. De regisseurs vormden een meer gemengde variant.

Het werk van de interventionisten richtte zich primair op het individueel of groepsgewijs begeleiden van kansrijke klanten naar betaald werk. Dit werk bestond overwegend uit contacten met klanten, administratieve taken en (beperkte) interacties met andere dienstverleners. Het werk volgens deze variant kan als overwegend professioneel worden getypeerd: klantmanagers richtten zich op het geïndividualiseerd en gedifferentieerd begeleiden van klanten richting uitstroom op basis van eigen inschattingen van de te volgen aanpak. Ook de toepassing van sancties kan als professioneel handelen getypeerd, gericht op het te bereiken activeringsresultaat en niet primair op de uitvoering van sanctiebeleid bij regelovertreding.

Het werk van de activeringsregisseurs kan getypeerd worden als een combinatie van bureaucratisch en (door werkomstandigheden beknot) professioneel handelen. Zij hielden zich vooral bezig met het aanmelden van klanten voor externe trajecten en begeleidden kleine aantallen klanten zelf. Een deel van hen hanteerde een als professioneel getypeerde werkwijze. Binnen de beleidsmatige en organisatorische beperkingen die zij ondervonden baseerden zij dienstverlening op eigen inschattingen van de activeerbaarheid van klanten en de effectiviteit van bepaalde trajecten. Hun professionele inbreng concentreerde zich merendeels in de 'diagnosefase'. Een ander deel van deze klantmanagers voerde het werk meer bureaucratisch uit op basis van beleidsmatige richtlijnen en legde meer nadruk op activering als een door beleid opgelegde verplichting. De monitoring van externe trajecten had bij alle regisseurs vooral het karakter van administratieve procesbewaking, gericht op bureaucratische controle van externe dienstverleners. Maar de bijstelling van trajecten, het incidenteel zelf begeleiden van klanten of de afstemming met bepaalde andere dienstverleners kon een professioneel karakter hebben.

De activeringsadministrateurs tenslotte kenmerkten zich ondanks hun formele regisseurstaak vooral door afzijdigheid van activering en een beperkte inbreng in inhoudelijke beslissingen omtrent activering van klanten. Aanmeldingen bij trajecten vonden plaats op basis van beleidsrichtlijnen. Zij hielden zich voornamelijk bezig met administratieve controle en verantwoording van trajecten. Klantcontacten rondom activering waren minimaal. De meeste werktijd werd aan een andere taak besteed, het uitkeringsbeheer. Hun uitvoeringsstijl kan als overwegend bureaucratisch worden getypeerd.

Tabel 6.5 Typering van de rol van de klantmanagers in de uitvoeringsfase

Aspecten van het primaire dienstverleningsproces <i>Diagnose/assessment</i>	Interventionisten	Regisseurs	Administrateurs
Typering van het werk	Professioneel oordelen over nadere invulling activeringsdoel (snelle uitstroom) en daartoe in te zetten eigen begeleiding en afspraken met klanten. Klanten motiveren voor activering	Professioneel oordelen of bureaucratisch beslissen over nadere invulling activeringsdoel en in te zetten externe dienstverlening Deels klanten motiveren voor activering	Overwegend bureaucratisch selecteren van trajecten op beleidsmatige gronden Nadruk op activering als WWB-verplichting
Omgang met activeringsplan	Bureaucratische omgang met trajectplannen als administratieve verplichting	Bureaucratische omgang met trajectplannen als administratieve verplichting	Bureaucratische omgang met trajectplannen als administratieve verplichting
Uitvoering activeringsplan			
Focus in het werk	Geïndividualiseerde, professionele begeleiding van klanten	Beknot professionalisme in de begeleiding van klanten overwegend bureaucratische, toezichhoudende rol	Overwegend bureaucratische, beperkte toezichhoudende activeringsrol
Gebruik van sancties	Overwegend onderdeel van professionele activeringsbehandeling	Wisselend bureaucratische of professionele omgang met sancties	Bureaucratische uitvoering op verzoek van andere dienstverleners
Interacties met andere dienstverleners	Beperkte contacten met andere dienstverleners, professionele afstemming en advisering	Overwegend bureaucratisch toezicht, incidenteel professionele afstemming	Beperkt, bureaucratisch toezicht
Beslisruimte			
Typering omgang met beslisruimte	Professionele <i>inference</i> op basis van variabele normen, beperkte mate van <i>coping</i> (<i>rule bending</i>)	Afwisselend professionele <i>inference</i> op basis van variabele normen en <i>coping</i> (<i>rule bending</i> en rantssoenering)	Hoofdzakelijk <i>coping</i> (<i>rule bending</i> en rantssoenering)

Uit de analyse van de omgang met beslisruimte in het dagelijkse werk zijn zowel professionele *inference* (bij de interventionisten en regisseurs) als verschillende *coping*-strategieën (bij alle varianten) zichtbaar geworden die werden getypeerd als *rule bending* en rantsoenering.

Tenslotte bleek dat professionele normen waren gebaseerd op eigen, gevarieerde activeringsnormen die vooral gefundeerd waren in de eigen praktijkervaringen. Breder gefundeerde professionele standaarden ontbraken. Activeringsnormen werden tot op zekere hoogte gedeeld met andere klantmanagers, maar er was ook variatie zichtbaar. Beslissingen werden verder beïnvloed door de opstelling van klanten en de mate waarin communicatie in het Nederlands mogelijk was. Een van de gevolgen hiervan was klantmanagergebonden differentiatie in termen van keuzes die zij maakten met betrekking tot verschillende aspecten van de dienstverlening aan klanten. Deze variatie betrof vooral:

- ◆ de keuze tussen meer coachende of meer disciplinerende activeringsbenaderingen;
- ◆ het gebruik van sancties als 'professionele *tool*';
- ◆ voorkeuren voor bepaalde (beschikbare) externe trajecten.

7 LOKALE BELEIDS- EN ORGANISATIEKEUZES EN DE UITVOERING VAN ACTIVERINGSWERK

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal in hoeverre de in hoofdstuk zes beschreven uitvoeringsvarianten begrepen kunnen worden vanuit de context waarin de klantmanagers werkten. In hoofdstuk vijf is duidelijk geworden dat beleids- en organisatiekeuzes waar het de Nederlandse bijstand betreft in hoge mate op lokaal, gemeentelijk niveau worden gemaakt, als gevolg van de landelijke *governance*-keuze voor decentralisatie en deregulering. Zowel het activeringsbeleid als de organisatie van het werk en de dienstverlening kunnen grotendeels lokaal worden ingevuld. In dit hoofdstuk staan dan ook de lokale beleids- en organisatiekeuzes centraal en de gevolgen die deze keuzes hadden voor de context waarbinnen de onderscheiden uitvoeringsvarianten plaatsvonden.

In de inleiding zijn hierover twee onderzoeksvragen geformuleerd:

- ◆ welke beleids- en organisatiekeuzes maken de drie sociale diensten ten aanzien van het activeringswerk van klantmanagers?
- ◆ in hoeverre kunnen de aangetroffen werkwijzen van de klantmanagers begrepen worden uit deze beleids- en organisatiekeuzes?

Voor de beantwoording van de vragen maken we gebruik van de hoofdstukken twee en drie waarin theoretisch is verkend welke aspecten van de context van beleid en organisatie waarbinnen klantmanagers werken van belang moeten worden geacht voor de wijze waarop activeringswerk invulling krijgt. Ten aanzien van beleidsmatige keuzes ging dit om de regulering van de inhoud van het werk en (lokale) *governance*-keuzes. Ten aanzien van organisatiekeuzes onderscheidde we verschillende potentieel relevante keuzes met betrekking tot de organisatie van het primaire proces en de coördinatie van het werk via regels, resultaten of vaardigheden.

De opbouw van dit hoofdstuk volgt de twee onderzoeksvragen. In de paragrafen 7.2 en 7.3 staat een beschrijving van de beleids- en organisatiecontexten waarbinnen de klantmanagers werkten. Daarbij zijn we geïnteresseerd in de vraag in welke contexten de drie onderscheiden uitvoeringsvarianten plaatsvonden en welke overeenkomsten en verschillen daarin zichtbaar waren. We werken daarom toe naar een beschrijving en vergelijking van de context per uitvoeringsvariant, uitgaande van de keuzes die drie gemeenten ten aanzien van het werk maakten.

In 7.4 staat de vraag centraal in hoeverre en hoe de in hoofdstuk zes beschreven uitvoering van het activeringswerk en de daarin onderscheiden varianten begrepen kunnen worden uit de (verschillen in) beleids- en organisatiecontext waarbinnen de klantmanagers werkten.

De analyse in dit hoofdstuk is gebaseerd op verschillende databronnen (zie ook hoofdstuk vier). Voor het in kaart brengen van de context is gebruik gemaakt van gemeentelijke beleidsdocumenten, interne notities van de sociale diensten en interviews met managers op verschillende niveaus van de sociale diensten. Daarnaast maken we wederom gebruik van de interviews met klantmanagers die ook in het vorige hoofdstuk werden gebruikt. Ditmaal worden zij vooral gebruikt om te analyseren hoe klantmanagers zich (naar eigen zeggen) in de praktijk door de beleids- en organisatiekeuzes lieten sturen.¹

Zoals uitgewerkt in hoofdstuk vier heeft het onderzoek niet als doel om statistisch generaliseerbare uitspraken te kunnen doen over causale relaties tussen context en dagelijks handelen. We kijken immers naar een groot aantal factoren bij een relatief klein aantal respondenten. Voor dit exploratieve onderzoek is zoals eerder uitgewerkt het primaire doel om zichtbaar en aannemelijk te maken welke factoren in de onderzochte praktijken een rol speelden in de totstandkoming van activeringsdienstverlening als gevolg van de complexe wisselwerking tussen individuele besluitvorming en op andere niveaus gemaakte keuzes ten aanzien van activeringswerk.

7.2 Lokale beleidskeuzes aanzien van activeringsdienstverlening

In hoofdstuk drie identificeerden we een aantal potentieel relevante beleidskeuzes in relatie tot de uitvoering van activeringswerk. Ten eerste betrof dit de mate en wijze van beleidsmatige regulering van de inhoud van activeringsdienstverlening, via regels voor de uitvoering van het werk in termen van activeringsdoelen, doelgroepen en activeringsaanpakken of via eisen aan de professionaliteit van uitvoerders. Ten tweede betrof dit beleidskeuzes ten aanzien van *governance* van de uitvoering en de betrokkenheid van verschillende actoren daarbij. Op lokaal niveau gaat het in de Nederlandse context zoals uitgewerkt in hoofdstuk vijf om keuzes ten aanzien van de omgang met marktwerking, uitbesteding en netwerksamenwerking.²

¹ Ook in dit hoofdstuk beschrijven we de context in de verleden tijd, vanwege veranderingen in beleid en organisatie die als gevolg van bezuinigingen werden doorgevoerd na 2010.

² *Governance*-keuzes met betrekking tot centralisatie/decentralisatie betreffen landelijke keuzes en zijn in hoofdstuk vijf aan de orde gesteld.

7.2.1 Beleidskeuzes over de inhoud van activeringswerk

7.2.1.1 Beleidsregulering van de inhoud van het werk

Beleidsnotities laten zien dat alle gemeenten tot op zekere hoogte geïndividualiseerde activeringsdienstverlening nastreefden in termen van zowel activeringsdoelen als – aanpakken. Dit streven naar individualisering kwam voort uit een algemeen gehanteerde beleidsopvatting dat niet elke werkloze op dezelfde manier geactiveerd kan worden gezien de veronderstelde variatie in persoonlijke omstandigheden en kansen op de arbeidsmarkt.

Amsterdam formuleerde dit streven naar maatwerk bijvoorbeeld als volgt:

binnen het beleid staan de behoeften en de mogelijkheden van de burgers (en de stad) centraal. Daarom kijken we naar realistische doelperspectieven voor iedereen. Voor elk individu is dit perspectief anders. Om inzichtelijk te maken waar mensen staan en waar ze heen gaan is de re-integratieladder omgevormd tot een participatieladder.(...) Bij de verschillende treden van de participatieladder horen verschillende instrumenten en voorzieningen. Voor iedere klant wordt bij de start van een traject het doel bepaald. Daarbij worden twee uitgangspunten gehanteerd: een optimale benutting van potentieel aanwezige capaciteiten en het streven naar sociaal economische zelfredzaamheid op de arbeidsmarkt. Het participatieperspectief is leidend in het aanbod. Waar mogelijk is het aangeboden traject dual en modulair opgebouwd (Gemeente Amsterdam 2009: 5-6).

Rotterdam kende een vergelijkbare benadering, waarbij meer nadruk werd gelegd op het idee van activering als (geïndividualiseerde) tegenprestatie voor het ontvangen van een uitkering:

'Iedereen werkt mee', dat is de komende jaren ons parool (...) De uitkeringsgerechtigde wordt een tijdelijke klant. De verhouding met hem/haar wordt die van een ruil: een uitkering voor een tegenprestatie. Hem of haar serieus nemen betekent dat de lat hoog gelegd wordt, maar niet voor iedereen even hoog. Sommigen beginnen met vrijwilligerswerk, voor anderen zijn er participatieplaatsen of banen met loonkostensuppletie, maar voor iedereen is het einddoel betaald werk (Gemeente Rotterdam 2007:2).

Tenslotte beoogde ook Den Haag deels geïndividualiseerde activeringsdienstverlening waarbij verschillende doelen mogelijk waren:

het is van belang dat alle werkzoekenden iets doen, zich ontwikkelen naar werk, zich scholen en participeren in de maatschappij. Wat iemand doet hangt af van zijn of haar mogelijkheden. Het aanbod en de ondersteuning dat werkzoekende krijgen is maatwerk, waarbij de gemeente ook de rol kan hebben om mensen te helpen zichzelf te helpen. Dit kan door het doen van een aanbod, maar ook door het geven van positieve of negatieve prikkels (Gemeente Den Haag 2009:4).

Dit streven naar maatwerk betekende zoals ook uit de beleidsцитaten blijkt echter niet dat klantmanagers de invulling van de dienstverlening volledig op individueel klantniveau konden bepalen. Alle drie de gemeenten hanteerden verschillende vormen van beleidsregulering van de dienstverlening, die betrekking had op de volgende deelaspecten van het werk:

- ◆ de afbakening van verschillende doelgroepen voor activeringsdienstverlening;
- ◆ de vaststelling van toegestane activeringsdoelen voor de verschillende doelgroepen;
- ◆ de globale regulering van de activeringsdienstverlening die kon worden geboden per doelgroep;
- ◆ de regulering van het opleggen van sancties.

Deze vormen van beleidsregulering leidden – in combinatie met organisatiekeuzes die in 7.3 aan bod komen – tot deels verschillende contexten waarbinnen de uitvoeringsvarianten plaatsvonden. Per vorm van regulering wordt dit nader beschreven.

De afbakening van doelgroepen voor activering

Aan de basis van de beleidsregulering van de dienstverlening stond het onderscheiden van doelgroepen binnen de totale populatie van uitkeringsgerechtigden. Op basis van deze doelgroepindelingen werd gereguleerd welke activeringsdoelen moesten worden nagestreefd, welke vormen van dienstverlening konden worden ingezet en of deze werden uitbesteed of niet. Voor het sanctiebeleid maakte de doelgroepindeling niet uit: dat was voor alle klanten gelijk.

Alle drie de gemeenten hanteerden hetzelfde type criterium om de doelgroepen in te delen, namelijk de ingeschatte kans van klanten om binnen een bepaalde periode (weer) aan het werk te kunnen gaan. Op basis van dit criterium was in alle drie de gemeenten een indeling in drie klantgroepen zichtbaar die we kunnen omschrijven als 'kansrijk', 'kansarm' en een 'middengroep'.³

Rotterdam duidde de doelgroepen zoals we eerder zagen aan als 'activering' (kansarm), 're-integratie' (middengroep) en 'werk' (kansrijk).⁴ Den Haag hanteerde het uit SUWI-beleid

³ De termen kansrijk en kansarm werden niet door de gemeenten zelf gebruikt, maar zijn door de onderzoeker gekozen als best passend geachte gemene deler van de benamingen van de gemeenten. In het beleidsdiscours rondom activering wordt vaak de metafoor 'afstand tot de arbeidsmarkt' gebruikt als indelingsprincipe. Dit is echter een wat vreemdsoortige maat, aangezien deze suggereert dat er meer posities zijn dan wel of niet deelnemen aan de arbeidsmarkt, die ook nog eens in lengtematen zouden kunnen worden uitgedrukt. Kansmaten in relatie tot het beoogde activeringsresultaat zijn in dat opzicht eenduidiger te noemen.

⁴ Eind 2010 schakelde ook Rotterdam over op het gebruik van de 'participatieladder' die landelijk is ontwikkeld door de VNG en een aantal gemeenten, zie www.participatieladder.nl.

afkomstige onderscheid in zogenoemde route A (kansrijk, zelfredzaam) en route B-klanten (niet kansrijk, ondersteuning nodig bij activering). Deze gemeente deelde de route B-klanten verder op in klanten die naar werk zouden moeten kunnen uitstromen (middengroep) en klanten waarvan verwacht werd dat ze (vooralsnog) alleen konden 'participeren' of die vrijgesteld werden van activeringsverplichtingen (kansarm). Amsterdam onderscheidde middels de zogenoemde 'participatieladder' vijf klantgroepen waarachter echter een met de andere twee steden vergelijkbare driedeling schuilging. De kansarme klanten bevonden zich op trede één (betraf klanten met vrijstelling van de arbeidsplicht) en trede twee. De trede drie betrof de middengroep en trede vier en vijf⁵ waren kansrijk geachte klanten.

Voor al deze indelingen gold dat ze werden gemaakt op basis van interacties tussen dienstverleners en klanten in het kader van de diagnose en van eventuele medische toetsen (zie ook hoofdstuk zes). De indeling was dus niet alleen de *input* voor dienstverlening, maar ook de *output* daarvan. Strikte criteria voor deze indelingen ontbraken. Desalniettemin bepaalde deze indeling als deze eenmaal gemaakt was wel mede hoe activering er verder uit kon zien.

Deze vorm van beleidsregulering leidde in combinatie met organisatiekeuzes tot verschillende contexten voor de uitvoeringsvarianten ten aanzien van dit aspect. De interventionisten in zowel Amsterdam als Rotterdam activeerden enkel de kansrijke klantgroepen. De regisseurs richtten zich juist niet op de kansrijken maar op de middengroep, de kansarmen of op beide beleidscategorieën: hier was binnen deze variant dus variatie in context zichtbaar.⁶ De administrateurs tenslotte hadden niet met doelgroepafbakening te maken en hadden dus alle beleidsgroepen in hun bestand.⁷

De afperking van activeringsdoelen

De volgende vorm van beleidsregulering betrof de definiëring van activeringsdoelen waar activeringsdienstverlening zich op diende te richten. Het beleidsstreven naar maatwerk vertaalde zich in alle drie gemeenten in differentiatie van mogelijke doelen die activeringsdienstverlening kon hebben. Uitstroom naar werk en bijstandsvolumereductie werden in lijn met de WWB als algemeen hoofddoel genoemd voor in principe alle klanten zonder volledige ontheffing van de arbeidsplicht. Den Haag en Amsterdam benadrukten

⁵ Trede vijf klanten waren klanten die al (deels) aan het werk waren maar nog ondersteuning kregen vanuit de gemeente, bijvoorbeeld in de vorm van een loonkostensubsidie voor de werkgever.

⁶ De Amsterdamse regisseurs richtten zich op kansarme klanten en de middengroep. De Haagse regisseurs alleen op de middengroep. De Rotterdamse regisseurs hadden ofwel met de middengroep, ofwel met de kansarme groep te maken.

⁷ De kansrijke klanten in hun bestand betroffen recent in de uitkering ingestroomde klanten die door andere (in dit onderzoek niet betrokken) klantmanagers en het UWV tijdelijk werden begeleid bij sollicitaties. Dit werd buiten de administrateurs om geregeld bij de intake voor de uitkering.

verder het doel van duurzame uitstroom. Per klantgroep verschilden welke subdoelen mogelijk waren om dit einddoel te bereiken.

Voor de kansrijk geachte doelgroep was het activeringsdoel zoals verwacht zou kunnen worden strikt afgebakend en diende activering zich te richten op snelle (zes tot negen maanden) uitstroom naar betaald werk. Alle interventionisten hadden door de wijze van doelgroepregulering met dit activeringsdoel te maken.⁸

Voor de overige doelgroepen waren activeringsdoelen breder geformuleerd en was differentiatie mogelijk. Voor hen kon activering zich ook richten op het bevorderen van (tijdelijke) onbetaalde maatschappelijke participatie met behoud van uitkering of het verbeteren van kwalificaties, vanuit de gedachte dat dit een opstap naar werk kon vormen. Alle gemeenten benoemden ook het (beter) leren van Nederlands als mogelijk (sub-)doel van activeringsdienstverlening. Zowel regisseurs als administrateurs die zoals aangegeven met deze doelgroepen werkten hadden met deze breed geformuleerde doelen te maken.

De regulering van activeringsaanpakken

Alle gemeenten bepaalden verder beleidsmatig welke vormen van activeringsdienstverlening de onderscheiden klantgroepen konden krijgen, op basis van lokale beleidsopvattingen over de soorten dienstverlening die van belang werden geacht voor bepaalde klantgroepen.⁹

- ◆ Amsterdam beoogde voor de kansrijke klanten de inzet van op bemiddeling naar werk gerichte individuele en groepsgewijze begeleiding¹⁰ en had een werkgeversservicepunt beschikbaar voor de bemiddeling naar vacatures. Voor de middengroep waren verschillende werkervaringstrajecten en leerwerkplekken¹¹ beschikbaar. Voor de kansarme klanten was vooral op onbetaalde participatie gerichte dienstverlening beschikbaar.¹² Amsterdam kende verder verschillende arrangementen voor tijdelijk gesubsidieerd werk, waar zowel de middengroep als de kansrijke groep naar bemiddeld kon worden;

⁸ De administrateurs hadden zoals aangegeven ook kansrijke klanten in hun bestand, maar de activering van deze groep werd door collega's van UWV en Werkplein uitgevoerd.

⁹ Een relevante vraag is in dit verband op basis van welke criteria beleidsmakers tot de keuze van activeringsprogramma's kwamen. Gebruikten zij hierbij beschikbare 'professionele' inzichten over activering of speelden andersoortige politieke en financiële overwegingen een rol? Deze overwegingen over een bepaalde invulling van activering vallen buiten het bestek van dit onderzoek. Edzes (2010) gaat hier deels op in door 'politieke kleur' van een gemeente te relateren aan de aard van lokaal activeringsbeleid.

¹⁰ Dit gold zoals aangegeven in hoofdstuk zes ten tijde van het onderzoek alleen voor de twee onderzochte werkpleinen.

¹¹ 'Leren door Doen'-trajecten.

¹² SAP en MAP genaamd: sociale activeringsplekken en maatschappelijke activeringsplekken.

- ◆ Rotterdam had ten tijde van het onderzoek een relatief omvangrijk aanbod van verschillende soorten trajecten en tijdelijk gesubsidieerde banen. Voor de kansrijke werkkliënten bestond het beoogde aanbod primair uit individuele en groepsgewijze begeleiding gericht op snelle bemiddeling naar werk. Verder waren voor deze groep korte trainingen beschikbaar en was ondersteuning van de bemiddeling mogelijk door het werkgeversservicepunt. Voor de middengroep van re-integratieklanten was de meeste variatie aan korte en langerlopende trajecten beschikbaar, vaak in combinatie met werkervaringplekken. Voor de kansarme activeringsklanten was een beperkt aantal, vooral op individuele begeleiding bij problemen en plaatsing op vrijwilligerswerk gerichte trajecten beschikbaar. Voor alle klanten bood het beleid de mogelijkheid om 'individuele re-integratie overeenkomsten' in te zetten die de keuzemogelijkheden op papier verder vergrootten. Voor als ongemotiveerd beschouwde klanten was tenslotte het 'Werk direct'-project beschikbaar, bestaande uit verplichte werkzaamheden aangeboden door de Roteb. Dit traject kon in principe voor alle klantgroepen worden ingezet, maar was vooral bedoeld voor de kansrijke klanten en de middengroep;

- ◆ Den Haag had vooral activeringsaanbod voor de middengroep. Voor deze klanten waren verschillende trajecten beschikbaar via het gemeentelijke re-integratiebedrijf Startbaan. Deze trajecten bestonden vooral uit branchegerichte training¹³ van 'werknemersvaardigheden' in eigen trainingcentra¹⁴ of werkervaringplekken en tijdelijk gesubsidieerd werk¹⁵ bij geselecteerde instellingen en werkgevers. Binnen Startbaan was een werkgeversservicepunt beschikbaar voor de bemiddeling naar banen. Voor de kansarme klanten was een beperkt aantal 'participatietrajecten' beschikbaar van zes maanden, gericht op het verrichten van vrijwilligerswerk. Deze trajecten konden eenmalig worden verlengd. Verder had Den Haag persoonsgebonden budgetten in de vorm van zogenoemde werkcheques. Voor kansrijke klanten was zoals aangegeven tijdelijk sollicitatiebegeleiding beschikbaar in samenwerking met het UWV.

Uit dit overzicht blijkt dat de drie gemeenten grote overeenkomsten vertoonden in hun wijze van beleidsmatige regulering van de inhoud van dienstverlening:

- ◆ voor de kansrijke klanten beoogden zij vooral individuele en deels groepsgewijze activeringsdienstverlening gericht op snelle uitstroom;

¹³ Dit betrof overigens merendeels trainingen waarmee geen erkende diploma's konden worden gehaald. De nadruk lag op het aanleren van zogenoemde 'werknemersvaardigheden' zoals het op tijd komen, nakomen van afspraken met werkgevers, opdrachten kunnen uitvoeren, enz.

¹⁴ Startbaan kende drie 'branches': 'groen en techniek', 'zakelijke dienstverlening' en 'sociaal'.

¹⁵ 'Ooievaarsbanen' genoemd.

- ◆ voor de middengroep bestond de beoogde dienstverlening overwegend uit een gevarieerd aanbod van activeringsprogramma's gericht op werkervaring en/of training in combinatie met individuele begeleiding;
- ◆ voor de kansarme groep bestond de beoogde dienstverlening vooral uit bemiddeling naar (tijdelijk) vrijwilligerswerk, deels in combinatie met individuele begeleiding.

Deze wijze van regulering stelde op verschillende manieren grenzen aan de mogelijke inhoud van dienstverlening en daarmee aan de mogelijkheden voor individualisering door klantmanagers. Wederom leidde dit tot deels verschillende contexten per uitvoeringsvariant.

Alle interventionisten – die zich op de kansrijke klanten richtten – werden geacht individuele, uitstroomgerichte begeleiding te bieden en konden geen lange trainingen of werkervaringsplekken inzetten. Tegelijkertijd reguleerde het beleid niet hoe hun individuele uitstroomgerichte begeleiding voor deze groep eruit moest zien. Wel was de bedoeling dat voor deze klanten gebruik werd gemaakt van de werkgeversservicepunten.

Regisseurs konden voor hun doelgroep gebruik maken van een gevarieerd aanbod van beleidsmatig bepaalde activeringsprogramma's. Voor de kansarme klanten was de keuze beperkter dan voor de middengroep: alle gemeenten investeerden vooral in de klanten waarvan verwacht werd dat ze op afzienbare termijn konden uitstromen naar werk. De koppeling van klantgroepen aan activeringsprogramma's was gereguleerd middels algemene beleidsrichtlijnen.

De administrateurs tenslotte hadden weliswaar met alle doelgroepen te maken, maar hadden vanuit hun activeringsrol maar beperkt keuze wat betreft de mogelijke activeringsaanpakken. De middengroep moesten zij doorverwijzen naar Startbaan Den Haag, waar de nadere invulling van het traject plaatsvond. Voor de kansarme groep was een beperkt aanbod aan participatietrajecten beschikbaar.¹⁶ Hun kansrijke klanten kregen zoals aangegeven tijdelijk bemiddeling naar werk aangeboden doordat het UWV en collega-klantmanagers van het werkplein.

De regulering van sancties

Zoals eerder aangegeven was tenslotte het sanctiebeleid een aspect van beleidsmatige regulering van het activeringswerk. Hierin werd geen onderscheid gemaakt tussen klanttypen. Alle uitvoeringsvarianten in alle gemeenten hadden hier in gelijke mate mee te maken. Deze sturing middels wettelijk verplichte gemeentelijke afstemmingsverordeningen betrof zowel het reguleren van de sanctiehoogten als het benoemen van gedragingen

¹⁶ De kansrijke groep werd in Den Haag door andere medewerkers van het Werkplein en door het UWV begeleid.

waarvoor sancties op konden worden gelegd. Ten aanzien van de drie gemeenten geldt wat dit betreft, dat er vooral verschillen waren in de mogelijke hoogten van sancties. Den Haag (30%, 40%, 100% van de uitkeringsnorm) en Amsterdam (200 euro, 100%) kenden alleen relatief hoge sanctiebedragen, terwijl Rotterdam een gevarieerde indeling in zes categorieën hanteerde (5%-10%-20%-40%-50%-100% van de uitkeringsnorm).¹⁷ De maatregelwaardige gedragingen waren op vergelijkbare wijze geformuleerd en betroffen vooral onvoldoende meewerken aan aangeboden activeringsvoorzieningen of het zich onvoldoende inspannen om (algemeen geaccepteerde) arbeid te verwerven, te accepteren en te behouden. Alle gemeenten kenden de mogelijkheid voor een 'maatregelwaarschuwing', een sanctie van nul procent die bij herhaling van hetzelfde gedrag tot een dubbele 'echte' sanctie kon leiden.

7.2.1.2 Beleidsregulering van de professionaliteit van klantmanagers

In hoofdstukken twee en drie werd verder beleidssturing op de professionaliteit van dienstverleners als mogelijke vorm van regulering onderscheiden. In hoofdstuk vijf zagen we dat hierop landelijk niet gestuurd werd. Hetzelfde gold voor het lokale niveau. Geen van de gemeenten stelde beleidsmatig eisen aan de professionaliteit van degenen die het activeringswerk uitvoerden, bijvoorbeeld in termen van beroepsachtergrond of activeringsexpertise: dit werd aan de uitvoeringsorganisaties zelf overgelaten. Op dit punt was de context voor alle uitvoeringsvarianten dan ook gelijk.

7.2.2 Beleidskeuzes met betrekking tot *governance* van activeringsdienstverlening

In hoofdstuk drie zijn verder drie relevante beleidskeuzes met betrekking tot de *governance* van activering benoemd in relatie tot de aard van het dagelijkse werk: de omgang met centralisatie/decentralisatie, de invulling van marktwerking en uitbesteding en de inzet van netwerksamenwerking. Het eerste punt is in hoofdstuk vijf aan de orde geweest: de landelijke keuze voor decentralisatie en deregulering leverde de gemeenten veel vrijheid op zelf nader invulling aan het activeringswerk te geven.

7.2.2.1 Uitbesteding en inbesteding

Ten aanzien van marktwerking en uitbesteding hadden de gemeenten zoals uitgewerkt in hoofdstuk vijf vrijheid om te bepalen of en op welke wijze activeringsdienstverlening werd uitbesteed aan marktpartijen. Alle drie de gemeenten besteedden een deel van de dienstverlening uit aan private re-integratiebedrijven. Rotterdam maakte hier naar verhouding het meest gebruik van, Den Haag het minst. Daarnaast maakten alle gemeenten gebruik van 'inbesteding', een variant die in de hoofdstukken twee en drie niet aan de orde kwam. Inbesteding betekent dat onderdelen van activeringsdienstverlening aan andere gemeentelijke organisatieonderdelen werden overgelaten dan de uitvoeringsafdelingen

¹⁷ Bron: gemeentelijke afstemmingsverordeningen, geldig in 2010. Rotterdam paste in 2011 de verordening aan met hogere sanctiebedragen en minder varianten.

van de sociale diensten. Vanuit het perspectief van het werk van de klantmanagers had dit hetzelfde effect als uitbesteding (en organisatiekeuzes met betrekking tot horizontale specialisatie), omdat dit hen een deel van de activeringstaken uit handen nam en afstemming met andere dienstverleners noodzakelijk maakte.

De beleidskeuzes hieromtrent kwamen er per saldo op neer dat de dienstverlening voor de kansarme klanten en de middengroep merendeels werd uitbesteed of inbesteed, terwijl de dienstverlening voor de kansrijke klanten door de sociale diensten zelf werd uitgevoerd:

- ◆ Amsterdam had het beleidsstreven om de uitvoering van dienstverlening vooral in te besteden bij een drietal eigen gemeentelijke organisaties voor verschillende klantgroepen: het SW-bedrijf Pantar voor participatietrajecten voor de trede 2-klanten, Werkbedrijf Amsterdam voor werkervaringsplekken voor de trede 3-klanten, de 'Vacaturecarroussel' en de Vacatureservice Amsterdam voor sollicitatietrajecten voor de meest kansrijke trede vier klanten. Vanwege nog lopende aanbestedingen was in de onderzochte praktijk echter nog een groot aantal andere trajecten bij private aanbieders beschikbaar. In de twee onderzochte werkpleinen was de dienstverlening voor kansrijke klanten net als in Rotterdam niet uitbesteed;
- ◆ Rotterdam besteedde vooral de uitvoering van trajecten voor de kansarme en de middengroep uit aan private bedrijven en organisaties, maar streefde in toenemende mate naar inbesteding bij de gemeentelijke Roteb als *preferred supplier*. Dienstverlening voor de kansrijke klanten werd niet uitbesteed. Wel was voor de bemiddeling naar werk een apart georganiseerd werkgeversservicepunt beschikbaar;
- ◆ Den Haag besteedde het grootste deel van de dienstverlening voor de middengroep in bij het gemeentelijk re-integratiebedrijf Startbaan. Via Startbaan werden werkervaringstrajecten verder inbesteed bij de Haeghegroep en uitbesteed aan onder andere de Stichting Schroeder van der Kolk en andere organisaties. De participatietrajecten voor de kansarme klanten werden uitbesteed aan een beperkt aantal aanbieders. Enkele gespecialiseerde, korte trajecten werden ingekocht bij private re-integratiebedrijven.

Voor Rotterdam en Amsterdam gold dat het uit- en inbesteden van bepaalde vormen van dienstverlening niet betekende dat klantmanagers verplicht waren klanten door te verwijzen naar deze externe dienstverleners. De ingekochte trajecten werden als instrumenten gezien waar klantmanagers bij voorkeur gebruik van moesten maken om activeringsdoelstellingen te bereiken. Klantmanagers waren verantwoordelijk voor de diagnose en het activeringsresultaat (zie vervolg) en bepaalden op basis daarvan of ze van externe trajecten gebruik maakten. Het zelf begeleiden van klanten door klantmanagers in plaats van aanmelden bij de ingekochte diensten was dan ook niet 'verboden', maar werd

ook niet aangemoedigd: de bedoeling was wel dat klantmanagers van ingekochte diensten gebruik maakten. Bovendien werd deze keuze zoals nog zal blijken beïnvloed door andere organisatiekeuzes, zoals de hoogte van de *caseload* (waardoor het niet mogelijk was alle klanten individueel te begeleiden) en resultaatsturing op het gebruik maken van externe trajecten. In Den Haag was in vergelijking met de andere twee strikter bepaald dat klanten in principe op een Startbaanvoorziening dienden te worden geplaatst of op een beschikbaar participatietraject.

Voor de interventionisten betekenden deze keuzes dat zij zelf de dienstverlening konden uitvoeren, terwijl de regisseurs en administrateurs primair van de in- of uitbestede activeringsdiensten gebruik moesten maken.

7.2.2.2 Netwerksamenwerking

Sturing op netwerksamenwerking tenslotte speelde een beperkte rol in de drie gemeenten waar het de activeringsdienstverlening betrof. Voor geen van de uitvoeringsvarianten was dit dan ook een belangrijke sturingsvorm. Van concreet beleid op dit punt was met uitzondering van de samenwerking met UWW-Werkbedrijf geen sprake. Uitbesteding en inbesteding waren belangrijkere principes.¹⁸ Een netwerkpartner waarmee door de SUWI-wet verplicht samengewerkt moest worden betrof het UWW-Werkbedrijf. Deze samenwerking betrof de intake van uitkeringen en de activering van kansrijke klanten. In de praktijk was van samenwerking met UWW-Werkbedrijf na de uitkeringsintake niet of nauwelijks sprake.¹⁹ Verder bood het UWW-Werkbedrijf basisdiensten zoals informatieverschaffing over vacatures en beroepskeuzetesten. Vooral de interventionisten maakten hier gebruik van. Daarnaast bestonden in de uitvoeringspraktijk netwerkrelaties met hulpverleningsinstellingen, met name voor de klanten met zogenoemde meervoudige problemen op het vlak van zorg en activering. Vooral degenen die met de 'moeilijkste' doelgroep werkten, een deel van de regisseurs dus, hadden hier in de praktijk soms mee te maken.

7.2.3 De beleidscontext per uitvoeringsvariant

De beleidscontexten waarin de uitvoeringsvarianten zijn aangetroffen kenden zoals uit de geschetste beleidskeuzes duidelijk is geworden zowel verschillen als overeenkomsten. In tabel 7.1 staan de besproken vormen van beleidssturing per uitvoeringsvariant samengevat.²⁰

¹⁸ Onder invloed van de bezuinigingen en de invoering van de WMO zou dit na 2010 gaan veranderen en werd met name netwerksamenwerking rondom activering met welzijnsinstellingen van groter belang geacht in alle drie de gemeenten.

¹⁹ Dit hing volgens respondenten mede samen met bezuinigingen bij UWW-Werkbedrijf, waardoor werkcoaches nauwelijks tijd hadden voor activering van WWB-klanten.

²⁰ In deze en volgende tabellen beschrijven we alleen 'sec' de context waarin klantmanagers werkten. In 7.3 gaan we nader in op de vraag of en hoe deze context een rol speelde in (de variatie in) de uitvoering.

Tabel 7.1 De beleidscontext per uitvoeringsvariant

Beleids aspect	Kenmerken	Deelkenmerken	Interventionisten	Regisseurs	Administrateurs
Inhoud van het werk	Regulering van de uitvoering van het werk	Afbakening doelgroep Afbakening activeringsdoelen Beoogde activeringsaanpak	'kansrijk' Smal, snelle uitstroom naar werk Individuele en groepsgewijze dienstverlening gericht op bemiddeling	'Middengroep'en/of 'kansarm' Breed (werk of opstap naar werk) Gevarieerd aanbod van beleidsmatig bepaalde activeringsprogramma's	Geen afbakening Breed (werk of opstap naar werk) Beperkt aanbod van beleidsmatig bepaalde activeringsprogramma's
	Beleidsregulering professionaliteit klantmanagers	Nadere regulering activeringsaanpak	Sanctiebeleid, gebruik werkgeversservicepunten voor bemiddeling Geen	Sanctiebeleid, Koppeling klantgroepen aan activeringsprogramma's Geen	Sanctiebeleid Koppeling klantgroepen aan activeringsprogramma's Geen
Governance	Uitbesteding en inbesteding Netwerksamenwerking		Alleen specifieke trainingen Beperkt	Uitvoering van activering Beperkt	Uitvoering van activering Beperkt

De interventionisten waren als gevolg van deze keuzes merendeels zelf verantwoordelijk voor de relatief ongereguleerde, individuele en groepsgewijze begeleiding van de kansrijke klanten waarbij (snelle) bemiddeling naar werk het strikt afgebakende doel was. De regisseurs werkten met minder strikt afgebakende activeringsdoelen, voor verschillende klantgroepen, in een context die hen aanstuurde om de uitvoering van de dienstverlening merendeels aan anderen over te laten, waarbij zij dus afhankelijk waren van de beschikbare inbestede en uitbestede diensten. De administrateurs werkten in een merendeels vergelijkbare beleidscontext als de regisseurs, maar hadden minder keuzemogelijkheden: zij moesten de nadere invulling van de Startbaantrajecten aan Startbaan overlaten, hadden slechts een beperkte capaciteit aan participatietrajecten beschikbaar, terwijl de kansrijke klanten in hun *caseload* door het UWV en collegaklantmanagers werden begeleid.

7.3 Organisatiekeuzes ten aanzien van het activeringswerk

In deze paragraaf beschrijven we de organisatiecontext waarbinnen de klantmanagers werkten, in termen van de organisatiekenmerken die in hoofdstukken drie potentieel van belang werden geacht in relatie tot de aard van het activeringswerk. Dit betrof keuzes ten aanzien van het primaire dienstverleningsproces en ten aanzien van de coördinatie van het werk. Van één eenvormige organisatiecontext per uitvoeringsvariant was geen sprake: op bepaalde aspecten waren tot op teamniveau verschillen zichtbaar. Deels was dit het gevolg van het feit dat teammanagers eigen discretionaire ruimte hadden ten aanzien van de aansturing van hun teams. Deze had bijvoorbeeld tot gevolg dat (binnen één sociale dienst) het ene team met striktere regel- en resultaatsturing te maken had dan het andere team of dat in het ene team meer aandacht aan professionalisering werd besteed dan in het andere team. De gegevens over organisatiekeuzes presenteren we daarom niet alleen per uitvoeringsvariant, maar voor zover daarbinnen verschillen zichtbaar waren ook per (soort) team binnen die variant.

7.3.1 Organisatiekeuzes ten aanzien van het primaire proces

In hoofdstuk drie werden twee keuzes ten aanzien van de dagelijkse werkorganisatie potentieel relevant geacht. Ten eerste betrof dit de wijze en mate van specialisatie van de dienstverlening en de gevolgen daarvan voor het aandeel van klantmanagers in activeringsdienstverlening. Ten tweede betrof dit de hoogte van de *caseload* in relatie tot de totale werklast van klantmanagers.

7.3.1.1 Horizontale specialisatie en de taken van klantmanagers

De rol van de klantmanagers in activeringsdienstverlening werd deels afgebakend door de eerder besproken beleidskeuzes met betrekking tot de uit- en inbesteding van de uitvoering van dienstverlening. Deze impliceerden immers dat de regisseurs en administrateurs voor wat betreft de uitvoering van dienstverlening voornamelijk de taak hadden om de voortgang te bewaken en eventuele sancties uit te voeren. De interventionisten waren zelf

volledig verantwoordelijk voor de uitvoering, omdat de dienstverlening voor hun klanten niet werd uitbesteed.

Het takenpakket van de klantmanagers werd echter niet alleen door de wijze van uitbesteding bepaald, maar ook door de keuze van de sociale diensten voor verschillende vormen van horizontale specialisatie van de activeringstaken.

Horizontale specialisatie binnen het dienstverleningsproces betrof ten eerste de opsplitsing van de diagnosefase. Naast de klantmanagers speelden andere medewerkers hierin een rol. De diagnose van *nieuwe* klanten²¹ werd in alle gemeenten door aparte *intake*-medewerkers gestart, die daarna de klanten aan de klantmanagers overdroegen. Door deze medewerkers werd als onderdeel van de uitkerings*intake* bepaald in welke klantgroep klanten werden ingedeeld en daarmee ook voor welke activeringsdienstverlening ze in principe in aanmerking konden komen. De regisseurs en interventionisten konden het traject na de *intake* nader invullen. Daarbij konden ze afwijken van de aanvankelijke indelingen als ze van mening waren dat klanten (toch) verkeerd waren ingedeeld. Klanten van de administrateurs konden al vanuit de intake worden aangemeld bij Startbaan, waarna ze voor trajectbewaking in hun *caseload* kwamen. Zij hadden wel een rol in de diagnose van nieuwe klanten die niet rechtstreeks vanuit de intake naar Startbaan werden doorverwezen. Dit betrof de klanten die mogelijk voor participatietrajecten konden worden aangemeld.

Startbaan Den Haag hanteerde, ten tweede, een vorm van horizontale specialisatie waarbij de uitvoering van activering werd gescheiden van de diagnose en de voortgangsbewaking. De consequentie hiervan was dat het takenpakket van de Startbaanconsulenten (regisseurs) vergelijkbaar was met dat van de overige regisseurs die de uitvoering als gevolg van uit- en inbesteding aan anderen moesten overlaten.²²

De sociale diensten kozen zoals eerder bleek verder voor horizontale specialisatie naar klantgroep²³ wat impliceerde dat klantmanagers niet zonder meer voor de activering van alle 'beleidsdoelgroepen' verantwoordelijk waren. De interventionisten hadden de kansrijke klanten in hun *caseload*. De administrateurs hadden geen afgebakende klantgroep en hadden dus niet met deze vorm van specialisatie te maken. Bij de regisseurs waren per gemeente verschillende vormen van doelgroepspecialisatie zichtbaar:

²¹ Voor klanten die al in de bijstand zaten was de diagnose wel een taak van de klantmanagers, bijvoorbeeld na afloop van een traject.

²² Voor de overzichtelijkheid wordt deze wat aparte positie van de Startbaanconsulenten verder niet meer herhaald.

²³ Binnen sommige teams vond nadere specialisatie plaats, bijvoorbeeld van klantgroepen op bepaalde trajecten of klanten op een bepaalde 'trede' van de participatieladder. Hiervan abstraheren we in dit hoofdstuk.

- ◆ de Amsterdamse regisseurs (klantenteams) hadden in principe alle klanten in hun *caseload* met uitzondering van de meest kansrijke klanten (die bij de interventionisten zaten);
- ◆ de Rotterdamse regisseurs waren gespecialiseerd in de kansarme klanten (activering) of de middengroep (re-integratie);
- ◆ de Haagse regisseurs waren verbonden aan Startbaanvestigingen die per branche waren georganiseerd. Dit impliceerde dat zij vooral klanten in hun *caseload* hadden die voor het trainingsaanbod van de betreffende vestiging geschikt werden geacht.²⁴

Tenslotte was variatie zichtbaar in de 'specialisatie van het activeringswerk'. Enerzijds waren er klantmanagers die alleen activeringstaken hadden ten behoeve van hun eigen klanten en soms ook voor klanten van collega's. Anderzijds waren er generalistische klantmanagers die óók de uitkeringbeheerstaak van de sociale diensten in hun pakket hadden. Zoals we zagen waren alleen de administrateurs uit Den Haag generalisten.

Tabel 7.2 Vormen van horizontale specialisatie per uitvoeringsvariant

Vorm van horizontale specialisatie	Interventionisten	Regisseurs	Administrateurs
Diagnose nieuwe klanten deels door aparte medewerkers	Ja	Ja	Ja
Doelgroepspecialisatie	Ja	Ja	Nee
Uitkeringstaken naast activeringswerk	Nee	Nee	Ja

Voorgaande moge duidelijk maken dat de uitvoeringsvarianten in deels verschillende organisatiecontexten plaatsvonden in termen van horizontale specialisatie van het werk. In tabel 7.2 zijn deze overeenkomsten en verschillen op een rij gezet.

7.3.1.2 Keuzes ten aanzien van verticale specialisatie

Waar horizontale specialisatie de taakverdeling betreft binnen hetzelfde hiërarchische niveau, gaat verticale specialisatie in termen van Mintzberg (2006) zoals we in hoofdstuk twee zagen over de verdeling van bevoegdheden tussen hiërarchische niveaus. Het gaat met andere woorden om de vraag welke beslissingen klantmanagers zelf over activering konden nemen en welke beslissingen hoger in de lijn plaatsvonden. In eerder onderzoek naar activering komt deze vorm van specialisatie niet expliciet aan bod (zie hoofdstuk drie). In de onderzochte sociale diensten was verticale specialisatie in het activeringswerk op twee manieren zichtbaar in de onderzochte praktijken.

²⁴ Overigens gaven zowel managers als klantmanagers in interviews aan dat de branche-indeling niet volledig bepalend was voor het traject omdat de nadruk lag op het aanleren van werknemersvaardigheden en niet op vakvaardigheden. Bovendien zaten lang niet alle klanten op een training bij Startbaan en konden ze bijvoorbeeld ook op een werkervaringsplek zitten die niet direct met de betreffende Startbaanbranche had te maken.

In de eerste plaats werd in alle drie de sociale diensten centraal bepaald welke activeringstrajecten klantmanagers konden inzetten. Deels betrof dit dus de inkoop van trajecten bij private bedrijven (vooral Rotterdam en Amsterdam), deels ging het om de inbesteding van trajecten bij andere gemeentelijke organisaties en afdelingen (alle gemeenten). Besluiten over deze externe dienstverlening werden voorbereid door aparte stafafdelingen, waarbij consultatie plaatsvond van uitvoerende afdelingen en trajectaanbieders.²⁵ Formeel besloten de centrale directies welk extern aanbod werd georganiseerd en ingekocht. Klantmanagers waren daarmee merendeels afhankelijk van dit centraal bepaalde aanbod en konden niet zelf trajecten inkopen. Dit was uiteraard vooral van belang voor de trajectregisseurs en de administrateurs die merendeels van dit aanbod afhankelijk waren. Afwijkingen van dit aanbod waren overigens tot op zekere hoogte wel mogelijk door:

- ◆ klanten voor dienstverlening aan te melden die niet door de sociale diensten werd gefinancierd;²⁶
- ◆ door bijzondere bijstand in te zetten voor met name kleine uitgaven in het kader van re-integratie;
- ◆ door gebruik te maken van klantgebonden budgetten (dit was alleen in Rotterdam en Den Haag mogelijk).

In de tweede plaats hadden in een aantal teams zogenoemde kwaliteitsmedewerkers²⁷ de taak om bepaalde activeringsbeslissingen van klantmanagers juridisch te toetsen en goed te keuren. In Rotterdam hadden zij ook een coachende taak. Per team verschilde welke beslissingen kwaliteitsmedewerkers moesten toetsen.²⁸ In tabel 7.3 staat hiervan een overzicht.

Zoals uit deze tabel blijkt hoefden de Amsterdamse klantmanagers en de coaches van Startbaan geen activeringsbeslissingen te laten toetsen: voor hen was deze vorm van specialisatie dus niet aan de orde.

²⁵ Rotterdam werkte bijvoorbeeld met zogenoemde 'boodschappenlijstjes' waarop werkpleinen konden aangeven welk type aanbod zij wilden laten inkopen of organiseren. In Den Haag speelde de Startbaanvestigingen een grote rol in het bepalen van het aanbod.

²⁶ In hoofdstuk zes zagen we hiervan een voorbeeld in een van de observatieverslagen.

²⁷ In het verleden werd deze functie ook wel 'wettstechnisch toetser', 'senior' of 'beslisser' genoemd.

²⁸ Rotterdam hanteerde een brevetsysteem voor klantmanagers. Klantmanagers konden dit brevet halen door het afronden van interne trainingen. In de tabel staan alleen de beslissingen van gebrevetteerde medewerkers die moesten worden getoetst. Ongebrevetteerde medewerkers moesten ook ontheffingen en trajectplannen laten beoordelen.

Tabel 7.3 Toetsing van activeringsbeslissingen door kwaliteitsmedewerkers

Team	Sancties	Overdracht naar ander team	Ontheffing arbeidsverplichting	Bijzondere Bijstand voor re-integratie
Interventionisten				
Uitstroom team Amsterdam	Nee	Nee	Nee	Nee
Team werk Rotterdam	Ja	Ja	Nee	Ja ²⁹
Regisseurs				
Klantenteams Amsterdam	Nee	Nee	Nee	Nee
Consulenten Startbaan Den Haag	Nee	Nee	Nee	Nee
Re-integratie/activering Rotterdam	Ja	Ja	Nee	Ja ³⁰
Administrateurs				
Trajectregie Den Haag	Ja	Nee	Ja	Nee

In de andere teams moesten klantmanagers hun beslissing om sancties op te leggen juridisch laten toetsen op rechtmatigheid, mede met het oog op mogelijke bezwaren van klanten. Alleen in Rotterdam moesten klantmanagers verder beslissingen om klanten over te dragen naar andere teams laten toetsen als het om overdracht naar teams ging die met minder kansrijke klanten werkten. Hier hadden de kwaliteitsmedewerkers dus een beperkte inhoudelijke rol in de (her-)diagnose door te beoordelen of klantmanagers de kansrijkheid van klanten goed hadden ingeschat en of ze de overdracht goed hadden beargumenteerd. Ook moest worden getoetst of het (incidentele) toekennen van bijzondere bijstand in het kader van re-integratie was toegestaan. De Haagse trajectregisseurs tenslotte moesten de ontheffingen van de arbeidsverplichting laten controleren.

7.3.1.3 Keuzes ten aanzien van de caseload en werklust van klantmanagers

Tenslotte kwam de hoogte van de *caseload* van klantmanagers als een relevante organisatiekeuze naar voren uit eerder onderzoek. Daarbij constateerden we dat aan de absolute hoogte van *caseloads* weinig conclusies kunnen worden verbonden als deze niet in relatie wordt gezien met het takenpakket van klantmanagers ten behoeve van klanten in de *caseload*. Tegelijkertijd zagen we in het vorige hoofdstuk dat klantmanagers zelf de hoogte van de *caseload* regelmatig als argument hanteerden voor de keuzes die zij maakten in het dagelijkse werk.

²⁹Alleen indien er geïndividualiseerd bijzondere bijstand moest worden verstrekt.

³⁰Alleen indien er geïndividualiseerd bijzondere bijstand moest worden verstrekt.

De empirische gegevens laten zien dat organisatiekeuzes met betrekking tot *caseloads* sterk uiteenliepen. Uit tabel 7.4 moge blijken dat er gemiddeld verschillen per uitvoeringsvariant zichtbaar waren, maar dat er ook binnen de onderscheiden uitvoeringsvarianten grote verschillen waren per team.

Tabel 7.4 Caseloads per uitvoerings/beleidsvariant

Variant	Teams	Gemiddelde caseload per team (eigen opgave klantmanagers ³¹)	Gemiddeld per uitvoeringsvariant
Interventionisten	Amsterdam uitstroomteams	55	80
	Rotterdam teams 'werk'	105	
Regisseurs	Den Haag startbaanconsulenten	80	195
	Amsterdam klantenteams	200	
	Rotterdam teams 're-integratie'	170	
	Rotterdam teams 'activering'	330	
Administrateurs	Den Haag trajectregisseurs	155	155

De klantmanagers die geacht werden diensten uit te besteden hadden naar verhouding een hogere *caseload* dan de klantmanagers die de dienstverlening zelf uitvoerden. De activeringsadministrateurs hadden met inachtneming van het feit dat ze ook de uitkeringswerkzaamheden moesten doen de zwaarste *caseload* en per saldo de minste tijd voor activering per klant. De interventionisten hadden naar verhouding de laagste *caseloads*.

Naast de hoogte van de *caseloads* hadden verschillende teams regelmatig te maken met herverdelingen van *caseloads* door het management. Dit betekende volgens de klantmanagers dat hun opgebouwde kennis van en contacten met klanten verloren gingen en ze daar extra tijd in moesten investeren, wat dus de werkbelasting vergrootte:

Adm10_r1 (regisseur): wat voor de behapbaarheid van je caseloads belangrijk is, is de stabiliteit. Ik had bijvoorbeeld een caseload waar heel veel mee gerommeld is, dus dan werden er weer zeventig klanten uitgehaald en dan kwamen er vijftig nieuwe bij, dan blijf je bezig.

7.3.2 De coördinatie van het activeringswerk

In de hoofdstukken twee en drie onderscheiden we in termen van Mintzberg (2006) drie mogelijke vormen van coördinatie die organisaties kunnen gebruiken om de aard van het uitvoerende werk te sturen: sturing via nadere regels voor de uitvoering van het werk (in aanvulling op wat het algemene beleid al reguleert), sturing op bepaalde te bereiken

³¹ Binnen teams konden caseloads ook verschillen, afhankelijk van ervaring.

resultaten en 'standaardisering van professionele vaardigheden'. De onderzochte sociale diensten bleken al deze coördinatieprincipes naast elkaar te hanteren: in die zin voldeden zij dus niet aan de ideaaltypen van Mintzberg voor bureaucratische, ondernemende of professionele organisaties.

7.3.2.1 Regelsturing

Sturing via uitvoeringsregels is zoals we in hoofdstuk twee zagen de klassieke bureaucratische wijze om in organisaties de uitvoering van publieke dienstverlening (verder) te coördineren. Alle drie de sociale diensten waren goed bekend met regelsturing, aangezien dit (van oudsher) de belangrijkste coördinatievorm was van het werk met betrekking tot de verstrekking en administratie van uitkeringen. Voor dat werk waren uitgebreide handboeken, werkprocesbeschrijvingen en protocollen beschikbaar.

De uitvoering van het activeringswerk was minder uitgebreid gereguleerd dan het uitkeringswerk, maar desalniettemin stuurden de sociale diensten wel middels verschillende regels en richtlijnen op de uitvoering. Deels waren deze vastgelegd in algemeen geldende werkinstructies die via intranet te raadplegen waren en verspreid werden. Deels werden richtlijnen mondeling meegedeeld door het teammanagement, bijvoorbeeld tijdens werkoverleggen. Deze uitvoeringsregels kunnen we globaal onderverdelen in twee groepen. Enerzijds waren er verschillende richtlijnen die (in aanvulling op de al besproken beleidsmatige regulering) betrekking hadden op de inhoudelijke invulling van de activeringsdienstverlening aan klanten. Anderzijds waren er verschillende regels en procedures met betrekking tot werkorganisatie, planning en vooral ook administratie en registratie.

De inhoudelijke richtlijnen betroffen zowel de diagnose als de uitvoering. Bij diagnose-richtlijnen ging het om informatie over beschikbare (externe) trajecten en (globale) omschrijvingen van de beoogde doelgroep per traject. Klantmanagers konden deze richtlijnen gebruiken om een traject te bepalen. Amsterdam stelde in dit kader een soort profileringsinstrument ter beschikking, de 'trajectenplanner'. Een andere diagnoserichtlijn betrof het laten uitvoeren van de toetsing van medische belemmeringen door externe keuringsbedrijven. Uitvoeringsrichtlijnen betroffen de maximale duur van begeleiding, de beoogde frequentie van contacten met klanten of het prioriteren van bepaalde klantgroepen die voorrang dienden te krijgen in de activeringsbegeleiding. Verder was het opleggen van sancties nader gereguleerd in de zin dat deze pas konden worden opgelegd als klanten de mogelijkheid tot hoor/wederhoor hadden gehad over het geconstateerde maatregelwaardig geachte gedrag. Tenslotte waren er richtlijnen voor de omgang met vakantie-aanvragen van klanten (de maximale vakantieduur), op basis van de mogelijkheden die de WWB daar toe biedt.

In hoofdstuk drie werd in verband met de analyse van activeringswerk niet alleen de vraag van belang geacht óf er regelgeving plaatsvindt, maar ook hoe strikt regels precies voorschrijven hoe het werk dient plaats te vinden. Dit kan immers van invloed worden geacht op de beslruimte van de dienstverleners. Ten aanzien van de meeste³² geschetste *inhoudelijke* richtlijnen geldt in dat verband dat we ze in alle sociale diensten als weinig strikt kunnen typeren in de zin dat ze niet precies voorschreven hoe klanten geactiveerd zouden moeten worden. De nadere invulling hiervan op klantniveau werd aan de klantmanagers overgelaten en werd afhankelijk gemaakt van de uitkomsten van hun gesprekken met klanten en andere informatie die zij over klanten hadden. De wijze waarop die gesprekken moesten worden gevoerd was niet gereguleerd. Dit kan geïllustreerd worden met een voorbeeld van een fragment uit een werkprocesbeschrijving voor de diagnose uit Amsterdam:

Fragment richtlijn uitvoering diagnose voor klantmanagers Amsterdam³³

Voor ondersteuning van de klant bij re-integratie maak je gebruik van een aantal voorzieningen.

Welke keus je maakt, is afhankelijk van:

- ◆ bevindingen tijdens het re-integratiegesprek;
- ◆ de mogelijkheden van de klant;
- ◆ de (toekomstige) vraag vanuit de arbeidsmarkt;
- ◆ de UWV WERKbedrijf-gegevens;
- ◆ het dossier.

Bij het kiezen van de voorziening moet de kortste weg naar werk worden genomen. Tevens kan een kosten-batenanalyse aan de orde zijn.

(...)

Bij de keuze van een voorziening moet rekening gehouden worden met medische en sociale omstandigheden, die hebben geleid tot ontheffing van de actieve sollicitatieplicht, en met eventuele verminderde beschikbaarheid, bijvoorbeeld wegens de verzorging van een kind. Na een tijdelijke ontheffingsperiode hoeven de arbeidsverplichtingen niet opnieuw te worden opgelegd. Ze vloeien rechtstreeks uit de WWB voort. Er moet wel een nieuw besluit genomen worden als de klant verzoekt om verlenging van de ontheffing of als er per ongeluk verzuimd is om in het besluit een einddatum te noemen van de ontheffing.

Trajectplanner en tredebepaling

Met behulp van de trajectenplanner in RAAK wordt de afstand van de klant tot de arbeidsmarkt bepaald en wordt de klant in een 'Trede' van de 'Re-integratieladder' ingedeeld.

³² De regels met betrekking tot vakantieaanvragen en de omgang met sancties kunnen wel als strikt worden beschouwd. Klantmanagers konden bijvoorbeeld geen vakantie weigeren of langer dan wettelijk mogelijk is vakantie toestaan. Evenmin konden zij afzien van procedures omtrent het opleggen van sancties als zij eenmaal besloten hadden een sanctie op te leggen.

³³ Bron: http://www.werkvoorschriftenwwb.nl/H01_reintegratie.htm#_Toc67110399, datum 5/9/2011.

De trede geeft aan hoe groot de afstand van de klant is tot de reguliere arbeidsmarkt. We kennen vijf treden:

Trede 1: klanten die wegens medische of psychische belemmeringen (in voorkomende gevallen ook: verslaving of dakloosheid) niet te belasten zijn met werk, een traject of activering (dus niet beschikbaar zijn voor en geheel ontheven zijn van arbeidsverplichtingen);

Trede 2: klanten die wegens zware belemmeringen - dikwijls van medische of psychische aard - (nog) niet te belasten zijn met arbeid, maar wel deel kunnen nemen aan een traject richting sociale of maatschappelijke activering;

Trede 3: klanten die een gemiddelde belemmering richting de arbeidsmarkt hebben en derhalve geplaatst kunnen worden op een traject richting werk (bijvoorbeeld: het Praktijkleercentrum) om hun 'algemene werknemersvaardigheden' te verbeteren;

Trede 4: klanten met ten hoogste een lichte belemmering;

Trede 5: deze trede is exclusief gereserveerd voor klanten die slechts gedeeltelijk beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt en ook daadwerkelijk aan het werk zijn voor dat volledige aantal 'beschikbare uren'.

Met behulp van de trajectenplanner kan de klantmanager ook het meest geschikte traject voor een klant bepalen.

Mogelijke voorzieningen

In RAAK is een overzicht aanwezig van alle voorzieningen, die beschikbaar zijn, met een beschrijving van doelgroep en doelstellingen.

Heeft de klant lichamelijke of psychische belemmeringen? Vraag dan een medisch/ psychologisch/ arbeidskundig advies bij één van de gecontracteerde instanties.

Deze formuleringen illustreren dat klantmanagers weliswaar aanwijzingen kregen voor het uitvoeren van het werk, maar dat dit weinig concrete aanwijzingen waren. Ze vereisten nadere invulling op basis van de gesprekken met de klanten. Categorieën als een 'gemiddelde' of 'lichte' belemmering zijn immers weinig sturend te noemen.

De richtlijnen met betrekking tot werkorganisatie hadden vooral betrekking op administratieve procedures. Deze richtlijnen waren wel overwegend 'strikt' te noemen: ze moesten worden gevolgd om het werk uit te kunnen voeren en de naleving werd deels gecontroleerd vanuit het management:

Rdm06_r4 (regisseur): er worden vijf of tien posten per maand uit je activiteiten gehaald om te kijken of die van a-z zijn verwerkt zoals we dat hebben afgesproken. Daar krijg je punten voor.

Deze procedures werden verder deels afgedwongen door geautomatiseerde werkprocessen die achter de pc doorlopen moesten worden om trajecten te kunnen starten of andere zaken voor klanten te kunnen regelen. Door de recente invoer van nieuwe ICT-systemen moest er volgens de klantmanagers meer dan voorheen verplicht geregistreerd worden:

Adm01_r1 (interventionist): dat is natuurlijk ook een andere taak, dat je administratief alles op orde hebt, dat kost ook tijd. Dat het in Raak allemaal goed geregistreerd staat, dat er een deelname is, dat de klant ergens mee bezig is, ook dat we in contacten... onze manager checkt dat wel wat we in die contacten opschrijven. Ik plak meestal alle mails er in, zo kan je het allemaal volgen. Zo probeer je ook tijd te winnen, als je probeert dat te combineren.

Deze regels betroffen onder meer het vastleggen van beslissingen ten aanzien van activering³⁴, het rapporteren over contacten met klanten en dienstverleners, het regelen van aanmeldingen bij externe trajecten en de administratieve verwerking van sancties. Deze registraties vormden de basis voor de verantwoording over het activeringsbeleid richting het centrale management en het gemeentebestuur. Daarnaast gaven sommige klantmanagers en managers aan dat registraties van belang waren voor dossieropbouw, voor het geval klanten (juridisch) bezwaar zouden aantekenen tegen bepaalde beslissingen.

Tenslotte konden richtlijnen betrekking hebben op het aantal klanten dat klantmanagers per week zouden moeten spreken. Deze richtlijnen werden merendeels op teamniveau afgesproken en konden een aandachtspunt tijdens functioneringsgesprekken zijn.

Niet alle klantmanagers hadden met dezelfde regels te maken. Per team kon verschillen welke richtlijnen precies golden. In tabel 7.5 staat per soort team een overzicht van deze verschillende soorten regels en richtlijnen waar de respectievelijke teams mee te maken hadden.

Uit de tabel blijkt een aantal overeenkomsten en verschillen.

Voor alle teams gold dat ze te maken hadden met richtlijnen omtrent de inzet van medische toetsen, de omgang met vakantieaanvragen, het opleggen van sancties en voor zover van toepassing het gebruik van beschikbare instrumenten ter ondersteuning van de diagnose en de keuze van trajecten.

³⁴ Voor zover beslissingen gevolgen voor de uitkering konden hebben ging dit in de vorm van juridische beschikkingen die ook naar de klanten werden gestuurd. Beschikkingen werden afgegeven bij het opleggen van activeringsverplichtingen, het verstrekken van ontheffingen voor activering en het opleggen van sancties.

Tabel 7.5 Vormen van regelsturing in de onderzochte teams

Onderwerpen van regelsturing ³⁵	Interventionisten		Regisseurs		Administrateurs		
	Adim uitstroom	Rdm werk	Adim klant	Dhg sb	Rdm act	Rdm re-int	Dhg trajectregie ³⁶
Inhoud van activeringsdienstverlening							
Diagnose en traject kiezen via profilingsinstrumenten en trajectbeschrijvingen	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee
Toetsing medische belemmeringen via externe medische toets	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Omgang met vakantieverzoeken	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Frequente klantcontacten (per klant)	Nee	Deels	Deels	Deels	Nee	Nee	Ja
Opleggen van sancties	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Maximale duur van de begeleiding	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee
Incidentele prioritering van groepen klanten voor klantcontacten	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Deels	Nee
Werkorganisatie en administratie							
Aantal klantgesprekken per week	Nee	Deels	Ja	Deels	Deels	Deels	Nee
Administratieve procedures en gebruik ict	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

³⁵ 'Deels' betekent dat teams ook binnen de kolom verschilden qua regelsturing op het betreffende aspect.

³⁶ De onderzochte teams van trajectregisseurs worden niet apart vermeld omdat tussen deze teams geen verschillen in regelsturing zichtbaar waren.

Verder hadden alle teams te maken met verplichte procedures voor administratie en registratie. Zoals in het vorige hoofdstuk bleek, pakte de administratieve belasting wel verschillend uit per uitvoeringsvariant. Vooral de teams met regisseurs ervoeren een grote druk vanwege de relatief hoge *caseloads* en het feit dat zij meer met externe dienstverleners hadden te maken wat meer verplichte procedures opleverde. De interventionisten moesten vooral hun eigen werk met klanten administratief verantwoorden door bijvoorbeeld korte gespreksverslagen. Dit vereiste niet dat verschillende computerschermen doorlopen moesten worden. De administrateurs hadden vooral administratief werk als er wijzigingen in trajecten plaatsvonden.

De variatie in regelsturing viel zoals ook uit de tabel blijkt niet eenduidig samen met de eerder onderscheiden uitvoeringsvarianten. Vooral onder de teams van interventionisten en regisseurs was variatie zichtbaar. De regelsturing op de verschillende teams met activeringsadministrateurs was wel eenvormig. Meer concreet was zoals uit de tabel blijkt variatie zichtbaar ten aanzien van de volgende regels:

- ◆ regels ten aanzien van de maximale duur van begeleiding golden voor de teams die op snelle uitstroom waren gericht (de interventionisten dus), maar ook voor een aantal teams met regisseurs (Startbaan Den Haag, re-integratieteams Rotterdam): zij konden niet enkel op basis van eigen inschattingen 'eindeloos' doorgaan met activeringsbegeleiding van klanten;
- ◆ richtlijnen voor de (minimale) frequentie waarmee klantmanagers klanten in hun *caseload* zouden moeten spreken kwamen bij enkele teams voor, verdeeld over de uitvoeringsvarianten. Bij de teams van activeringsadministrateurs was deze norm gekoppeld aan rechtmatigheidonderzoeken naar de uitkering en betrof dit een frequentie van eenmaal per jaar. Verder werden zij geacht drie maandelijks de voortgang van gestarte trajecten te controleren. Bij andere teams met dergelijke richtlijnen gold een hogere frequentie, variërend van maandelijks tot driemaandelijks;
- ◆ het incidenteel prioriteren van bepaalde klantgroepen kwam in sommige regisseursteams voor:

Adm09_r5 (regisseur): Er komen soms projecten en dan krijgen we van boven te horen, er komt een trede-1 screening, dan moeten we bijvoorbeeld drie maanden lang alleen onze trede-1 één klanten opschonen, iedereen uitnodigen, alles goed in het systeem regelen.

- ◆ tenslotte kwamen de richtlijnen voor het aantal gesprekken met klanten dat klantmanagers per week zouden moeten voeren voor in één interventionistenteam en in enkele regisseursteams. Dit kon in voortgangsgesprekken met managers aan de orde komen. In enkele teams werden klantcontacten 'afgedwongen' door centrale inplanning

van gesprekken of inroosting van bezoeken van klantmanagers aan werkplekken waar klanten een traject volgden.

Rdm06_r4 (regisseur): met de teamchef is afgesproken dat we bij fulltime ongeveer twaalf gesprekken per week doen. Dat is inclusief de quickscans bij het UWV, dat zijn zo'n drie-vier gesprekken per week.

Ten aanzien van regelsturing kunnen we dus concluderen dat klantmanagers in alle uitvoeringsvarianten te maken hadden met verschillende inhoudelijke en organisatorische uitvoeringsregels en –richtlijnen. Van eenvormige ‘typen’ regelsturing per uitvoeringsvariant was geen sprake: de regels waar klantmanagers precies mee te maken hadden konden tot op het niveau van de onderzochte teams verschillen. De meeste inhoudelijke regels waren te typeren als weinig ‘strikt’ omdat ze niet precies voorschreven hoe klanten geactiveerd zouden moeten worden en omdat ze nadere invulling behoeften op basis van contacten met klanten. Met name de administratieve procedures waren wel ‘strikt’ omdat ze gevolgd moesten worden om het werk uitgevoerd te krijgen én omdat hier op gecontroleerd werd door het management.

7.3.2.2 Resultaatsturing

Als uitvloeisel van het in de publieke sector populair geworden NPM-gedachtegoed zagen we in hoofdstuk drie dat (ook) sturing op uitkomsten van activeringsdienstverlening een vorm van coördinatie van het werk kan zijn. Deze sturing richt zich niet zo zeer op de uitvoering en invulling van dienstverlening, maar op de beoogde uitkomsten hiervan. Met uitzondering van de activeringsadministrateurs³⁷ hadden alle klantmanagers in dit onderzoek te maken met sturing op een of meer van de volgende mogelijke resultaten van hun activeringswerk:

- ◆ activeringsresultaten (uitstroom naar werk, uitstroom uit de uitkering, ‘stijging op de participatieladder’);
- ◆ aantallen of percentages te realiseren trajectplannen in de eigen *caseload*;
- ◆ incidenteel de ‘vulling’ van bepaalde aantallen externe activeringstrajecten;
- ◆ aantallen maatregeloverwegingen.

³⁷ In deze teams gold als enige afspraak rondom activering dat klanten minimaal jaarlijks gesproken moesten worden met betrekking tot activering en dat de dossiers over activering op orde moesten zijn. Deze vorm van sturing is eerder als ‘regelsturing’ al aan de orde geweest.

Tabel 7.6 Vormen van resultaatsturing per team en variant

Onderwerp van resultaatsturing	Interventionisten		Regisseurs				Administrateurs
	Adm uitstroom	Rdm werk	Adm klant	Dhg sb	Rdm act	Rdm re-int	Dhg trajectregie
Resultaatsturing activeringsresultaten	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee
Resultaatsturing aantallen trajectplannen	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee
Incidentele sturing op vulling van bepaalde externe trajecten	Nee	Deels	Nee	Deels	Deels	Deels	Nee
Resultaatsturing aantal maatregeloverwegingen	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Ja	Nee

De sturing op activeringsresultaten bestond in de eerste plaats uit te behalen resultaten met betrekking tot uitstroom naar werk of uit de uitkering³⁸, in lijn met de doelen van de WWB en de algemene gemeentelijke beleidsdoelen. Deze uitstroom *targets* waren niet nader gekwalificeerd in termen van bijvoorbeeld duurzaamheid of soort werk: alle uitstroom telde mee.

De hoogte van deze *targets* verschilde per uitvoeringsvariant en daarbinnen deels per team (tabel 7.7). Zoals verwacht zou kunnen worden hadden de interventionisten (gezien hun doelgroep van kansrijk geachte klanten en primaire activeringsdoel) gemiddeld hogere *targets* dan de andere teams.³⁹

Tabel 7.7 Hoogte van uitstroom targets

Variant-team	Uitstroom <i>target</i> ⁴⁰ (klanten per klantmanager per jaar) volgens opgave van klantmanagers
Interventionisten	
Teams werk Rotterdam	40-50
Uitstroomteams Amsterdam	65
Regisseurs	
Startbaan Den Haag	Maximaal 48, afhankelijk van klantengroep
Klantenteams Amsterdam	12
Re-integratie Rotterdam	20
Activering Rotterdam	6

³⁸ Hierover bestond in een aantal teams verwarring. Uitstroom uit de uitkering is niet hetzelfde als uitstroom naar werk, maar onduidelijk was wat nu precies de *target* was.

³⁹ Desalniettemin valt in tabel 7.7 op dat de interventionistenteams in Rotterdam een vergelijkbare uitstroom *target* hadden als de regisseurs uit Den Haag, die in principe een 'moeilijkere' doelgroep hadden.

⁴⁰ De *targets* waren deels verschillend geformuleerd. In deze tabel zijn ze zoveel mogelijk gestandaardiseerd.

De regisseurs hadden beduidend lagere *targets*, wat mede samenhang met het feit dat hun klantenbestand minder kansrijk werd geacht. Alleen bepaalde regisseurs van Startbaan-Den Haag hadden net als de interventionisten hoge uitstroom *targets*.⁴¹ De regissteurteams in Rotterdam hadden ten aanzien van activeringsresultaten verder nog *targets* voor de doorstroom van klanten naar de teams voor kansrijkere klanten.

Sturing op trajectplannen was een vorm van resultaatsturing die bij de interventionisten en de regisseurs voorkwam, maar die vooral veel nadruk kreeg bij de regisseurs.⁴² Het hebben van een trajectplan van klanten werd als een maat beschouwd voor 'geactiveerd worden'. Het ging hier alleen om aantallen trajectplannen, zonder nadere eisen aan de inhoud of resultaten van deze plannen.

Amsterdam stuurde in dit verband op 'participatiegraad' en 'activeringsgraad', indicatoren die neerkwamen op een beoogde deelname van negentig procent van de klanten aan een of ander activeringstraject: klantmanagers moesten met vrijwel alle klanten in hun *caseload* aantoonbaar afspraken hebben met betrekking tot activering en deelname aan trajecten. Rotterdam kende vergelijkbare *targets*, waarbij afhankelijk van het team tussen de vijftien en negentig procent van de klanten 'in traject moest zitten'. Bij Den Haag Startbaan moesten de meeste klanten actief zijn op een activeringsvoorziening.

De sturing op de vulling van bepaalde aantallen specifieke activeringstrajecten met klanten was vooral in het recente verleden een gangbare vorm van sturing. Inmiddels was men hier in alle gemeenten enigszins van afgestapt wegens tegenvallende resultaten en (grote aantallen) verkeerde doorverwijzingen:

Dhg_ind05⁴³ (regisseur): als je consulenten forceert om bepaalde trajecten te vullen, krijg je brokken. Je zal dus die consulent – en gelukkig wordt dat ook onderkend – de ruimte moeten geven om die beslissing te nemen: hoe kan ik die klant op de beste, de snelste en de meest efficiënte manier laten uitstromen naar werk, zodat we duurzaam afscheid nemen van de klant. En als je je daar mee gaat bemoeien als manager, en je zegt, ik wil dat je hem in de winkeltraining zet, (dat is gebeurd in het verleden), ik wil dat je dat opvult, ik heb dat zelf bij de hand gehad dat ik zei, maar ik denk dat de klant morgen aan het werk kan, nee, gij zult de klant in de training plaatsen, ik zei, dat moet toch niet gekker worden, ja maar die trainingen kunnen niet leeg staan en zo, dan krijg je natuurlijk een knotsgekke situatie. Gelukkig is dat losgelaten, want dat is dus echt schade aanrichten.

⁴¹ Regisseurs bij Startbaan die vooral klanten op langer lopende gesubsidieerde banen hadden zitten hadden lagere *targets*.

⁴² Bij de interventionisten lag de nadruk op de uitstroomresultaten.

⁴³ Dit citaat is afkomstig uit een van de individuele interviews met klantmanagers.

Toch kwam deze vorm van resultaatsturing voor in verschillende teams, zij het op meer incidentele basis. De achtergrond voor dergelijke opdrachten was doorgaans dat ingekochte dienstverlening onderbenut bleef of dat er sterke politieke sturing was om van bepaalde trajecten gebruik te maken.

Tenslotte kende Rotterdam als enige resultaatsturing op het aantal maatregeloverwegingen in de twee regisseursteams:⁴⁴

Rdm07_r5 (regisseur): (sturing op maatregeloverwegingen) is nieuw voor afgelopen jaar. Het managementteam heeft beslist dat er te weinig maatregelen werden opgelegd.

Hoewel managers in alle gemeenten vonden dat klantmanagers door de band genomen te weinig gebruik maakten van de mogelijkheid om sancties op te leggen, was Rotterdam de enige die hier middels *targets* op stuurde. Deze *target* bestond zoals de formulering al aangeeft niet uit een aantal feitelijk opgelegde sancties. De *target* betrof het aantal overwegingen dat klantmanagers maakten over het wel of niet opleggen van een sanctie als klanten in principe 'maatregelwaardig gedrag' hadden vertoond. Ook overwegingen die leidden tot het niet opleggen van sancties telden dus mee voor deze *target*. Deze overwegingen moesten zichtbaar zijn als rapportages in het ICT-systeem.

7.3.2.3 Standaardisering van professionele vaardigheden

Als laatste mogelijke vorm van coördinatie onderscheidden we in de hoofdstukken twee en drie tenslotte standaardisering van (professionele) kennis en vaardigheden met betrekking tot het activeringswerk. Daarbij gaat het om de vraag of en hoe organisaties stuurden op de professionaliteit van klantmanagers ten aanzien van het activeringswerk.

De sociale diensten waren hierbij gegeven het eerder aan de orde gekomen gebrek aan professionele institutionalisering van het activeringswerk op zichzelf aangewezen om deze standaardisering vorm te geven. Evenmin werden er zoals we zagen vanuit het lokale activeringsbeleid eisen gesteld aan de dienstverleners. In hoofdstuk twee onderscheidden we in dit kader globaal twee mogelijke strategieën: via het aannamebeleid, het in dienst nemen van werknemers die aan de vereiste professionele kwalificaties voldoen, of door het aanbod van interne scholingsprogramma's voor de zittende medewerkers.

Van de eerste strategie was op papier geen sprake. Zo hanteerden alle drie sociale diensten algemeen geformuleerde functie-vereisten voor de klantmanagersfunctie zonder specifieke eisen aan bijvoorbeeld de kennis en beheersing van bepaalde activeringsvaardigheden.

⁴⁴ Deze *targets* waren op het moment van onderzoek overigens van recente datum.

Verder werden geen specifieke opleidingseisen in relatie tot activeringswerk gesteld, wat de gevarieerde achtergronden van de klantmanagers (zie hoofdstuk zes) mede kan verklaren. Uiteraard speelt hier wederom het gebrek aan institutionalisering een rol, waardoor een algemeen erkend beroepsprofiel voor activeringswerk ook niet voorhanden was. Wel gaven managers aan voor zover mogelijk tijdens sollicitatieprocedures op zoek te gaan naar kandidaten die naar hun beleving de juiste achtergrond hadden voor activeringswerk. Bij enkele managers van de interventionisten bestond bijvoorbeeld een voorkeur voor zakelijk ingestelde medewerkers, met ervaring in de uitzendbranche of bij een re-integratiebedrijf:

Amsterdam (manager interventionisten): je hebt de nieuwe aanwas van klantmanagers die vaak uit de bemiddelingsindustrie komt, die gewoon denkt in termen van kansen. Wat kan ik doen voor mijn klant om te zorgen dat ie uit deze situatie komt? Uit die situatie van een uitkering waar ie nooit in zou moeten willen zitten. Maar ook: hoe krijg ik die klant die niet wil en die denkt het zo wel goed voor elkaar te hebben, hoe krijg ik die gemotiveerd, of hoe krijg ik die afgestemd, hoe pak ik die stevig aan.

Alle drie sociale diensten hadden verder interne programma's om professionele kennis en vaardigheden met betrekking tot activering te ontwikkelen, de tweede mogelijke strategie. Kenmerkend voor deze initiatieven was dat ze merendeels intern, door eigen opleidingsafdelingen van de sociale diensten werden ontwikkeld en uitgevoerd. De belangrijkste vormen van dergelijke ondersteuning vanuit de organisaties zelf betroffen:

- ◆ incidentele, door de centrale organisatie aangeboden trainingen voor klantmanagers gericht op voor activeringswerk relevant geachte onderwerpen (enkele teams van regisseurs en interventionisten);
- ◆ teamgebonden trainingen op initiatief van de teammanagers, soms met behulp van externe trainers (enkele teams van regisseurs);
- ◆ organisatie van periodieke of incidentele intervisie, uitwisseling tussen klantmanagers over de invulling van het activeringswerk (enkele teams van interventionisten en regisseurs, mede afhankelijk van de sturing hierop door teammanagers en beschikbare ruimte in de agenda);
- ◆ eenmalige *assessment* van voor activering relevant geachte communicatieve vaardigheden van klantmanagers als *input* voor personeelsbeleid (alle klantmanagers in Amsterdam);⁴⁵
- ◆ verplichte inroosting van een dagdeel voor 'vakontwikkeling' en deelname aan trainingen (alleen bij de regisseurs van Den Haag Startbaan).

⁴⁵ Het betrof een eenmalig project genaamd 'Nog Beter Worden' dat vanaf 2010 werd uitgevoerd op alle werkpleinen. De nadruk lag op beoordeling van communicatieve vaardigheden van klantmanagers op basis van observatie van interacties tussen klanten en klantmanagers.

Uit dit overzicht blijkt dat er variatie zat in de aandacht voor standaardisering van vaardigheden. In de teams van de activeringsadministrateurs was volgens de respondenten geen enkele inzet geweest op deskundigheidsbevordering met betrekking tot activering. Bij de interventionisten en regisseurs verschilde dit per team, maar hadden alle teams enkele trainingen gehad of hadden ze periodiek intervisie. De intervisie kwam vooral voor bij de interventionisten.

Rdm08_r1 (interventionist): we zijn heel erg van de casuïstiek besprekingen, wat doen we met klanten, wat voor klanten heb jij, wat doe je daar nu mee, we hebben wel een aantal basiscursussen gehad over hoe begeleid je een klant nu het beste, hoe coach je een klant. Wat we zelf doen is de arbeidsmarkt goed in de gaten houden, welke sector doet het goed en welk niet. Het is een groot stukje zelfverantwoordelijkheid door je zelf te ontplooiën in je werk. En de gesprekken die je met je klant hebt maken je tot re-integratiemiddel. Wat wil je klant, wat kan je klant, dat helpt je ook weer met je nieuwe klant. En zo bouw je de ervaring op en word je eigenlijk een volwaardig re-integratiecoach.

De meeste regisseurs kwamen hier in de dagelijkse praktijk naar eigen zeggen te weinig aan toe, ook al werd het belang hiervan wel onderschreven.

Veel klantmanagers en enkele managers beschouwden deze inspanningen overigens als onvoldoende sturing op 'professioneel' werken. Deels beschouwde men de kwaliteit van de ingezette trainingen onvoldoende omdat in trainingen niet de juiste onderwerpen aan bod zouden komen:

Adm02_r1 (interventionist): de opleiding hier is vooral op rechtmatigheid gericht. Artikel 17a tm q.

Dhg15_r3 (regisseur): het is een globale opleiding, we kregen wat kennis over WWB, over het systeem waar we nu mee werken, communicatievaardigheden, hoe ga je om met agressie, hoe ga je om met klagen van de klant.

Dhg17_r1 (administrateur): we hebben twee maanden opleiding gehad. We hebben ook wel rollenspellen gehad, maar dat ging niet over wat doe je met een klant, maar meer wat doe je als een klant heel erg begint te ratelen, hoe probeer je dan ertussen te komen.

Rdm03_r3 (regisseur): ik heb natuurlijk nog de ouderwetse opleiding voor bijstandsmaatschappelijk werk gehad, daar leer je een heleboel ook en ik heb nog een aantal cursussen gesprekstechniek gehad, maar dat is allemaal verouderd zeg maar.

Daarnaast werden investeringen per saldo als te beperkt of te weinig structureel ervaren:

Rotterdam (werkpleinmanager): eerst was het, en dat was veel te onzeker, holadiee, professionaliteit van de klantmanager. Ik heb toen nog gezegd, dat is wel leuk, maar wat betekent dat dan precies? Daar is eigenlijk nooit goed invulling aan gegeven. Ook niet in opleiding of zo, en toen ging die hele structuur op de schop. Dus mensen moesten zwemmen en zoeken.

Rdm04_r1 (interventionist): ik verbaas me erover dat er weinig tot niets is geïnvesteerd in de mensen en als een klant een traject wil en je ziet het zitten kan je daar zo vijf tot tienduizend euro aan uitgeven. Dat wordt wel in een klant geïnvesteerd, die is verder van het werk af dan wij, maar ik vind dat je wel je gereedschap moet onderhouden.

Adm09_r6 (regisseur): het is natuurlijk heel typerend dat er nu wordt gewerkt aan een opleiding voor klantmanagers, nu, en we zijn al bijna vijf jaar verder. Omdat nu is gebleken dat het gros van de klantmanagers het niet doet zoals het eigenlijk zou moeten, in de zin van competenties hebben om een smart gesprek te voeren, je hoeft niet in een techniekenrol te gaan zitten maar er zijn gewoon hulpmiddelen, niet een systeem, maar psychologische hulpmiddelen, dingen die gewoon heel duidelijk zijn hoe je een klant ergens naar toe kan leiden.

Dhg16_r2 (regisseur): je wordt er niet op getraind, maar er wordt vanuit gegaan dat je contact hebt met de accountmanagers, dat je het vacaturebulletin bijhoudt, de meest voorkomende vacatures en wat niet, intranet... bij de economische crisis was het nieuws op tv daarover.

Dhg13_r2 (administrateur): we waren bijstandsconsulent, ik kwam binnen als sociaal bijstandsmedewerker, toen is het intaker, bijstandsconsulent geworden. Toen werd het opeens trajectregie maar het was niet zo van trajectregie, je moet een traject gaan regisseren, opleiding ervoor.. ik werk hier tien jaar (...), ik krijg er geen grip op, wat nu logisch is, wat is nu goed voor de mensen.

De onderzochte organisaties besteedden met andere woorden aandacht aan de standaardisering van vaardigheden van de interventionisten en regisseurs, maar deze inzet werd door de betrokken klantmanagers zelf als onvoldoende steun voor professioneel werken beschouwd.

7.4 Beleids- en organisatiekeuzes en de uitvoering van activeringswerk

7.4.1 Inleiding

De vorige paragrafen hebben laten zien dat zowel beleids- als organisatiekeuzes tot verschillende contexten leiden waarbinnen de klantmanagers hun activeringswerk uitvoerden. Daarbij waren soms tot op teamniveau verschillen zichtbaar. Van een eenvormige context was dus geen sprake. In tabel 7.8 zetten we per uitvoeringsvariant de aangetroffen beleids- en organisatiekeuzes op een rij.

De laatste onderzoeksvraag betreft de vraag in hoeverre de aangetroffen uitvoeringsvarianten begrepen kunnen worden uit deze beleids- en organisatiekeuzes. In hoeverre is het meer professionele dan wel bureaucratische karakter van de uitvoeringsvarianten mede te begrijpen uit de geschetste beleids- en organisatiekeuzes? Deze vraag benaderen we in deze paragraaf op twee manieren.

Allereerst bekijken we per uitvoeringsvariant in hoeverre de voor die variant gemaakte (combinatie van) beleids- en organisatiekeuzes:

- ◆ van invloed kunnen worden geacht op de professionele of bureaucratische invulling van het werk;
- ◆ een stimulans vormen voor *coping* in het dagelijkse werk;
- ◆ de aangetroffen variatie in activeringsnormen begrijpelijk maakt.

Deze verkenning maakt inzichtelijker in hoeverre en hoe contextkenmerken een rol speelden in de uitvoering van het werk volgens de afzonderlijke uitvoeringsvarianten.

De aangetroffen variatie in zowel uitvoering als context biedt ten tweede de mogelijkheid voor onderlinge vergelijking van uitvoeringsvarianten op basis waarvan we zullen bekijken in hoeverre en hoe variatie in beleids- en organisatiekeuzes van belang moet worden geacht voor variatie in de uitvoering.

Tabel 7.8 De context van beleid en organisatie per uitvoeringsvariant

Context aspect	Kenmerken	Deelkenmerken	Interventionisten	Regisseurs	Administrateurs
Beleid					
Inhoud van het werk	Regulering van de uitvoering van het werk	Afbakening doelgroep	Kansrijk	Middengroep en/of kansarm	Geen afbakening
		Afbakening activeringsdoelen	Smal, snelle uitstroom naar werk	Breed (werk of opstap naar werk)	Breed (werk of opstap naar werk)
		Beoogde activeringsaanpak	Individuele en groepswijze dienstverlening gericht op bemiddeling	Gevarieerd aanbod van beleidsmatig bepaalde activeringsprogramma's	Beperkt aanbod van beleidsmatig bepaalde activeringsprogramma's
		Nadere regulering activeringsaanpak	Sanctiebeleid, gebruik werkgeversservicepunten voor bemiddeling	Sanctiebeleid, koppeling klantgroepen aan activeringsprogramma's	Sanctiebeleid Koppeling klantgroepen aan activeringsprogramma's
	Beleidsregulering		Geen	Geen	Geen
	professionaliteit klantmanagers				
	Uitbesteding en inbesteding		Alleen specifieke trainingen	Uitvoering van activering	Uitvoering van activering
<i>Governance</i>	Netwerksamenwerking		Beperkt	Beperkt	Beperkt
Organisatie					
Organisatie primair proces	Horizontale specialisatie	Diagnose nieuwe klanten deels door aparte medewerkers	Ja	Ja	Ja
		Doelgroep specialisatie	Ja	Ja	Nee
		Uitkeringsstaken naast activeringswerk	Nee	Nee	Ja
	Verticale specialisatie		Centrale inkoop van activeringsprogramma's	Centrale inkoop van activeringsprogramma's	Centrale inkoop van activeringsprogramma's
			Wisselend per team: toetsing van sancties en overdrachten naar andere teams	Wisselend per team: toetsing van sancties en overdrachten naar andere teams	Toetsing van sancties en vrijstellingen
	<i>Case load</i>		'Laag'	'Hoog'	'Hoog'
Coördinatie	Regelsturing op de uitvoering	Nadere regelsturing inhoud dienstverlening	Beperkt, variatie per team, weinig strikt	Beperkt, variatie per team, weinig strikt	Beperkt, weinig strikt
		Nadere regelsturing werkorganisatie en administratie	Ja, strikt	Ja, strikt	Ja, strikt
	Invulling resultaatsturing		Nadruk op activeringsresultaten (uitstroom) en beperkt op trajectplannen	Nadruk op activeringsresultaten, incidenteel 'trajecten vullen'	Nadruk op realisatie herbeoordelingsgesprekken
	Standaardisering vaardigheden activeringswerk		Beperkte intervisie en trainingen	Beperkte intervisie en trainingen	Geen

7.4.2 Beleids- en organisatiekeuzes en het activeringswerk van de interventionisten

Zoals in hoofdstuk zes werd uitgewerkt bestond het werk van de interventionisten vooral uit het individueel of groepsgewijs begeleiden van kansrijke klanten naar betaald werk. Dit werk behelsde contacten met klanten, administratieve taken en (beperkte) interacties met andere dienstverleners. Het werk volgens deze variant werd als overwegend professioneel getypeerd. Klantmanagers waren niet primair bezig met het uitvoeren van regels, maar met het geïndividualiseerd en gedifferentieerd begeleiden van klanten richting uitstroom. Deels leidde dit tot *rule bending*, bijvoorbeeld ten aanzien van het aanpassen van het beleidsdoel 'snelle uitstroom naar algemeen geaccepteerd werk' in 'duurzame uitstroom' of 'passend werk'. Ook de toepassing van sancties vond vooral op basis van als professioneel getypeerde beslissingen plaats, hoewel klantmanagers hier soms ook van afzagen vanwege de als complex beschouwde procedures. De gehanteerde activeringsnormen varieerden en ontbeerden een eenduidige professionele verankering.

In dit hoofdstuk zagen we dat de interventionisten werkten in een beleidscontext die persoonlijke, op snelle uitstroom gerichte dienstverlening beoogde voor een afgebakende groep van kansrijk geachte klanten. Hoé klantmanagers deze begeleiding moesten invullen was niet of nauwelijks nader gereguleerd, met uitzondering van de toepassing van sancties en het gebruik van werkgeversservicepunten. Beleids- en organisatiekeuzes maakten de interventionisten verantwoordelijk voor zowel diagnose als uitvoering en leverden hen relatief lage *caseloads* op. Nadere regelgeving had vooral betrekking op administratieve procedures en de duur van de begeleiding. Daarnaast hadden de interventionisten te maken met resultaatsturing op uitstroomresultaten, waarbij de *targets* gemiddeld hoger lagen dan in de andere varianten. De sturing op trajectplannen in enkele teams speelde geen grote rol. Van standaardisering van vaardigheden was weliswaar sprake, maar volgens respondenten in onvoldoende mate en met onvoldoende kwaliteit.

In hoeverre en hoe speelden deze beleid- en organisatiekeuzes een rol in de als overwegend professioneel getypeerde wijze van uitvoering door de interventionisten?

Ten aanzien van de beleidscontext werd in hoofdstuk drie gesteld dat een meer professionele uitvoering vooral verwacht zou kunnen worden in een context van geïndividualiseerd en gedifferentieerd activeringsbeleid, dat nadere keuzes omtrent activering aan de dienstverleners overlaat maar mogelijk wel eisen stelt aan de expertise van de dienstverleners. Voor de interventionisten, die we als overwegend professioneel typeerden, geldt dat de beleidscontext een aantal aspecten van het werk vastlegde: zowel het activeringsdoel, de duur van begeleiding als de doelgroep werden immers vrij exact door beleid bepaald zodat ten aanzien van die aspecten van dienstverlening niet of nauwelijks nader gedifferentieerd kon worden door de klantmanagers. Maar de kern van het werk, de geïndividualiseerde

activeringsdienstverlening die de interventionisten konden bieden, was niet gereguleerd, wat ruimte bood. Juist in die dagelijkse begeleiding namen de klantmanagers zoals we zagen professionele beslissingen omtrent activering en was individualisering mogelijk.

De organisatiecontext waarin zij werkten faciliteerde in grote lijnen deze manier van werken.

Ten eerste hadden zij vanwege de hen toegewezen activeringsrol in vergelijking met de andere twee varianten de meeste taken waarbinnen zij professionele beslissingen konden nemen, te weten een groot deel van de diagnose en de verdere begeleiding van de klanten richting werk.

Ten tweede maakten verschillende organisatiekeuzes hun werklast dermate behapbaar dat –in vergelijking met de andere twee uitvoeringsvarianten *coping* met werkdruk een minder grote rol speelde: de relatief lage *caseload*, hun focus op de activeringsrol en de naar verhouding lagere administratieve druk speelden hierbij een rol en ‘maximeerden’ de werktijd die zij aan activering konden besteden.

Adm01_r1 (interventionist): als je caseload lager is heb je ook meer tijd om deze mensen bij de hand te nemen. Want dat moet je echt gaan doen.

De strikte sturing op administratie en verantwoording vormde in deze variant daardoor geen doorslaggevende prikkel tot overwegend bureaucratisch werken, hoewel deze soms wel tot *coping* leidde.

De nadere regulering van het werk via bijvoorbeeld de eisen aan maximale duur en het sanctiebeleid was, in de derde plaats, relatief zacht en gaf klantmanagers de ruimte om hiervan, zoals we in hoofdstuk zes ook zagen, op basis van professionele beoordelingen en uitkomsten van interacties met klanten van af te wijken:

Adm02_r4 (interventionist): (de trajectenplanner) zegt eigenlijk heel weinig, die geeft het ongenueanceerd weer, er wordt geenszins gemotiveerd wat de achterliggende reden of gedachte is, ik vind ook motivatie in kaart brengen, een kwalitatief verhaal gewoon, dat vind ik veel meer waarde hebben, ook als ik het van een andere klantmanager lees bijvoorbeeld, dan heeft dat voor mij veel meer waarde dan als ik een ingevulde trajectplanner zie. Dan denk ik, het zegt me helemaal niets.

Adm02_r1 (interventionist): zes maanden begeleiding is wel het streven, maar je bepaalt zelf of je daar over heengaat. Soms denk je al na drie maanden, dit wordt echt niks, en dan draag je ze over, dan moet iemand anders er maar mee verder. (...) (De trede-indeling) is ook geen

waterdichte omschrijving, want officieel was trede vier vier tot zes maanden zonder werk, ik heb er nu eentje die is tien jaar niet aan het werk geweest, maar andere zaken kunnen dermate zwaar wegen, het is een relatief begrip. Die is zo gemotiveerd en als mensen dat uitstralen, dan zijn ze trede vier al bijna.

De op NPM geïnspireerde resultaatsturing beïnvloedde, in de vierde plaats, de aard van het werk op verschillende manieren. Enerzijds perkte ze de professionele ruimte in, omdat ze de klantmanagers meer richtte op het beleidsdoel van snelle uitstroom dat niet altijd overeenkwam met de norm van de klantmanagers ten aanzien van activeringsdoelen: in hoofdstuk zes zagen we immers dat een aantal klantmanagers de voorkeur gaf aan passend en/of duurzaam werk,⁴⁶ een meer geïndividualiseerd uitstroombdoel dus. In hoofdstuk zes zagen we ook dat deze spanning soms tot *rule bending* leidde in de zin dat klantmanagers hun eigen norm voorrang gaven. Maar tegelijkertijd maakten deze *targets* toepassing van de professionele normen niet onmogelijk, omdat in deze variant de resultaatsturing wel betrekking had op een *target* die globaal overeenkwam met het professionele doel van de klantmanagers zelf, namelijk het realiseren van uitstroom naar werk. De klantmanagers onderschreven deze beleidsopdracht en pasten soms ook hun normen aan onder invloed van deze sturing:

Adm01_r2 (interventionist): het is heel dubbel met zo'n target, in het begin was het benauwend en van, ik weet niet of het gaat lukken. Maar ik merk dat het ook stimuleert, dat het voor mij wel heel duidelijk is van, het moet die kant op. Ik merk dat ik daardoor naar klanten toe ook echt andere keuzes maak. Dat had ik niet verwacht (...) Ik heb door de targets toch de focus anders gelegd. Veel meer gericht op echt uitstroom, en het maakt niet uit kortdurend of langdurend, en in het verleden was ik veel meer bezig om mensen langdurig uit te laten stromen. Dat is voor mij nu echt geen doel meer.

Adm01_r3 (interventionist): ja, soms ga je iets korter door de bocht, dat je iets minder ruimte geeft aan mensen. Die cijfers spelen in het achterhoofd wel een rol, maar dat je echt een heel andere keuze maakt, dat denk ik niet.

Daarnaast vonden sommige klantmanagers de *targets* realiseerbaar zonder er speciaal aandacht aan te hoeven geven, zodat ze zich er om die reden niet erg door lieten sturen:

Rdm04_r2 (interventionist): als de targets strakker zouden zijn... ik ben er wel heel gevoelig voor. Maar dit was zo makkelijk haalbaar, dat het mijn werk niet beïnvloed heeft. In maart had ik al de uitstroom die ik moest hebben.

⁴⁶ Wat zoals we zagen in Amsterdam ook een beleidsdoel was, alleen vertaalde dit zich niet in de *targets*.

Adm02_r2: ja, dat is dan zo'n target van, er moeten volgend jaar 400 uit per werkplein, dat doen we hier al in vier maanden of zo.

Het werken met resultaatsturing verminderde anderzijds de invloed van de toch al lichte vorm van regelsturing, omdat resultaat belangrijker werd geacht dan het naleven van de regels en richtlijnen, bijvoorbeeld met betrekking tot de inzet van bepaalde middelen:

Adm01_r1 (interventionist): kijk, onze doelstelling is om die 330 uitstroom te halen, als mij dat lukt zonder hulp van de carrousel dan maakt dat niet uit. Als ik denk dat het voor iemand niet goed is om naar de carrousel te gaan omdat iets anders beter is, dan heb ik mijn punt gemaakt. Die vrijheid hebben wij.

De resultaatsturing perkte dus de professionele ruimte enigszins in door de inperking van activeringsdoelen, maar leidde tegelijkertijd tot ruimte omdat ze een (extra) argument vormde om van de richtlijnen met betrekking tot de uitvoering af te wijken.

Tenslotte werd de context van de interventionisten gekenmerkt door beperkte standaardisering van professionele vaardigheden: de klantmanagers zelf hadden geen eenduidig en algemeen erkend beroepsprofiel in relatie tot activeringswerk en de sociale diensten zelf investeerden althans volgens respondenten zelf weinig in de ontwikkeling hiervan. Dit maakt de aangetroffen variatie in activeringsnormen een stuk begrijpelijker. De professionele legitimering van het handelen oversteeg hierdoor nauwelijks de werkplek of zelfs de individuele klantmanager. Ze waren voor het ontwikkelen van activeringsvaardigheden in hoge mate afhankelijk van hun eigen leerprocessen op de werkplek:

Rdm04_r1 (interventionist): ik ben het gaandeweg gaan leren, maar je neemt wel een heel stuk van jezelf mee, hoe je zelf in het leven staat. Dat stukje van het leven wat werk betreft ook. Als jij zelf zegt, ik vind werk helemaal niet belangrijk en het kan me gestolen worden, ik denk dat je hier dan niet op de goede plaats zit. Ik merk wel dat we allemaal erg op werk gericht zijn, maar hoe we het precies invullen, dat is die vrijheid. We weten wel waar het naar toe moet.

In één van de teams vond dit praktijkleren plaats doordat tijdelijk medewerkers van uitzendbureaus in het team werkten, die min of meer als rolmodel golden voor de overige klantmanagers:

Adm01_r2 (interventionist): ja, ik denk dat je toch wel leert kijken zoals zij ook kijken, ook heel erg vanuit de arbeidsmarkt: wat is er, daar moet iemand zich platgezegd naar schikken. Dat we daardoor een beter beeld hebben van waar zijn de banen. En in het verleden, wist je dat

eigenlijk niet, soms deed je alsof je het wist, nu is het wel, je weet het omdat je het zo vaak ziet, welke vacatures er zijn, wat komt er binnen.

Al met al bood deze context de klantmanagers dus ruimte om min of meer zelf te bepalen welke specifieke invulling ze aan het realiseren van de uitstroomdoelen gaven op klantniveau. Ze konden als publieke professionals een weliswaar nauw omschreven opdracht van de organisatie min of meer naar eigen professioneel inzicht uitvoeren. Tegelijkertijd bood de context weinig mogelijkheden om het werk bureaucratisch uit te voeren. De interventionisten hadden immers met relatief weinig regelgeving op de inhoud van hun werk te maken.

7.4.3 Beleids- en organisatiekeuzes en het activeringswerk van de regisseurs

Het activeringswerk van de regisseurs bestond zoals in hoofdstuk zes bleek uit het bepalen van de activeringsdoelen van klanten, het kiezen van een daarbij passend activeringsprogramma uit beschikbaar aanbod en het bewaken van de voortgang van de uitvoering daarvan. Bij sommige klanten hadden de klantmanagers een eigen begeleidingsrol. In de dagelijkse uitvoering van dit werk speelden naast klantcontacten administratieve werkzaamheden een grote rol. De aard van dit werk bleek minder eenduidig te typeren. Sommige regisseurs gebruikten voor de diagnose de instrumenten die activeringsbeleid bood om klanten op een professionele wijze te activeren, waarbij het activeringsresultaat belangrijker werd geacht dan het toepassen van regels. Anderen lieten zich meer sturen door de beleidsrichtlijnen en hanteerden een als meer bureaucratisch getypeerde werkwijze. Het monitoren van de activeringstrajecten kreeg in sommige gevallen eveneens een als professioneel getypeerd karakter, maar had tegelijkertijd een bureaucratisch karakter door de toezichhoudende rol van deze klantmanagers. Bovendien kregen monitoringwerkzaamheden als gevolg van *coping* minder aandacht dan de klantmanagers zelf noodzakelijk achtten. Voor zover van professionele beslissingen sprake was, hanteerden de regisseurs net als de interventionisten variabele activeringsnormen.

Eerder beschreven we in dit hoofdstuk dat de beleidscontext de regisseurs tot op zekere hoogte ruimte bood om op klantniveau te individualiseren, zowel qua activeringsdoelen als wat betreft activeringsaanpak. Beleidskeuzes impliceerden dat de regisseurs de uitvoering van de dienstverlening merendeels moesten overlaten aan externe dienstverleners, zowel publiek als privaat. Het activeringbeleid bakende de keuzemogelijkheden af door de centrale inkoop van bepaalde programma's, maar reguleerde maar beperkt hoe de klantmanagers vervolgens hun keuzes moesten maken. Het bieden van persoonlijke dienstverlening aan klanten was niet 'verboden'. Ze hadden te maken met een als hoog bestempelde *caseload*. De uitvoering van het werk werd gereguleerd door een beperkt aantal uitvoeringsrichtlijnen en wederom strikte regels voor de administratieve procedures. De resultaatsturing betrof vooral

het realiseren van trajectplannen en in mindere mate het boeken van activeringsresultaten. Incidenteel werd gestuurd op het vullen van bepaalde soorten trajecten. Ook bij de regisseurs was weinig sprake van standaardisering van vaardigheden.

Ook voor de regisseurs kunnen we de vraag stellen in hoeverre de aangetroffen werkwijzen en de verschillende uitvoeringslogica's daarbinnen kunnen worden begrepen uit de geschetste beleids- en organisatiekeuzes.

Met betrekking tot het activeringsbeleid waar regisseurs mee te maken hadden, kunnen we stellen dat dit in principe de mogelijkheid bood voor zowel de meer professionele als meer bureaucratische aanpak van het werk die werd beschreven. Enerzijds was immers sprake van individualiseringsmogelijkheden zonder dat precies werd gereguleerd hoe klanten geactiveerd moesten worden: dit bood de ruimte voor de professionele diagnoses die werden aangetroffen. In bepaalde gevallen konden klantmanagers zo bleek bovendien ook buiten het centraal georganiseerde aanbod om passend geachte dienstverlening organiseren. De afbakening van programma's bepaalde met andere woorden niet zozeer hoe klantmanagers *moesten* activeren, maar vooral hoe ze *konden* activeren. Voor zover klantmanagers de beschikbare programma's voldoende gevarieerd en van voldoende kwaliteit vonden maakte dit een professionele aanpak in principe mogelijk. Maar anderzijds bood het beleid ook richtlijnen ten aanzien van de koppeling van klanten aan programma's. Klantmanagers konden daarmee ook 'kiezen' voor een bureaucratische afhandeling waarbij ze hun eigen inbreng beperkten en vooral volgens de richtlijnen klanten beoordeelden en op trajecten plaatsten.

Ten aanzien van de overige organisatiekeuzes met betrekking tot het werk van de regisseurs kunnen we stellen dat deze professioneel activeren na de diagnose weliswaar niet onmogelijk maakten, maar wel op verschillende manieren bemoeilijkten en, in de termen van hoofdstuk zes, beknotten. Verschillende organisatiekeuzes creëerden een werklast voor de regisseurs die aanleiding gaf tot *coping*. Daarnaast en in vergelijking met de interventionisten introduceerden ze meer bureaucratische elementen in het werk van deze klantmanagers, die voor een deel samenhangen met de wijze van uitbesteden en de verantwoordingsplicht van de uitvoerders.

Met het merendeels uitbesteden van de dienstverlening na de diagnose, besteedden de klantmanagers ook een deel van de professionele beslissingen over de invulling van de activeringsbegeleiding uit. Waar de interventionisten beslissingen over hun eigen begeleiding moesten nemen, moesten de regisseurs zich vooral een oordeel vormen over de adequaatheid van de begeleiding van de externe dienstverleners (met uitzondering van de klanten die ze zelf begeleidden). Daar zat zo bleek een professionele kant aan ('wordt de

klant goed geactiveerd?), maar ook een bureaucratische, toezichthoudende kant ('houdt de dienstverlener zich aan de afgesproken procedures? '). Een gevolg hiervan was (een extra) administratieve belasting als gevolg van het uitbesteden die van het werk zo bleek een overwegend administratieve functie maakte.

Rdm05_r2 (regisseur): moet je nagaan, als je iemand aan moet melden voor inburgering, dan voel ik mezelf de lul, want dan moet je vier soorten aanmeldingen doen, je moet naar een soort stroomschema kijken, je moet de klant uitnodigen, kinderopvang moet geregeld worden, met een zo'n inburgeringsklant ben je heel lang bezig.

Hierbij waren overigens geen verschillen zichtbaar tussen klantmanagers die met private uitbesteding of publieke inbesteding te maken hadden vanuit hun regiefunctie. De werkrelatie met uitvoerders van in- en uitbestede dienstverlening was op gelijke wijze georganiseerd. Op het niveau van de uitvoering van de onderzochte klantmanagers had dit verschil geen invloed op de aard van het werk.

De hoge en wisselende *caseloads* bevorderden in combinatie met de wijze van specialisatie de werklast en bevorderden verder de in hoofdstuk zes beschreven *coping*. In de eerste plaats dwongen hogere *caseloads* de regisseurs om met hun beschikbare tijd te schipperen en hun aandacht voor klanten te rantsoeneren:

Adm11_r3 (regisseur): dat is misschien wel een conflict tussen organisatieregels en de praktijk van het klantmanagement. De hoogte van de caseload en de tijd die je aan een klant kan besteden is gebaseerd op klanten alleen aanmelden op een traject... en dan na een half jaar of jaar weer terugzien en weer aanmelden op een traject(...) Terwijl in de praktijk, wat het werk nu vraagt, om iemand echt te bemiddelen naar de arbeidsmarkt, is dat je meerdere gesprekken inplant en dat je heel individueel gaat kijken naar wat is nu goed voor deze klant. En met een caseload van tweehonderd wringt dat.

Adm11_r2 (regisseur): de ideale caseload, maar dat zal hier wel hypothetisch blijven, is zestig man, waar je dan gewoon constant bovenop kan zitten. Als ieder zestig man zou hebben, daar kan je mee aan de gang. Dan kan je ze echt minimaal één keer per maand oproepen van kom maar, wat gaan we doen, hoe ver ben je.

Met name de monitoring en eigen begeleidingswerkzaamheden kwamen hierdoor in het geding in de teams met de relatief hogere *caseloads*. In de tweede plaats vergrootten ze de administratieve belasting, omdat voor klanten die geen persoonlijke aandacht konden krijgen wel voortgangsrapportages of aanvragen binnen bleven komen die verwerkt moesten worden: de beschikbare tijd voor klantcontact nam daardoor (verder) af ten gunste

van bureaucratische taken. De harde regels met betrekking tot administratie versterkten dit verder.

Ten aanzien van nadere regelgeving op de inhoud van dienstverlening gold dat de richtlijnen met betrekking tot de inhoud van de dienstverlening net als bij de interventionisten geen doorslaggevende invloed hadden:

Adm01_r6 (regisseur): in elke trede is eigen inbreng wel mogelijk. Een trede vier klant moet naar het uitstroomteam, maar als ik denk dat ik het beter kan dan houd ik hem gewoon bij me. Er zal geen teamleider komen met, hij moet nu naar het uitstroomteam. Het moet officieel wel, maar dat ziet niemand. Gesprekken voeren, cv, sollicitatiegesprekken oefenen, een stukje empowerment. Trede drie moet eigenlijk naar het praktijkleercentrum, maar nu kan je dat ook nog omzeilen door zelf aan te melden op andere trajecten. Trede twee kan je mensen ook vrijwilligerswerk laten zoeken buiten DWI, dus geen sap/map. Trede 1: je kan zelf besluiten of je iemand tijdelijk ontheft, hoe je dat doet, wat voor afspraken je maakt. Dus je kan er best nog wel je eigen inbreng in kwijt, het is niet dat je een aanmeldmachine bent. Misschien dat we dat wel worden, maar dat weet ik niet.

Adm09_r6 (regisseur): die trajectplanner is toch ook te gek voor woorden, je stopt een mens in de computer en daar komt een antwoord uit. Het systeem is bedacht omdat er geen vertrouwen was in de klantmanager. Ze dachten als je dan een klant invoert en je gaat een aantal vragen beantwoorden, dan weet je wat je met die klant kan doen. Maar dat is heel erg individueel.

Rdm07_r5 (regisseur): met die achttien maanden grens, dat is een standaard die is gegeven, maar op het moment dat je op zeventien maanden gewoon hartstikke lekker bezig bent met iemand, dan ga ik hem niet overdragen. Ook al blijft ie vijftieng maanden bij mij. Er zijn inderdaad klanten die al vierentwintig maanden in onze caseload zitten.

De resultaatsturing op aantallen trajecten speelde wel een rol in de werkwijze van de regisseurs. Op deze *targets* werd nadrukkelijk gestuurd door het management op basis van cijfers uit de ICT-systemen. Deze *targets* zorgden er voor dat de regisseurs voorrang gaven aan klanten zonder traject, wat deels ten koste ging van de monitoring en begeleiding van klanten waar al afspraken mee waren gemaakt. Ze stimuleerden met andere woorden het rantsoeneren van tijd ten gunste van klanten zonder activeringstraject en beperkten de ruimte voor de als meer professioneel getypeerde invulling van het werk na de diagnosefase:

Rdm06_r3 (regisseur): we werken natuurlijk wel aan de hand van een caseloadlijst, we moeten wel cijfers halen net als iedereen. Als ik nu nog honderd trajecten moet afsluiten met

klanten dan ga ik nu dus eerst op zoek naar degenen die nog niet in een traject zitten. Klanten moeten een persoonlijk traject hebben, dan kan je altijd zeggen hij is drieënzestig, hij gaat niks meer doen. Dan kan je een traject uitzetten tot zijn vijfenzestigste en dan staat ie wel gevuld.

Adm09_r2 (regisseur): we worden geleefd door middel van lijstjes die we krijgen, van collega's die zich bezighouden met lijstjes, of met de actielijst. Bijvoorbeeld, er komt nu opeens een collega naar ons toe met een lijstje van vijftwintig klanten die geen deelname hebben, dan krijg je een mail en je zegt, dat is prioriteit, dus je gaat meteen aan de slag.

Klantmanagers gaven bovendien aan dat door deze *targets* ook de kwaliteit van de diagnoses onder druk kon komen te staan of dat deze de als bureaucratisch getypeerde afhandeling hiervan stimuleerde wat ten koste kon gaan van de kwaliteit en zorgvuldigheid waarmee de inhoud van trajecten werd bepaald:

Adm11_r4 (regisseur): het jammere is dat die cijfers niks zeggen over de kwaliteit. Want de cijfers gaan bijvoorbeeld over of je je trajectplannen op orde hebt, daar worden de cijfers gegenereerd, en een trajectplan is een vinkje in dat ding. Dat kan een aap (...) Als je een aanmeldboer bent en je spreekt je klanten heel snel, je spreekt er vandaag negen en meldt er negen aan, dan is je activeringsgraad helemaal perfect. Ook al spreek je mensen maar vijf minuten.

De sturing op activeringsresultaten had volgens de regisseurs weinig impact. Dit kwam mede doordat de sturing hierop als weinig stevig werd ervaren:

Dhg16_r1 (regisseur): dat is het leuke, aan de ene kant worden die cijfers in kaart gebracht, dat is wel handig ook voor jezelf, maar aan de andere kant is het niet zo strikt. In het bedrijfsleven is er een bepaald bonussysteem. Terwijl hier gaat het om: het is het streven van, we vinden het niet leuk als je het niet gehaald hebt, maar we gaan niet meteen zeggen en als je het de volgende maand niet gehaald hebt, dan is daar de deur.

Dhg15_r4 (regisseur): er is een tijd wel heel strak op gestuurd, in het verleden, maar omdat er nu zoveel andere dingen zijn, veranderingen van functie, systeemproblemen, wordt daar ook minder op gestuurd. Ze zitten volgens mij een beetje met de handen in het haar, tenminste zo ervaar ik het.

Dhg15_r2 (regisseur): nah, er zit geen consequentie aan het niet halen van targets. Ik heb het eerste half jaar bovengemiddeld gescoord en daarna een paar maanden niet, ja..ik denk dat in een jaar wordt opgenomen wat het gemiddelde is. Maar ook in voortgangsgesprekken, er zijn nooit consequenties aan verbonden.

Rdm06_r1 (regisseur): je hebt je resultaatverantwoordelijke afspraken, maar het is niet direct het doel om weer te stijgen [op de participatieladder], we moeten eerst maar weer eens kijken of er een basis is. Ik ben bij sommige mensen al blij als ze hun bed weer uitkomen.

Rdm03_r3 (regisseur): ik laat daar geen politiek op los en dan haal ik ook mijn uitstroom dus ik maak me daar helemaal niet druk om. Alleen de doorstroom daar loop ik achter, maar dat heb ik uitgelegd, van als ik zie dat iemand binnen drie maanden aan het werk gaat, dan houd ik hem liever zelf.

Rdm07_r2 (regisseur): als een klantmanager weinig uitstroom heeft moet dat te verklaren zijn. En bij heel veel van onze collega's is dat goed te verklaren, want volgens mij werkt iedereen zich drie slagen in de rondte. En als het niet werkt, stoppen ze hun energie en aandacht blijkbaar ergens anders. Deze mevrouw (andere klantmanager) is heel erg klantgericht, doelgericht, breed kijkend, dus het complete pakketje heeft ze, waardoor die uitstroom misschien minder van belang is.

Met de (incidentele) resultaatafspraken met betrekking tot het vullen van specifieke trajecten gingen de regisseurs wisselend om. De meeste respondenten gaven aan hier alleen rekening mee te houden als ze in hun ogen geschikte kandidaten hadden, waarbij hun eigen, 'professionele' oordeel daarover dus de doorslag gaf. In die gevallen had deze vorm van resultaatsturing dus weinig impact op de beslissingen die ze namen:

Dhg15_r4 (regisseur): het beleid is er wel op gericht om meer gebruik te maken van interne voorzieningen vanwege de bezuinigingen. Maar het is niet zo dat ik het perse moet inzetten als ik vind dat iets anders beter is.

Rdm07_r3 (regisseur): het wordt niet op papier gezet, maar het wordt wel tijdens de vergaderingen besproken, van jongens, we hebben 400 plekken bij..., maak er gebruik van. Er worden mailtjes rondgestuurd.

Enkele respondenten gingen hier echter meer bureaucratisch mee om en stuurden naar eigen zeggen wel aan op aanmelding voor trajecten waar nog klanten geplaatst moesten worden:

Rdm05_r2 (regisseur): ja, als je een klant spreekt en je weet dat je moet aanmelden voor Roteb, dan stuur je daar wel op aan.

De resultaatsturing op maatregeloverwegingen in Rotterdam was nog maar kort van kracht ten tijde van de dataverzameling. De belangrijkste impact van deze vorm van sturing was vooralsnog dat de administratieve druk toenam omdat klantmanagers meer

maatregelrapporten gingen schrijven. Voor de dienstverlening aan klanten maakte deze *target* volgens de klantmanagers niet uit, omdat ook het beargumenteerd afzien van een maatregel meetelde voor de *target*. Het was volgens hen dus geen prikkel om meer te gaan sanctioneren:

Rdm03_r4 (regisseur): een maatregel opleggen hoeft niet, een maatregel overwegen is anders dan opleggen. Je kan het wel overwegen.

Tenslotte gold ook voor de regisseurs dat ze in beperkte mate met professionele standaardisering vanuit de organisatie te maken hadden. Net als bij de interventieën kan hier de belangrijkste verklaring worden gevonden voor het aangetroffen verschil in activeringsnormen, gegeven het feit dat andere mogelijke vormen van sturing op de inhoud van dienstverlening weinig dwingend bleken te zijn.

De wijze van uitvoering door de regisseurs kunnen we derhalve mede begrijpen uit de beleids- en organisatiekeuzes die hun werkcontext vormgaven. Enerzijds was sprake van beleidsmatige regulering van het werk die een bureaucratische aanpak mogelijk maakte, met name ten aanzien van de inzet van beleidsmatig bepaalde, uitbestede activeringsdienstverlening. Bovendien introduceerde de uitbesteding meer bureaucratische elementen in het werk door de wijze waarop klantmanagers hun controlerende en toezichthoudende rol invulden. Maar anderzijds was er wel ruimte om op individueel klantniveau op een meer professionele wijze activeringsbeslissingen te nemen, omdat de mogelijke aanpak per klantgroep niet dichtgetimmerd was en uitkomsten van interacties met klanten mede bepalend waren voor de uitkomsten van deze beslissingen. Deze professionele logica werd wel beknot door organisatiekeuzes die de (administratieve) werklust vergrootten en de focus afleidden van het halen van activeringsresultaten ten gunste van het starten van zoveel mogelijk dienstverlening (trajectplannen).

7.4.4 Beleids- en organisatiekeuzes en het activeringswerk van de administrateurs

De administrateurs tenslotte voerden het activeringswerk zoals in hoofdstuk zes bleek vooral uit als administratief werk: het regelen van doorverwijzingen naar dienstverleners die de trajecten verder invulden en het op papier bewaken van de voortgang. Klantcontacten rondom activering waren minimaal. De meeste werktijd werd aan een andere taak besteed, het uitkeringsbeheer. Hun werkwijze werd als overwegend bureaucratisch getypeerd. Professionele beslissingen speelden in het werk geen grote rol.

De in dit hoofdstuk beschreven beleids- en organisatiecontext van de administrateurs bood weinig ruimte voor individualisering: zij kregen globaal de keuze uit twee soorten trajecten waar ze klanten voor konden aanmelden. Deze aanmelding werd niet gereguleerd via harde

criteria, maar wel door de beschikbare capaciteit aan trajecten en de bereidheid van met name Startbaan om aangemelde klanten in traject te nemen. De administrateurs hadden het kleinste aandeel in en de minste controle over het totale activeringsdienstverleningsproces. Verder waren zij generalisten die ook het uitkeringsbeheer in hun takenpakket hadden. Ook hun *caseload* werd, gezien het takenpakket, als hoog bestempeld. Nadere organisatiesturing op de inhoud van hun activeringswerk ontbrak vrijwel geheel: er waren naast administratieve procedures geen extra uitvoeringsregels en behoudens de opdracht jaarlijks met klanten te spreken was er geen resultaatsturing op activering. Standaardisering van activeringsvaardigheden ontbrak eveneens.

Ook voor de administrateurs kunnen we concluderen dat hun werkwijze mede kan worden begrepen uit de beleids- en organisatiekeuzes waar zij mee te maken hadden.

De beleids- en organisatiekeuzes leidden tot een beperkte activeringsrol voor de activeringsadministrateurs waarbinnen in feite weinig professionele beslissingen nodig waren. Het merendeel van de inhoudelijke beslissingen over activering van hun klanten werd door anderen gemaakt. De administrateurs konden grofweg uit twee soorten activering kiezen op basis van beleidsrichtlijnen. Of trajecten gerealiseerd konden worden, hing af van de beschikbare capaciteit en de vraag of aangemelde klanten door dienstverleners geaccepteerd werden. Het professionele oordeel van deze klantmanagers – voor zover aanwezig – deed er daardoor in feite niet zo heel veel toe. De focus kwam daardoor op de meer bureaucratische aspecten van het werk te liggen: het aanmelden op basis van beleidsrichtlijnen en administratief controleren en verantwoorden van de voortgang.

Ook voor de administrateurs gold dat de werklust intensievere aandacht voor de inhoud van activering bemoeilijkte. De keuze om administrateurs ook het uitkeringsbeheer te laten doen voor relatief hoge *caseloads* droeg hier aan bij. Bovendien had dit uitkeringsbeheer een meer bureaucratisch karakter, wat mogelijk bevorderde dat ook de activeringstaken op een bureaucratische manier werden uitgevoerd.⁴⁷

De administrateurs hadden niet te maken met uitgebreide regel- of resultaatsturing op de uitvoering van hun activeringswerk. Bovendien konden ze afwijken van regels die er wel waren, zoals het laten uitvoeren van medische toetsen om medische klachten te toetsen:

Dhg12_r3 (administrateur): als wij iemand hebben van zevenenvijftig of zo dan hoef je die niet meer te laten keuren, als die met allerlei klachten aankomt van te hoge bloeddruk, cholesterol, suiker, mijn been doet zeer...ja, dan kunnen we die keuring net zo goed zelf

⁴⁷ Hierover kunnen we op basis van het materiaal geen uitspraken doen. We achten het desalniettemin aannemelijk dat werk dat merendeels uit regeltoepassing bestaat geen stimulans vormt voor een meer professionele uitvoering van andere delen van het werk.

schrijven, want we weten toch al wat er uit gaat komen. Die mensen zijn toch niet echt naar arbeid toe te leiden, wat moet je daarmee.

De sturing richtte zich vooral op de administratieve procedures en het jaarlijks spreken van de klanten. Dit stimuleerde deze klantmanagers om het activeringswerk op te nemen in de bureaucratische routines die zij al hadden voor het uitkeringsbeheer.

Het ontbreken van professionele standaardisering tenslotte lijkt bij deze klantmanagers minder invloed te hebben gehad dan bij de andere twee varianten, waar dit bijdroeg aan de gevarieerde activeringsnormen. Het werk kende immers nauwelijks een professioneel karakter, zodat het ondersteunen daarvan waarschijnlijk weinig impact op het dagelijkse werk had gehad.

Hoewel de context waarin zij werkten een meer professionele uitvoering net als bij de regisseurs niet onmogelijk maakte, kunnen we daarmee stellen dat de aangetroffen combinatie van beleids- en organisatiekeuzes waar de administrateurs mee te maken hadden de aangetroffen bureaucratische werkwijze stimuleerden.

7.4.5 Beleids- en organisatiekeuzes en variatie in de uitvoering van activeringswerk

De aangetroffen variatie in uitvoeringscontexten in de empirie biedt de mogelijkheid voor een comparatieve analyse van de variatie in context en de variatie in uitvoering. Een dergelijke vergelijking levert een scherper beeld op van beleids- en organisatiekeuzes die vooral relevant moeten worden geacht in relatie tot de wijze waarop activeringswerk in de praktijk werd uitgevoerd.

Hoewel elke uitvoeringsvariant zijn eigen unieke context had in termen van een bepaalde combinatie van beleids- en organisatiekeuzes, waren er op de onderscheiden deelaspecten ook overeenkomsten te zien. Daarnaast waren er contextverschillen tussen de varianten. Deze verschillen kunnen echter niet vanzelfsprekend van belang worden geacht voor aangetroffen verschillen in de aard van het werk. In deze paragraaf gaan we daarom systematischer in op de rol van verschillen en overeenkomsten in context in relatie tot de (gevarieerde) invulling die het activeringswerk kreeg. Daarbij staan drie vragen centraal:

- ◆ in hoeverre beïnvloedden bepaalde keuzes het professionele of bureaucratische karakter van de uitvoering?
- ◆ in hoeverre beïnvloedden bepaalde keuzes het aangetroffen *coping*-gedrag van klantmanagers?
- ◆ in hoeverre kan de variatie in activeringsnormen uit bepaalde keuzes worden begrepen?

7.4.5.1 Overeenkomsten in de context en de uitvoering van het activeringswerk

Uit de eerder gepresenteerde contextbeschrijvingen kan worden opgemaakt dat sociale diensten voor een aantal onderzochte aspecten gelijke keuzes maakten voor alle uitvoeringsvarianten. In tabel 7.9 staat hiervan een overzicht.

Tabel 7.9 Overeenkomsten in context

Beleids- organisatiekenmerken	Keuzes waar alle uitvoeringsvarianten mee te maken hadden
Doelgroepenbenadering	Afbakening van doelgroepen kansrijk, kansarm en middengroep, met daaraan gekoppeld activeringsaanpakken
Sanctiebeleid	Regulering bedragen en globale omschrijving maatregelwaardig gedrag
Beleidssturing professionaliteit	Geen beleidsmatige eisen aan professionaliteit
Netwerksamenwerking	Beperkte sturing op netwerksamenwerking
Horizontale specialisatie	Diagnose deels apart georganiseerd van de uitvoering
Verticale specialisatie	Centrale inkoop programma's
Regelsturing door de organisatie op inhoud activering	Beperkt en weinig strikt
Regelsturing op administratieve verantwoording	Uitgebreid en strikt

Logischerwijs kunnen deze overeenkomsten in de context geen verklaring bieden voor de aangetroffen verschillen in de uitvoering: alle varianten hadden immers met deze keuzes te maken. Anders gezegd, blijkbaar maakten deze specifieke beleids- en organisatiekeuzes zowel een professionele als een bureaucratische uitvoering mogelijk.

Dit valt ook te begrijpen uit de wijze waarop deze keuzes in de praktijk op de uitvoering stuurden:

- ◆ in alle gemeenten werd gekozen voor het beleidsmatig afbakenen van doelgroepen met daaraan gekoppeld de keuze voor bepaalde activeringsaanpakken. De keuze voor een doelgroepenbenadering als zodanig speelde echter geen rol in de aard van het activeringswerk. Van belang was vooral welke activeringsaanpak ze voor de afzonderlijke doelgroepen kozen en hoe ze deze reguleerden (zie ook het vervolg);
- ◆ de wijze van beleidsmatige regulering van de sancties liet beslissruimte open voor de klantmanagers, waar ze op een bureaucratische of professionele manier mee om konden gaan;
- ◆ het ontbreken van beleidseisen aan professionaliteit van klantmanagers liet ruimte aan de organisaties en de klantmanagers om het werk professioneel of bureaucratisch in

te vullen. Bij professionele uitvoering maakte deze keuze variatie in activeringsnormen mogelijk;

- ◆ hoewel netwerksamenwerking een stimulans voor professioneel werken kan zijn (hoofdstuk drie), vormde het merendeels ontbreken daarvan geen belemmering voor professioneel of bureaucratisch werken;
- ◆ het apart organiseren van de diagnose perkte in principe de ruimte van klantmanagers in zodat verwacht had kunnen worden dat dit vooral tot een meer bureaucratische uitvoering zou leiden. We zagen echter dat de klantmanagers voldoende *escapes* hadden om van de diagnoses door collega's af te wijken: deze waren niet bindend en konden na verloop van tijd door de klantmanagers zelf herzien worden als dit nodig werd geacht op basis van de ervaringen met de klanten;
- ◆ de keuze om programma's centraal in te kopen gold voor alle klantmanagers, maar had vooral gevolgen voor de regisseurs en administrateurs omdat zij geacht werden hiervan veel gebruik te maken. In principe bakende de centrale inkoop hun keuzes af, maar vooral van belang was de variatie in het aanbod en niet de centrale inkoop als zodanig. Bij de regisseurs maakte centrale inkoop een professionele uitvoering mogelijk omdat zij de variatie in aanbod voldoende vonden en hier van af konden wijken. De administrateurs werden door de beperkte keuzes die kregen gestimuleerd het werk bureaucratisch uit te voeren;
- ◆ de keuze om vanuit de organisaties niet strikt te sturen op de inhoud van activeringsdienstverlening bood ruimte om van richtlijnen af te wijken, maar ook de mogelijkheid om deze op een bureaucratische wijze zo veel mogelijk te volgen;
- ◆ de strikte sturing op administratie had geen betrekking op inhoudelijke beslissingen over de activeringsdienstverlening. Ze had daarmee geen invloed op het professionele of bureaucratische karakter van het werk. Wel bevorderde deze organisatiekeuze – in combinatie met andere organisatiekeuzes – *coping* door klantmanagers.

7.4.5.2 Variatie in de context en de uitvoering van het activeringswerk

Voor de overige onderzochte contextkenmerken hadden niet alle varianten met dezelfde context te maken. In tabel 7.10 staat de aangetroffen variatie in beleids- en organisatiekeuzes nogmaals op een rij.

Tabel 7.10 Overzicht van de variatie in beleids- en organisatiekeuzes in de empirie

	Keuze 1	Keuze 2	Keuze 3
Beleidskenmerk⁴⁸			
Afbakening activeringsdoelen	Afgebakend (alleen uitstroom)	Breed (uitstroom of participatie)	
Beleidskeuzes voor activeringsaanpak	Geïndividualiseerde begeleiding	Gestandaardiseerde programma's, veel variatie	Gestandaardiseerde programma's, weinig variatie
Beleidsregulering uitvoering dienstverlening	Geen	Richtlijnen voor koppeling klantgroepen aan programma's	
Uitbesteden of inbesteden dienstverlening	Niet uitbesteden	Uitbesteden van de uitvoeringsfase van activering	
Organisatiekenmerk			
Horizontale specialisatie doelgroepen	Wel specialisatie naar doelgroep	Geen specialisatie naar doelgroep	
Horizontale specialisatie uitkeringsbeheer en activering	Activeringswerk als aparte taak	Activeringswerk en uitkeringsbeheer combineren	
Verticale specialisatie: toetsing van besluiten	Geen toetsing	Toetsing van de rechtmatigheid (sancties, ontheffingen, overdrachten)	
Hoogte van de <i>caseloads</i>	Hoge <i>caseloads</i>	Lage <i>caseloads</i>	
Invulling resultaatsturing	Trajectplannen of herbeoordelingen	Activeringsresultaten	Trajecten vullen ⁴⁹
Standaardisering vaardigheden	Bepert	Niet	

Uit de tabel blijkt dat de context varieerde ten aanzien van de volgende beleids- en organisatiekeuzes:

Gevarieerde beleidskeuzes:

- ◆ afbakening activeringsdoelen;
- ◆ beleidskeuzes voor activeringsaanpak;
- ◆ beleidsregulering uitvoering dienstverlening;
- ◆ uitbesteden dienstverlening.

⁴⁸ Deze tabel moet alleen horizontaal, per regel gelezen worden. De kolommen vormen geen samenhangende of empirisch gevonden combinatie van beleids- en organisatiekeuzes.

⁴⁹ De ook aangetroffen sturing op maatregeloverwegingen laten we hier verder buiten beschouwing. Deze vorm van resultaatsturing was van recente datum en kwam maar in één gemeente voor.

Gevarieerde organisatiekeuzes:

- ◆ horizontale specialisatie doelgroepen;
- ◆ horizontale specialisatie uitkeringsbeheer en activering;
- ◆ verticale specialisatie: toetsing van besluiten;
- ◆ hoogte van de *caseloads*;
- ◆ invulling resultaatsturing;
- ◆ standaardisering vaardigheden.

Om te beoordelen in hoeverre deze variatie van belang was voor de aangetroffen variatie in de uitvoering, bekijken we per keuze in hoeverre de empirie aannemelijk maakt dat deze mogelijkheden bood voor of beperkingen vormde voor een bureaucratische of professionele uitvoering en of deze van invloed was op *coping* door klantmanagers.

Activeringsdoelen: smal of breed

Ten aanzien van activeringsdoelen waren twee varianten zichtbaar: smalle doelen (alleen uitstroom naar werk) en brede doelen (uitstroom of participatie in bredere zin). De interventionisten hadden met de keuze voor smalle doelen te maken, de regisseurs en administrateurs met de brede doelen. Een smal, vastliggend doel kwam alleen voor bij de interventionisten. Deze doelbepaling vanuit beleid bood desalniettemin ruimte voor een professionele uitvoering. Ook het brede activeringsdoel bood regisseurs de mogelijkheid voor een professionele uitvoering van de diagnose, doordat het activeringsdoel nader kon worden ingevuld en er keuze mogelijk was uit meerdere programma's. Een deel ging hier evenwel bureaucratisch mee om, op basis van de richtlijnen voor de invulling van de trajecten. De administrateurs gingen alleen bureaucratisch om met de brede activeringsdoelen, omdat zij door de voor hen gekozen activeringsaanpak (zie vervolg) weinig keuze hadden. Per saldo kunnen we voor de onderzochte empirie concluderen dat de beleidskeuze voor 'brede activeringsdoelen' mogelijkheden bood voor zowel een 'professionele' als een 'bureaucratische' uitvoering. De keuze voor een smal doel maakte ook een professionele uitvoering mogelijk. Variatie op dit punt kan daarmee niet van groot belang worden geacht voor de aangetroffen variatie in de uitvoering.

Beleidskeuzes voor activeringsaanpak: geïndividualiseerde dienstverlening of gestandaardiseerde activeringsprogramma's

Ten aanzien van de activeringsaanpak zagen we drie keuzes die samenvielen met de uitvoeringsvarianten en met de onderscheiden beleidsdoelgroepen:

- ◆ geïndividualiseerde dienstverlening, vooral voor kansrijke klanten (interventionisten, deel van de regisseurs);
- ◆ standaard activeringsprogramma's met veel variatie voor de middengroep en kansarme klanten (regisseurs);
- ◆ standaard programma's met weinig variatie voor alle klanten (administrateurs).

Voor deze variatie in beleidskeuzes is wel aannemelijk dat deze van invloed was op de verschillen tussen de uitvoeringsvarianten, hoewel daarbij ook de wijze van nadere beleidsmatige regulering van het werk in acht moet worden genomen (zie het volgende punt). Enerzijds bood de keuze voor (ongereguleerde) geïndividualiseerde activeringsbegeleiding door de klantmanagers de mogelijkheid voor een professionele uitvoering, niet alleen bij de interventionisten maar ook bij de regisseurs die zoals we zagen beperkt ruimte hadden deze aanpak voor kleine groepen klanten in te zetten. Anderzijds stimuleerde het werken met een beperkt aantal (gereguleerde) programma's vooral een bureaucratische uitvoering en liet juist weinig ruimte voor professionele uitvoering. De keuze om met een *gevarieerd* aanbod van programma's te werken gaf ruimte voor zowel een professionele als bureaucratische uitvoering, met name omdat de koppeling van klanten aan programma's niet strikt gereguleerd was (zie volgende punt). De beleidsmatige voorkeuren ten aanzien van de te hanteren activeringsaanpak kunnen dus van invloed worden geacht op het bureaucratische of professionele karakter van de uitvoering.

Overigens is een opvallend gevolg hiervan dat de mogelijkheden voor professionele uitvoering vooral aanwezig waren voor klantmanagers die de meest kansrijke klanten in hun *caseload* hadden. In de hoofdstukken twee en drie stelden we evenwel dat professionele dienstverlening doorgaans juist van belang wordt geacht voor de minder kansrijke groepen en hun vaak complexe sociale problemen. In de onderzochte sociale diensten was voor de meer complexe klanten echter niet vanzelfsprekend professionele dienstverlening door de klantmanagers beschikbaar.

Beleidsmatige regulering uitvoering activeringsdienstverlening

Ten aanzien van de beleidsmatige regulering van de uitvoering maakten de sociale diensten zoals we zagen twee keuzes: niet reguleren (interventionisten⁵⁰) of globaal reguleren middels richtlijnen voor de koppeling van klantgroepen aan beschikbare programma's (regisseurs en administrateurs). Het 'niet reguleren' bood de interventionisten logischerwijs ruimte voor een professionele uitvoering en beperkte hun mogelijkheden voor een bureaucratische invulling. Het 'wel reguleren' had echter een globaal karakter, waar de regisseurs zowel professioneel als bureaucratisch mee om konden gaan, zoals we eerder zagen bij de regelgeving door de organisaties zelf. De regulering van de administrateurs was daarmee vergelijkbaar, alleen hadden zij door de beperkte variatie in programma's weinig te kiezen wat de bureaucratische aard van het werk bevorderde. Per saldo:

- ◆ boden 'niet reguleren' en 'globaal reguleren' ruimte voor professionele uitvoering;

⁵⁰ Zoals aangegeven hadden de interventionisten wel te maken met een richtlijn om gebruik te maken van werkgeversservicepunten. Die laten we hier buiten beschouwing omdat deze maar beperkt het werk stuurde.

- ◆ bood globaal reguleren ook ruimte voor een bureaucratische uitvoering;
- ◆ vormde 'niet reguleren' een beperking voor een bureaucratische uitvoering.

Wel of geen uitbesteding of inbesteding

De sociale diensten hanteerden zoals we zagen twee manieren om met de uitbesteding van dienstverlening om te gaan: niet uitbesteden, of uitbesteden/inbesteden van de uitvoeringsfase.

De keuze om niet uit te besteden gaf de interventieën logischerwijs een grotere rol in het dienstverleningsproces. De professionele invulling van deze rol werd echter vooral beïnvloed door andere besproken keuzes, te weten de geïndividualiseerde aanpak en het niet reguleren van de inhoud van de dienstverlening. Het afzien van uitbesteding bood dus wel ruimte voor een professionele uitvoering, maar kan niet als een op zichzelf staande stimulans voor een professionele uitvoering worden beschouwd.

Ten aanzien van de keuze om wel uit te besteden, dus bij de regisseurs en de administrateurs, ligt dit meer genuanceerd. Bij hen bood uitbesteding zoals we zagen zowel mogelijkheden voor een bureaucratische uitvoering (regisseurs en administrateurs) als voor een professionele uitvoering (regisseurs). Dit kan worden begrepen uit de manier waarop uit- en inbesteding werden ingevuld.

Uit- en inbesteding bevorderden enerzijds een meer bureaucratische uitvoering: ten eerste werd een deel van de professionele beslissingen in het kader van de uitvoering uitbesteed aan anderen zonder dat klantmanagers veel professionele invloed hadden op de keuze voor externe dienstverleners. Ten tweede werd uitbesteding dusdanig georganiseerd dat het de klantmanagers een bureaucratische, controlerende en toezichhoudende rol opleverde. Bovendien vergrootte dit ook de administratieve belasting. Anderzijds bleef er ook bij uitbesteding ruimte voor een professionele invulling. Dit kwam vooral doordat de diagnose niet werd uitbesteed en – bij een gevarieerd aanbod van programma's – tot een professionele keuze voor een externe dienstverlener kon leiden. Daarnaast zagen we dat sommige regisseurs ook na doorverwijzing hun regierol professioneel invulden door inhoudelijk betrokken te blijven bij de voortgang van het traject. Uitbesteding in de gekozen vorm perkte de professionele ruimte van klantmanagers daarmee wel in, bevorderde bureaucratisch handelen, maar maakte een professionele uitvoering niet volledig onmogelijk.

Wel of geen horizontale doelgroepspecialisatie

In het verlengde van de beleidsmatige keuze voor de afbakening van doelgroepen kozen sociale diensten wel of niet om het werk op basis van doelgroepindelingen te specialiseren.

De interventionisten en regisseurs waren doelgroepspecialisten, terwijl de administrateurs niet met doelgroepspecialisatie hadden te maken en alle beleidsmatig onderscheiden doelgroepen in hun *caseload* hadden. Evenals de beleidsmatige afbakening van doelgroepen is niet aannemelijk dat deze organisatiekeuze als zodanig van groot belang was voor de variatie in de aard van het werk. Relevanter waren wederom de beleidskeuzes om de activeringsaanpak per doelgroep wel of niet te individualiseren en variëren en al dan niet te reguleren (zie eerder). Daarnaast speelde bij de administrateurs dat zij maar beperkt zeggenschap hadden over de invulling van de trajecten van de respectievelijke doelgroepen.

Horizontale specialisatie uitkeringsbeheer en activering

De keuze voor het combineren van activeringstaken met uitkeringsbeheer kwam alleen bij de administrateurs voor. Voor de andere klantmanagers werd voor een gespecialiseerde activeringsfunctie gekozen.

Het combineren van deze taken kwam alleen in combinatie met een bureaucratische uitvoering voor. Dit kan echter niet los worden gezien van de (bureaucratische) activeringsrol die de administrateurs ook vanwege de andere besproken keuzes kregen. De bij het uitkeringswerk behorende werklast bevorderde *copying* door de administrateurs wat leidde tot rantsoenering en het op bureaucratische wijze invullen van de monitoringrol (die in theorie ook meer professioneel ingevuld had kunnen worden). Daarbij speelde ook het feit dat ze het bureaucratische uitkeringsbeheer belangrijker vonden dan het activeringswerk (in theorie had men ook het uitkeringsbeheer kunnen laten 'versloffen' in plaats van het activeringswerk). In de onderzochte sociale diensten beperkte deze keuze in combinatie met andere keuzes de ruimte voor professionele uitvoering en stimuleerde eerder een bureaucratische uitvoering.

Het wel specialiseren van het activeringswerk bood evenwel niet vanzelfsprekend mogelijkheden voor een professionele uitvoering en maakte bij de regisseurs ook een bureaucratische invulling mogelijk, mede onder invloed van andere beleids- en organisatiekeuzes. Deze keuze was daarmee dus minder relevant in relatie tot de variatie in de uitvoering.

Verticale specialisatie: wel of geen toetsing van besluiten van klantmanagers

Verticale specialisatie in de vorm van toezicht op beslissingen kwam in twee van de drie gemeenten voor, verspreid over alle drie de uitvoeringsvarianten. Dit impliceert logischerwijs dat deze vorm van specialisatie in de toegepaste vorm geen grote rol speelde in de gevarieerde aard van het werk: ze kwam immers bij zowel professionele als bureaucratische uitvoering voor. Hetzelfde geldt voor het ontbreken van deze toetsing. Dit valt ook meer

inhoudelijk te begrijpen door de aard van de toetsing: deze had voornamelijk te maken met de juridische correctheid (rechtmatigheid) van besluitvormingsprocedures en niet met de inhoud van beslissingen rondom activering.

De keuze voor hoge of lage caseloads

Wat betreft de *caseloads* zagen we veel variatie die we terugbrachten tot de keuze voor 'hoge' (regisseurs en administrateurs) of 'lage' *caseloads* (interventionisten). De lage *caseloads* zagen we alleen bij de interventionisten en bood ruimte voor hun professionele uitvoering. Omgekeerd kunnen we stellen dat een hoge *caseload* vooral *coping* bevorderde wat bij een deel van de klantmanagers deels ten koste ging van een professionele uitvoering, waarbij wederom ook de samenhang met andere contextaspecten een rol speelde.

Dit bleek vooral uit de manier waarop de regisseurs hun werk invulden. Ondanks hun hoge *caseload* zagen we regisseurs die (bepaalde) klanten activeerden op een als professioneel getypeerde wijze. Tegelijkertijd bleken zij niet in staat om elke klant in de *caseload* voldoende professionele aandacht te geven: met name na de diagnose rantsioneerden zij hun aandacht. Die strategie maakte van hen echter niet zonder meer bureaucraten, maar eerder 'selectieve professionals'. Overigens werd de noodzaak tot rantsoenering vergroot door een andere factor die wel het bureaucratische werken stimuleerde, namelijk de (resultaat-)sturing op wat klantmanagers met de *caseload* werden geacht te doen (zie ook vervolg). Het is denkbaar dat zij zonder deze sturing een groter deel van de *caseload* 'professioneel' hadden kunnen begeleiden. Hoge *caseloads* vergrootten met andere woorden vooral de werklast wat *coping* bevorderde, maar speelden geen grote rol in het onderscheid tussen bureaucratische of professionele van de uitvoering als zodanig.

De gevarieerde keuze voor resultaatindicatoren bij resultaatsturing

De sociale diensten kozen zoals we zagen voor vier soorten resultaatindicatoren bij het nader invullen van resultaatsturing. Per uitvoeringsvariant verschilde op welke indicator de nadruk lag:

- ◆ activeringsresultaten (interventionisten);
- ◆ trajectplannen (regisseurs);
- ◆ trajecten vullen (regisseurs, incidenteel);
- ◆ herbeoordelingen (administrateurs).

De empirie laat zien dat deze variatie in resultaatsturing een rol speelde in de variatie in de uitvoering.

De resultaatsturing op activeringsresultaten bood ruimte voor een professionele uitvoering doordat zij gepaard ging met beperkte of geen regulering én omdat het resultaten betrof die klantmanagers zelf als professional *grosso modo* ook nastreefden. Tegelijkertijd perkte deze variant van resultaatsturing de professionele ruimte ook in, doordat ze de klantmanagers sterker op de activeringsdoelen richtten die beleidsmatig van belang werden geacht en minder op doelen die zij professioneel gezien van belang achtten. Deze vorm van sturing vormde klaarblijkelijk geen stimulans voor bureaucratisch werken.

De overige vormen van resultaatsturing die niet direct op activeringsresultaten betrekking hadden, beperkten de mogelijkheden voor professionele uitvoering en stimuleerden een meer bureaucratische aanpak van het werk en *coping*, mede door de combinatie met de hoge *caseloads*. Dit betrof de sturing op trajectplannen, trajecten vullen en herbeoordelingsgesprekken. Om deze *targets* te halen rantsoeneerden klantmanagers hun tijd 'ten gunste' van een bureaucratische uitvoering van het werk. Dit was het duidelijkst zichtbaar bij de regisseurs die zoals we zagen hun aandacht niet concentreerden op het behalen van activeringsresultaten bij een klein deel van de klanten, maar op het realiseren van trajecten voor hun hele *caseload*. Met name de trajectbewaking kreeg hierdoor minder aandacht.

Beperkt of niet standaardiseren van vaardigheden

Tenslotte hebben we gekeken naar de rol van standaardisering van vaardigheden, die bij interventionisten/regisseurs wel plaatsvond (in beperkte mate) en bij administrateurs niet.

De keuze om vaardigheden wel beperkt te standaardiseren bood zowel ruimte voor een professionele als bureaucratische manier van werken. Verder leidde de beperkte aandacht hiervoor mede tot de gevarieerde activeringsnormen in de professionele uitvoeringsvarianten. Deze organisatiekeuze speelde dus geen grote rol voor wat betreft het onderscheid tussen professionele of bureaucratische uitvoering. De keuze om niet te standaardiseren bij de administrateurs achten we van beperkt belang in relatie tot het bureaucratische karakter van hun werk. Andere keuzes perkte hun ruimte voor professionele uitvoering immers al dermate in dat bijvoorbeeld meer opleiding en training of eisen aan de klantmanagers waarschijnlijk niet tot 'meer' professionele uitvoering had geleid.

7.4.6 De invloed van beleids- en organisatiekeuzes op de uitvoering van activeringswerk: een overzicht

Tabel 7.11 Beleids- en organisatiekeuzes en de uitvoering van het activeringswerk

	Keuze aangetroffen in de empirie	Invloed op de uitvoering van activeringswerk
Beleidskenmerk		
Keuze voor activeringsaanpak	Geïndividualiseerde begeleiding Beperkt aantal activeringsprogramma's	Bood ruimte voor professionele uitvoering Bevorderde bureaucratistische uitvoering
Beleidsmatige regulering van de uitvoering van het werk	Geen regulering	Bood ruimte voor professionele uitvoering, beperkte mogelijkheden voor bureaucratistische uitvoering
Omgang met uitbesteding/inbesteding	Uitbesteding/inbesteding van de uitvoering in combinatie met decentrale, administratieve controle op uitbestede diensten door de uitvoerders	Bevorderde bureaucratistische uitvoering, maar liet ruimte voor professionele invulling in combinatie met gevarieerd aanbod en globale regulering
Beleidssturing op professionaliteit van de uitvoering	Geen beleidssturing	Maakte activering volgens gevarieerde normen mogelijk voor zover ruimte voor professionele uitvoering bestond
Organisatiekenmerk		
Horizontale specialisatie activeringswerk	Geen specialisatie, combineren van uitkeringstaken en activeringstaken	Bevorderde bureaucratistische uitvoering in combinatie met hoge <i>caseloads</i>
<i>Caseloads</i>	Hoog	Bevorderde <i>coping</i> bij zowel bureaucratistische als professionele uitvoering
Invulling regelsturing	Strikte regelsturing op administratieve verantwoording	Bevorderde <i>coping</i> in combinatie met hoge <i>caseloads</i>
Invulling van resultaatsturing	Sturing op activeringsresultaten Sturing op aantallen trajectplannen, trajecten vullen en herbeoordelingsgesprekken	Bood ruimte voor professionele uitvoering maar perkte autonomie ook in door focus op beleidsdoelen Bevorderde bureaucratistische uitvoering en <i>coping</i>
Standaardisering vaardigheden	Beperkte standaardisering van vaardigheden	Maakte activering volgens gevarieerde normen mogelijk voor zover ruimte voor professionele uitvoering bestond

Uit de voorgaande analyses blijkt dat verschillende, maar niet alle, onderzochte beleids- en organisatiekeuzes van invloed kunnen worden geacht op het bureaucratistische of professionele karakter van het activeringswerk in de praktijk, de aangetroffen *coping*-strategieën en de variatie in activeringsnormen. Van een alles bepalende invloed kan

hierbij uiteraard niet gesproken worden. Alle contexten lieten ruimte voor *agency* van de klantmanagers die aan publieke dienstverlening op basis van interacties met burgers eigen is. Dit blijkt ook uit de verschillen die we vooral onder de regisseurs hebben aangetroffen binnen vergelijkbare contexten. Het onderzoek biedt geen verklaring voor deze verschillen. Voorstelbaar is dat deze gezocht kan worden in (niet onderzochte) individuele verschillen tussen klantmanagers of in socialisatie- en selectieprocessen binnen de sociale diensten.

Desalniettemin heeft de verkenning een plausibele interpretatie opgeleverd van de invloed van verschillende beleids- en organisatiekeuzes op de gevarieerde uitvoering van het activeringswerk. Ze laat zien dat het handelen van de klantmanagers niet los van de context waarin zij werken begrepen kan worden.

In tabel 7.11 vatten we dit samen door de beleids- en organisatiekeuzes op een rij te zetten die we in de onderzochte sociale diensten per saldo van invloed achten op de (variatie in) de uitvoering van activering in de onderzochte sociale diensten. De overige onderzochte beleids- en organisatiekeuzes achten we daarmee dus van minder belang.

8 CONCLUSIES EN DISCUSSIE

8.1 Inleiding

Dit slothoofdstuk bevat de conclusies van het onderzoek naar de uitvoering van activeringswerk bij drie sociale diensten. Het hoofdstuk begint met de beantwoording van de centrale onderzoeksvragen. Vervolgens bespreken we de onderzoeksuitkomsten in relatie tot eerder onderzoek naar activeringswerk en de uitvoering van publieke dienstverlening. Ten slotte komt de vraag aan bod wat de onderzoeksuitkomsten betekenen voor het debat over de verdere ontwikkeling van het activeringswerk in Nederland.

8.2 Beantwoording van de onderzoeksvragen

In dit onderzoek stonden vier vragen centraal:

1. Hoe vullen klantmanagers in drie onderzochte sociale diensten hun activeringswerk in?
2. In hoeverre zijn deze in de praktijk aangetroffen werkwijzen van klantmanagers te typeren als 'bureaucratische beleidsuitvoering' dan wel als 'professionele dienstverlening'?
3. Welke beleids- en organisatiekeuzes maken de drie sociale diensten ten aanzien van het activeringswerk van klantmanagers?
4. In hoeverre kunnen de aangetroffen werkwijzen van de klantmanagers begrepen worden uit deze beleids- en organisatiekeuzes?

Het onderzoek leidt tot de volgende antwoorden op deze vragen.

- *Hoe vullen klantmanagers in drie onderzochte sociale diensten hun activeringswerk in?*

Activeringswerk betrof in de onderzochte organisaties een gevarieerde werksoort. Klantmanagers voerden het activeringswerk uit volgens drie hoofdvarianten: als activeringsinterventionisten, activeringsregisseurs en activeringsadministrateurs.

In het werk van de interventionisten lag de nadruk op eigen, geïndividualiseerde begeleiding van klanten naar werk. Zij hadden geen uitkeringbeheertaken. Voor deze klantmanagers bestond de kern van het werk uit het voeren van periodieke gesprekken met klanten, individueel of groepsgewijs, over het zoeken naar werk. De frequentie van deze gesprekken varieerde, maar was hoger dan in de andere varianten. Ze maakten beperkt gebruik van de inzet van externe trajecten. Ook het opleggen van sancties op de uitkering maakte deel uit van het werk. De interventionisten hadden verder administratief werk. Hoewel deze administratieve taken een aanzienlijk deel van het dagelijkse werk vormden, lag de focus in het werk op de begeleiding van de klanten in hun *caseload*.

De regisseurs verwezen de meeste klanten op basis van een eigen diagnose naar een gevarieerd aanbod van externe activeringstrajecten, bewaakten hiervan de voortgang en legden indien nodig geacht sancties op. Soms begeleidden ze ook zelf klanten. Ook zij hadden geen uitkeringbeheertaken. Hun activeringsdoelstelling kon naast het stimuleren van uitstroom naar werk ook het bevorderen van maatschappelijke participatie middels onbetaald werk of het volgen van trainingen zijn, als opstap naar betaald werk. De regisseurs hadden met de interventionisten vergelijkbare administratieve taken. Hun hoge *caseloads* en het gebruik van externe dienstverleners en daaraan verbonden verantwoordingseisen leidden tot een grote administratieve werklast, oplopend tot negentig procent van het dagelijkse werk. De voortgangsbewaking vond overwegend administratief plaats. Contact met klanten of externe dienstverleners vond alleen plaats bij signalen over problemen in de trajecten. Klantmanagers vonden meer klantcontact in deze fase wel wenselijk, maar kwamen hier door de hoge *caseloads* naar eigen zeggen niet aan toe.

De administrateurs tenslotte combineerden activeringswerk met uitkeringbeheer. Voor hen lag de nadruk in hun dagelijkse werk op het uitkeringbeheer en niet op het activeringswerk. Hun activeringswerk bestond uit verwijzing van klanten naar een beperkt gevarieerd aanbod van activeringsdienstverlening door anderen en de verdere administratieve verantwoording en verwerking daarvan, inclusief eventuele sancties voor klanten op aangeven van de dienstverleners. Van de drie varianten hadden zij de minste inhoudelijke inbreng in en betrokkenheid bij de invulling en uitvoering van activering.

- *In hoeverre zijn de in de praktijk aangetroffen werkwijzen van klantmanagers te typeren als 'bureaucratische beleidsuitvoering' dan wel als 'professionele dienstverlening'?*

Per variant is geanalyseerd in hoeverre klantmanagers het werk als bureaucratisch werk of als professionele dienstverlening invulden, uitgaande van ideaaltypen die uit de literatuur zijn afgeleid. Daaruit zijn verschillen per uitvoeringsvariant naar voren gekomen.

De werkwijze van de interventionisten is als een overwegend professionele werkwijze getypeerd. Zowel tijdens de diagnose als in de verdere begeleiding namen zij overwegend op basis van eigen, professionele normen beslissingen over de passend geachte activeringsbehandeling met als doel het halen van activeringsresultaten bij hun klanten. Bovendien had hun werk een als professioneel getypeerd coachend karakter. Zij lieten zich daarbij ook sturen door organisatie- en beleidsdoelen (snelle uitstroom naar werk). Hun eigen beslissingen hadden betrekking op de inzet van klantcontact, de benadering van klanten (meer coachend of meer disciplinerend), de inzet van (korte) externe trajecten en het gebruik van sancties. Dit leidde tot klantgebonden differentiatie vanuit de opvatting van de klantmanagers dat niet elke klant op dezelfde manier effectief kan worden geactiveerd.

Het werk van de activeringsregisseurs is getypeerd als een combinatie van bureaucratisch en (door werkomstandigheden beknot) professioneel handelen. Regisseurs verschilden in de mate waarin zij de nadruk legden op regeltoepassing of professionele behandeling. Een deel van hen hanteerde met name tijdens de diagnose een als professioneel getypeerde werkwijze. Binnen de beleidsmatige en organisatorische sturing die zij ondervonden baseerden zij de keuze voor externe dienstverlening op eigen inschattingen van de activeerbaarheid van klanten en de effectiviteit van bepaalde trajecten. Een ander deel van deze klantmanagers voerde het werk meer bureaucratisch uit op basis van beleidsmatige richtlijnen en legde meer nadruk op activering als een door beleid opgelegde verplichting. De voortgangsbewaking van externe trajecten had bij alle regisseurs vooral het karakter van administratieve procesbewaking, gericht op bureaucratische verantwoording richting de eigen organisatie. Maar de bijstelling van trajecten, het incidenteel zelf begeleiden van klanten of de afstemming met bepaalde andere dienstverleners konden een meer professioneel karakter krijgen.

De werkwijze van de activeringsadministrateurs is als overwegend bureaucratisch getypeerd. Hun werk kenmerkte zich ondanks hun activeringsstaak vooral door afzijdigheid van activering en een beperkte inbreng in inhoudelijke beslissingen omtrent activering van klanten. Doorverwijzing naar trajecten was gebaseerd op toepassing van beleidsrichtlijnen en beschikbare capaciteit van de aanbieders. Zij hielden zich verder voornamelijk bezig met administratieve verantwoording over de voortgang van trajecten en de uitvoering van sancties op verzoek van anderen.

De professionele standaarden van zowel interventionisten als regisseurs waren gebaseerd op eigen, gevarieerde activeringsnormen die gefundeerd waren in de eigen praktijkervaringen met activering en persoonlijke opvattingen. Activeringsnormen werden tot op zekere hoogte gedeeld met andere klantmanagers, maar er was ook variatie zichtbaar. Breder gelegitimeerde professionele ankers ontbraken. Deze normen zijn daarom in termen van Jørgenssen et al. (2010) als 'pre-professionele normen' beschreven. Één van de gevolgen hiervan was klantmanagergebonden differentiatie in termen van keuzes die zij maakten met betrekking tot verschillende aspecten van de dienstverlening aan klanten. Deze variatie betrof vooral:

- ◆ de keuze tussen meer coachende of meer disciplinerende activeringsbenaderingen;
- ◆ het gebruik van sancties als 'professionele tool';
- ◆ voorkeuren voor bepaalde (beschikbare) externe trajecten.

Uit de nadere analyse van de omgang met beslisruimte in het dagelijkse werk bleek dat in alle varianten klantmanagers hun beslisruimte deels gebruikten om hun werk onder

controle te kunnen houden. Verschillende uit de *street-level bureaucracy*-literatuur bekende *coping*-strategieën waren herkenbaar in de onderzochte praktijken. Deze werden vooral herkend als voorbeelden van *rule bending* en rantsoenering als gevolg van de ervaren werklust. Verder bleek dat beslissingen mede werden beïnvloed door de opstelling van klanten en de mate waarin communicatie in het Nederlands mogelijk was.

- *Welke beleids- en organisatiekeuzes maken de drie sociale diensten ten aanzien van het activeringswerk van klantmanagers?*

De context van beleid en organisatie waar de onderzochte klantmanagers binnen werkten kwam op een aantal punten overeen, maar liet ook veel variatie zien, soms tot op het niveau van de afzonderlijke teams. Van een uniforme context was dus geen sprake.

Overeenkomstige beleids- en organisatiekenmerken waar alle uitvoeringsvarianten mee te maken hadden betroffen:

- ◆ de beleidsmatige afbakening van activeringsdoelgroepen in kansrijk, kansarm en middengroep, met daaraan gekoppeld activeringsaanpakken;
- ◆ de beleidsregulering van sancties door het vastleggen van sanctiepercentages en de (globale) omschrijving van maatregelwaardig gedrag;
- ◆ het ontbreken van beleidsmatige sturing op activeringsprofessionaliteit van klantmanagers;
- ◆ de beperkte sturing op netwerksamenwerking rondom activeringswerk;
- ◆ het deels los van de uitvoeringsfase specialiseren van de diagnosefase;
- ◆ de centrale inkoop van externe activeringsprogramma's;
- ◆ de beperkte en weinig strikte regelsturing door de organisaties op de uitvoering van het activeringswerk;
- ◆ de uitgebreide en strikte sturing op de wijze van administratieve verantwoording.

Gevarieerde beleidskeuzes hadden betrekking op:

- ◆ de afbakening van beoogde activeringsdoelen (breed of smal);
- ◆ beleidskeuzes ten aanzien van de beoogde activeringsaanpak (geïndividualiseerde dienstverlening of inzet van standaardprogramma's met veel of weinig keuze);
- ◆ de beleidsmatige regulering van de uitvoering van de dienstverlening (niet of globaal);
- ◆ het uit- of inbesteden van dienstverlening (niet uitbesteden of de uitvoeringsfase uit- of inbesteden).

Gevarieerde organisatiekeuzes betroffen:

- ◆ de wijze van horizontale specialisatie naar doelgroepen (wel of geen specialisatie);
- ◆ de wijze van horizontale specialisatie van activeringswerk (wel of geen combinatie van activeringswerk en uitkeringstaken);
- ◆ de wijze van verticale specialisatie via toetsing van bepaalde besluiten (wel of geen toetsing van besluiten);
- ◆ de hoogte van de *caseloads* ('hoog' of 'laag', verschillen per team);
- ◆ de invulling van resultaatsturing (focus op activeringsresultaten, trajectplannen, trajecten vullen of herbeoordelingen);
- ◆ de standaardisering van vaardigheden (beperkt of niet).

De interventionisten werkten als gevolg van deze keuzes in een beleidscontext die aanstuurde op persoonlijke, op snelle uitstroom gerichte dienstverlening voor een afgebakende groep van kansrijk geachte klanten. Hoé klantmanagers deze begeleiding moesten invullen was niet of nauwelijks nader gereguleerd, met uitzondering van de toepassing van sancties en het gebruik van werkgeversservicepunten. Beleids- en organisatiekeuzes maakten de interventionisten verantwoordelijk voor zowel diagnose als uitvoering en leverden hen relatief lage *caseloads* op. Nadere regelgeving had vooral betrekking op administratieve procedures en de duur van de begeleiding. Daarnaast hadden de interventionisten te maken met resultaatsturing op uitstroomresultaten, waarbij de *targets* gemiddeld hoger lagen dan in de andere varianten. Van standaardisering van professionele vaardigheden was weliswaar sprake, maar volgens respondenten in onvoldoende mate en met onvoldoende kwaliteit.

De beleidscontext bood de regisseurs tot op zekere hoogte ruimte om vooral in de diagnosefase op klantniveau te individualiseren, zowel qua activeringsdoelen als wat betreft activeringsaanpak. Beleidskeuzes impliceerden dat de regisseurs de uitvoering van de dienstverlening merendeels moesten overlaten aan externe dienstverleners, zowel publiek als privaat. Het activeringbeleid bakende de keuzemogelijkheden af door de centrale inkoop van activeringsprogramma's, maar reguleerde maar beperkt hoe de klantmanagers vervolgens hun keuzes moesten maken. Het bieden van persoonlijke dienstverlening aan klanten was toegestaan. Ze hadden te maken met een als hoog bestempelde *caseload*. De uitvoering van het werk werd gereguleerd door een beperkt aantal uitvoeringsrichtlijnen en wederom strikte regels voor de administratieve procedures. De resultaatsturing betrof vooral het realiseren van trajectplannen en in mindere mate het boeken van activeringsresultaten. Incidenteel werd gestuurd op het vullen van bepaalde soorten trajecten. Ook bij de regisseurs was weinig sprake van standaardisering van vaardigheden.

De beleids- en organisatiecontext bood de administrateurs weinig ruimte voor individualisering: zij hadden globaal de keuze uit twee soorten trajecten waar ze klanten voor konden aanmelden. Deze aanmeldingen werden gereguleerd via beleidsrichtlijnen, maar ook door de beschikbare capaciteit aan trajecten en de bereidheid van de (inbestede) dienstverlener om aangemelde klanten in traject te nemen. Hun *caseload* werd, gezien het takenpakket, als hoog bestempeld. Nadere organisatiesturing op de inhoud van hun activeringswerk ontbrak vrijwel geheel: er waren naast administratieve procedures geen extra uitvoeringsregels en behoudens de opdracht jaarlijks met klanten te spreken was er geen resultaatsturing op activering. Standaardisering van activeringsvaardigheden ontbrak.

- *In hoeverre kunnen de aangetroffen werkwijzen van de klantmanagers begrepen worden uit deze beleids- en organisatiekeuzes?*

Een aantal onderzochte beleids- en organisatiekeuzes beïnvloedde de aangetroffen werkwijzen doordat ze mogelijkheden of beperkingen vormden voor een bureaucratische of professionele uitvoering van het werk. Per variant kan deze invloed als volgt worden samengevat:

- ◆ de als professioneel getypeerde werkwijze van de interventionisten werd *grosso modo* gefaciliteerd door de voor hen gemaakte beleids- en organisatiekeuzes. De context vormde echter geen stimulans voor standaardisering van professionele vaardigheden en maakte de aangetroffen verschillen tussen klantmanagers mogelijk;
- ◆ beleids- en organisatiekeuzes boden regisseurs ruimte voor zowel een bureaucratische als een professionele uitvoering;
- ◆ de administrateurs hadden vooral door organisatiekeuzes een beperkte activeringsrol die zij in het verlengde van hun overige taken overwegend bureaucratisch uitvoerden. Zij ondervonden geen stimulans om het werk professioneel uit te voeren.

Nadere analyse per contextkenmerk heeft aannemelijk gemaakt dat vooral bepaalde beleids- en organisatiekeuzes in de onderzochte sociale diensten van invloed waren op de vormgeving van het werk in de praktijk. Tabel 8.1 vat deze uitkomsten samen.

Tabel 8.1 Beleids- en organisatiekeuzes en de uitvoering van het activeringswerk

	Keuze aangetroffen in de empirie	Invloed op de uitvoering van activeringswerk
Beleidskenmerk		
Keuze voor activeringsaanpak	Geïndividualiseerde begeleiding	Bood ruimte voor professionele uitvoering
	Beperkt aantal activeringsprogramma's	Bevorderde bureaucratische uitvoering
Beleidsmatige regulering van de uitvoering van het werk	Geen regulering	Bood ruimte voor professionele uitvoering, beperkte mogelijkheden voor bureaucratische uitvoering
Omgang met uitbesteding/inbesteding	Uitbesteding/inbesteding van de uitvoering in combinatie met decentrale, administratieve controle op uitbestede diensten door de uitvoerders	Bevorderde bureaucratische uitvoering, maar liet ruimte voor professionele invulling in combinatie met gevarieerd aanbod en globale regulering
Beleidssturing op professionaliteit van de uitvoering	Geen beleidssturing	Maakte activering volgens gevarieerde normen mogelijk voor zover ruimte voor professionele uitvoering bestond
Organisatiekenmerk		
Horizontale specialisatie activeringswerk	Geen specialisatie, combineren van uitkeringstaken en activeringstaken	Bevorderde bureaucratische uitvoering in combinatie met hoge <i>caseloads</i>
<i>Caseloads</i>	Hoog	Bevorderde <i>coping</i> bij zowel bureaucratische als professionele uitvoering
Invulling regelsturing	Strikte regelsturing op administratieve verantwoording	Bevorderde <i>coping</i> in combinatie met hoge <i>caseloads</i>
Invulling van resultaatsturing	Sturing op activeringsresultaten	Bood ruimte voor professionele uitvoering maar perkte autonomie ook in door focus op beleidsdoelen
	Sturing op aantallen trajectplannen, trajecten vullen en herbeoordelingsgesprekken	Bevorderde bureaucratische uitvoering en <i>coping</i>
Standaardisering vaardigheden	Beperkte standaardisering van vaardigheden	Maakte activering volgens gevarieerde normen mogelijk voor zover ruimte voor professionele uitvoering bestond

De volgende conclusies kunnen worden getrokken ten aanzien van de rol van beleid en organisatie in de vormgeving van het werk.

Ruimte voor professionele uitvoering ontstond vooral door:

- ◆ de beleidskeuze voor geïndividualiseerde begeleiding als activeringsaanpak;
- ◆ het ontbreken van gedetailleerde beleidsmatige regulering van de uitvoering;
- ◆ de sturing op activeringsresultaten, hoewel deze de ruimte ook inperkte.

Bureaucratische uitvoering werd vooral bevorderd door:

- ◆ de beleidskeuze voor een beperkt aantal standaard programma's voor activering;
- ◆ uitbesteding van de uitvoering in combinatie met decentraal, administratief toezicht op externe uitvoerders;
- ◆ de combinatie van uitkeringstaken en activeringswerk in combinatie met een hoge *caseload*;
- ◆ de resultaatsturing op trajectplannen, trajecten vullen en herbeoordelingsgesprekken.

De aangetroffen *coping*-strategieën kunnen mede begrepen worden uit:

- ◆ hoge *caseloads*;
- ◆ de strikte sturing op administratieve verantwoording in combinatie met hoge *caseloads*;
- ◆ de resultaatsturing op aantallen trajectplannen, herbeoordelingsgesprekken en aanmeldingen voor specifieke trajecten.

Ten slotte kunnen de gevarieerde activeringsnormen in de uitvoering begrepen worden door het ontbreken van beleidssturing op professionele uitvoering van activering en het beperkt of niet bevorderen van professionele standaardisering door de sociale diensten zelf.

8.3 De onderzoeksuitkomsten in het perspectief van eerder onderzoek naar activeringswerk

8.3.1 Inleiding

Dit onderzoek heeft laten zien hoe uitvoerders in drie Nederlandse sociale diensten invulling gaven aan hun activeringstaken. Behoudens onderzoek in Scandinavië en Groot-Brittannië zagen we dat zeker in West-Europa de uitvoering van activering nog relatief weinig aandacht van onderzoekers heeft gehad, althans voor zover het publicaties in Engelstalige tijdschriften betreft. Ook over de uitvoering van dit werk in Nederland was nog weinig bekend. Daarmee draagt dit onderzoek in algemene zin bij aan de nog schaarse kennis over de wijze waarop activeringsbeleid praktisch wordt via het handelen van medewerkers van uitvoeringsorganisaties. Uit de beantwoording van de onderzoeksvragen volgt een aantal specifieke punten die in het licht van eerder onderzoek naar activeringswerk een nadere beschouwing verdienen:

- ◆ de gevarieerde rol van bureaucratie en professionalisme in activeringswerk (8.3.2);
- ◆ de invloed van beleids- en organisatiekeuzes (8.3.3);
- ◆ de verantwoordbaarheid van activeringswerk (8.3.4).

8.3.2 Bureaucratie en professionalisme in de uitvoering van activeringswerk

Dit onderzoek heeft de nodige variatie laten zien in de wijze waarop activeringswerk wordt uitgevoerd. We identificeerden uitvoeringsvarianten met een bureaucratisch, een professioneel en een meer gevarieerd karakter. De vraag is hoe deze uitkomst zich verhoudt tot eerder onderzoek naar dit werk. Daarbij vragen vooral drie samenhangende punten aandacht: de mate van variatie in de uitvoering van activeringswerk, de rol van professionalisme in activeringswerk en, in het verlengde van deze twee punten, de interpretatie van de omgang met beslissruimte.

8.3.2.1 De gevarieerde aard van activeringswerk

Dit onderzoek is begonnen met de constatering dat de aard van activeringswerk verschillend wordt beoordeeld, zowel in het beleidsdiscours als door onderzoekers. Dit werd mede verklaard uit de verschillende contexten waarbinnen het werk wordt uitgevoerd. Daarnaast is de mogelijkheid opgeworpen dat uitkomsten van eerder onderzoek mede gekleurd zijn door het gehanteerde theoretische perspectief en de mogelijk soms te vanzelfsprekende aanname vooraf dat activeringsdienstverleners als *street-level bureaucrats* of als professionals moeten worden beschouwd.

Ook dit onderzoek laat zien dat activeringswerk verschillend invulling kan krijgen. Een verschil met eerder onderzoek is wel het lage schaalniveau waarop variatie is aangetroffen. Eerdere onderzoeken zoals Brodtkin (1997), Thorén (2008) en Wright (2003) typeren activeringswerk op het niveau van onderzochte uitvoeringsorganisaties als relatief eenvormig, waarbij verschillende combinaties van regelgeving en ruimte voor professionalisme worden beschreven. Van variatie in deze termen binnen één organisatie of binnen één nationale context wordt doorgaans geen melding gemaakt.

In dit onderzoek hebben we ook *binnen* organisaties variatie gezien in de uitvoering van activering. Deze hing mede samen met beleids- en organisatiekeuzes ten aanzien van het werk en de wijze waarop de klantmanagers daarmee omgingen. Voor sommige klantgroepen en klanten werd bureaucratische dienstverlening georganiseerd en voor anderen professionele dienstverlening. De activeringsdienstverlening van klantmanagers had in termen van Hasenfeld (1983) voor sommige klanten het karakter van *people processing* en voor anderen van *people changing*. Voor sommigen gold een relatief gestandaardiseerde aanpak terwijl voor anderen geïndividualiseerde dienstverlening beschikbaar was. Een mogelijke verklaring voor deze uitkomst volgt uit de specifieke kenmerken van de Nederlandse context en de onderzochte gemeenten. De beleidsruimte in Nederland laat de keuze voor bureaucratische of professionele uitvoering immers over aan de gemeenten en hun sociale diensten wat de weg opent naar variatie tot op het niveau van de klantmanagers. Daarbij speelt de afwezigheid van een landelijke beroepsgroep een rol die in theorie een sturende rol had kunnen spelen in de vormgeving van het werk.

Dit resultaat betekent dat de professionele of bureaucratische aard van activeringsdienstverlening blijkbaar tot op het niveau van individuele dienstverleners of per doelgroep van werkzoekenden kan variëren. Deze uitkomst maakt in algemene zin een verfijning noodzakelijk van de wijze waarop vanuit onderzoek naar de uitvoering (en uitkomsten) van activeringswerk wordt gekeken. Voor onderzoek naar de uitvoering van activering maakt dit niet alleen de vraag van belang hoe activering in algemene zin wordt uitgevoerd, maar ook de veel specifiekere vraag: welke werkzoekenden binnen een specifieke uitvoeringscontext krijgen een bureaucratische behandeling en welke groepen krijgen een professionele aanpak? En welke beleidsmatige, organisatorische en individuele uitvoeringskeuzes liggen aan deze differentiatie ten grondslag? Bovendien ondersteunt deze uitkomst de gekozen theoretische aanpak in dit onderzoek waarbij niet op voorhand een (normatieve) voorkeur is bepaald voor de aard van activeringsdienstverlening.

8.3.2.2 De rol van professionalisme in de uitvoering van activeringswerk

In hoofdstuk drie is uitgewerkt hoe de rol van professionalisme in activeringswerk in verschillende eerdere onderzoeken wordt geproblematiseerd. Veel auteurs leggen daarbij de nadruk op moeilijkheden die min of meer erkende professionals zoals *social workers* ondervinden om volgens hun professionele normen het activeringswerk uit te kunnen voeren. Auteurs als Brodtkin (1997), Jørgensen et al. (2010) en Thorén (2008) beschrijven praktijken waarin de sturende rol van activeringsbeleid en organisatiekeuzes zo groot is, dat uitvoerders die op papier misschien erkende professionals zijn, in de praktijk als bureaucraten hun werk (moeten) doen en hun professionele normen moeten laten schieten. Daarnaast zagen we auteurs zoals Ridzi (2004) die dergelijke spanningen voor professionals niet als een algemene onverenigbaarheid van beleid en professionals omschreef, maar (ook) als een spanning tussen bepaalde beleidsopvattingen over activeringswerk en de opvattingen hierover van bepaalde beroepsgroepen. Vanuit dat perspectief bleek niet alleen een vraag te zijn óf activeringswerk als professionele dienstverlening moet worden gezien, maar ook welke beroepsgroep de jurisdictie heeft om dit werk als erkende activeringsprofessionals uit te kunnen voeren. Tenslotte zagen we auteurs zoals Sainsbury (2008) die naast de potentiële spanningen tussen beleid, organisatie en professionals, ook het ontbreken van professionele normen aankaartte.

De conclusie van dit onderzoek luidt zoals uit de beantwoording van de onderzoeksvragen moge blijken, dat in de onderzochte sociale diensten professionalisme in bepaalde uitvoeringsvarianten van het activeringswerk ruimte kreeg, maar dat bepaalde beleids- en organisatiekeuzes een professionele uitvoering ook bemoeilijkten (zie ook 8.3.3).

Meer in het bijzonder valt op dat professionele uitvoering plaatsvond door klantmanagers die relatief beleidstrouw waren, waar eerder onderzoek vaak de spanning tussen beleid

en professie benadrukt. Dit kan niet los worden gezien van de nog weinig ontwikkelde professionele status van het activeringswerk, waardoor er ook geen erkend professioneel kennisfundament was dat tot dergelijke spanningen zou kunnen leiden. Net als May en Winter (2009) vonden voor Denemarken waren de klantmanagers in dit onderzoek beleidstrouw in de zin dat ze beleidsdoelen als 'snelle uitstroom naar willekeurig werk' of 'het verrichten van een tegenprestatie voor de uitkering' min of meer onderschreven. Ook waren ze door de band tevreden over de keuzemogelijkheden die beleid bood in termen van externe activeringstrajecten. Tegelijkertijd gebruikten ze overigens hun ruimte óók om hiervan af te wijken als ze dat beter passend bij de klant vonden. De sturing van beleid was in die zin niet doorslaggevend voor hun handelen.

In de onderzochte praktijken speelde verder het ook door Sainsbury (2008) gesignaleerde punt een rol dat het klantmanagers aan eenduidige en erkende normen voor de uitvoering van professionele activeringsdienstverlening ontbrak. De normen die klantmanagers hanteerden om invulling aan de dienstverlening te geven waren hierdoor zeer lokaal en in de eigen praktijkervaring of levensgeschiedenis gebaseerd, maar ontbeerden een meer algemene verankering bij bijvoorbeeld een beroepsgroep. Zij waren dus 'professionals zonder professie' (Van Berkel et al. 2010).

Het onderzoek laat in het verlengde van deze punten zien dat opvattingen over het soort professionalisme dat nodig is voor activering uiteen kunnen lopen. Dit betekent dat voor het begrip van deze werksoort niet alleen de vraag van belang is of specifieke professionals de ruimte krijgen om activeringswerk volgens hun normen uit te voeren, maar dat ook de vraag is welke opvattingen over het benodigde professionalisme leven en hoe deze de uitvoering beïnvloeden. Daarbij is mogelijk dat bepaalde activeringsmethoden voor de ene professional wel acceptabel zijn en voor de ander niet, of dat beleidsmakers hier andere opvattingen over hebben dan bepaalde beroepsgroepen. Dit kan niet los worden gezien van het algemene gebrek aan inzicht in effectiviteit van activeringsmethoden en het feit dat over activeringsdoelen als zodanig verschillende opvattingen bestaan. Een concreet voorbeeld dat in dit verband in het onderzoek de revue is gepasseerd betreft de interpretatie van de inzet van sancties.

Verschillende eerdere onderzoeken (Fording et al. 2006; 2007; Thorén 2008; Wright 2003) interpreteren de omgang van uitvoerders met sanctioneren zoals we in hoofdstuk drie uitwerkten vooral als een informele strategie van *street-level bureaucrats* om sneller organisatiedoelen te bereiken door medewerking van klanten af te dwingen. Deze auteurs zijn overwegend kritisch over discretionaire ruimte van uitvoerders met betrekking tot het gebruik van sancties en vinden dat deze de deur openzet naar machtsmisbruik. Andere onderzoekers constateren dat het opleggen van sancties op gespannen voet staat met de

professionele normen van bepaalde beroepsgroepen zoals *social workers* die wel ingezet worden voor de uitvoering van activering (Hasenfeld 1999; Kjørstadt 2006; Thorén 2008). Sanctioneren staat volgens deze auteurs dus op gespannen voet met professioneel activeren, maar wel vanuit een specifieke opvatting over het soort professionalisme dat voor activering nodig zou zijn.

Het gebruik van sancties door de bij dit onderzoek betrokken klantmanagers leidt tot een andere interpretatie die meer in lijn ligt met Marston et al. (2005). Hoewel we in dit onderzoek wel informele *coping*-strategieën hebben gevonden, viel ongebreideld sanctioneren hier niet onder. Enerzijds zagen klantmanagers juist af van sancties vanwege de extra administratieve werkzaamheden die deze opleverden. Anderzijds beschouwden veel klantmanagers het sanctioneren vooral als een middel om - in bepaalde gevallen - activeringsresultaten te kunnen boeken. Als zij deze resultaten niet verwachtten, zagen zij af van het sanctioneren. We concludeerden daarom dat sanctioneren niet inherent hoeft te zijn aan bureaucratische disciplineren van klanten, maar door klantmanagers ook als onderdeel van een professionele activeringsmethode kan worden ingezet, ook al is dat misschien een methode die door bepaalde beroepsgroepen niet zal worden onderschreven. Daarbij rijst uiteraard wel de vraag hoe onderbouwd dit 'professioneel sanctioneren' is, gezien het ontbreken van professionele normen in meer algemene zin.¹

8.3.2.3 De omgang met beslisruimte

De relevantie van onderzoek naar de uitvoering van publieke dienstverlening is zoals in hoofdstuk twee werd uitgewerkt onder meer gelegen in het feit dat dienstverleners (meer of minder) beslisruimte plegen te hebben waardoor hun keuzes en beslissingen de uitkomsten van beleid meer of minder beïnvloeden. Inzicht in de wijze waarop zij hiermee in de praktijk omgaan is daarom van belang om uitkomsten van beleid en dienstverlening beter te kunnen interpreteren.

Dit thema speelt zoals in hoofdstuk drie bleek ook in onderzoek naar activeringswerk. Veel eerdere onderzoeken naar activeringswerk hanteren hierbij een overwegend 'Lipskiaans' perspectief. Zowel Brodtkin (1997; 2006), Jewell (2007), Thorén (2008) als Wright (2003) signaleren vanuit dat perspectief bijvoorbeeld informele *coping*-strategieën van uitvoerders waardoor volgens hen de responsiviteit van activering richting burgers onder druk komt te staan of de uitvoerders afwijken van beleidsdoelstellingen. Sainsbury (2008) beschouwt beslisruimte juist als essentieel voor de volgens hem professionele activeringsdienstverlening, maar constateert wel dat organisatorische en beleidsmatige keuzes de professionele omgang daarmee onder druk kunnen zetten.

¹ Er is enig economisch onderzoek dat in algemene zin effecten vindt van het opleggen van sancties (bijvoorbeeld Abbring et al. 2005), maar deze onderzoeken bieden geen zicht op de rol die sancties precies spelen in de geboden dienstverlening en de wijze waarop deze zijn toegepast.

De in dit onderzoek aangetroffen omgang met beslisruimte komt deels overeen met interpretaties uit de gangbare *street-level bureaucracy* literatuur, wat overigens ook de actualiteit van dit perspectief bevestigt. Ook in dit onderzoek zagen we voorbeelden van *coping* in de vorm van rantsoenering van professionele aandacht, het verwaarlozen van formele taken en het afwijken van regels met betrekking tot sancties om extra administratief werk te voorkomen. Dit was overigens zowel zichtbaar binnen de bureaucratische als professionele uitvoeringsvarianten. Ten aanzien van dit punt kunnen we dus constateren dat (ook) bij de uitvoering van activeringswerk *coping* voorkomt als de context waarbinnen wordt gewerkt daartoe aanleiding en ruimte geeft.

Tegelijkertijd heeft dit onderzoek laten zien dat niet elke omgang met beslisruimte in activeringswerk als informele strategie van een *street-level bureaucrat* kan worden geïnterpreteerd en dat beslisruimte juist ook het geschetste professionalisme in de uitvoering mogelijk kan maken. Klantmanagers gebruikten hun ruimte immers deels óók om op individueel niveau professionele besluiten te kunnen nemen die zij zelf in het belang van de activeringsbehandeling van hun klanten achtten. Soms leidde dit tot *rule bending*, doordat professionele en beleidsmatige normen niet (volledig) overeen kwamen.

8.3.3 Beleids- en organisatiekeuzes en de uitvoering van activeringswerk

Dit onderzoek staat in een traditie van onderzoek naar de uitvoering van publieke dienstverlening dat zich concentreert op de eigen rol van de dienstverleners in de uitvoering van dienstverlening. Het is schatplichtig aan Lipsky (1980) en navolgers, ook al is in dit onderzoek een breder perspectief gehanteerd dan het *street-level bureaucracy*-perspectief. In dergelijk onderzoek bestaat enig risico dat de invloed van dienstverleners op de 'productie van beleid' wordt overschat. In een recente, herziene uitgave van zijn boek over *street-level bureaucracy* (Lipsky 2010) wijst Lipsky hier zelf op en constateert dat zijn uitspraak dat dienstverleners 'beleid maken' door sommige onderzoekers te absoluut is opgevat: de rol van dienstverleners dient volgens hem juist bekeken te worden in relatie tot de mogelijkheden en beperkingen die de context van beleid en organisatie bieden. In dit onderzoek is dit gedaan door te onderzoeken welke invloed een aantal beleids- en organisatiekeuzes heeft in de uitvoering van het werk van de klantmanagers. Deels leidde dit tot inzichten die overeenkomen met eerdere onderzoeken naar activeringswerk. Ten aanzien van een aantal contextfactoren levert het onderzoek ook nieuwe inzichten op.

8.3.3.1 De invloed van beleidskeuzes

Ten aanzien van beleidskeuzes hebben we ten eerste geconstateerd dat beleidskeuzes over activeringsaanpakken mede afbakenden wat klantmanagers wel en niet konden doen en daarmee invloed hadden op de bureaucratische of professionele aard van het werk. In overeenstemming met bevindingen van auteurs als Brodtkin (1997), Jewell (2007) en Thorén

(2008) constateerden we in dit onderzoek dat de beleidskeuze voor een beperkt aantal activeringsprogramma's bureaucratie in de uitvoering bevorderde. In dit onderzoek komt in aanvulling daarop naar voren dat de beleidskeuze voor geïndividualiseerde dienstverlening en voor een gevarieerd aanbod aan programma's juist een professionele uitvoering mogelijk maakte.

In het verlengde hiervan leidt dit onderzoek tot een wat andere interpretatie van het ontbreken van nadere beleidsregulering van de uitvoering van het activeringswerk. Auteurs als Brodtkin (1997) en Thorén (2008) beschouwen dit vooral als een bron voor discretionaire ruimte die informele strategieën stimuleert. In dit onderzoek is het ontbreken van strikte regulering juist als voorwaarde geïnterpreteerd voor een professionele uitvoering. Activeringsbeleid bevordert niet vanzelfsprekend bureaucratie in de uitvoering, maar kan zoals dit onderzoek laat zien ook een professionele uitvoering mogelijk maken. Specifiek voor de onderzochte casussen was verder dat mede van de beoogde doelgroep afhangend of beleid ruimte bood voor een bureaucratische of professionele aanpak. Deze vorm van doelgroepgebonden beleidsmatige differentiatie op lokaal niveau komt in eerdere onderzoeken naar de uitvoering van activering niet expliciet naar voren. Blijkbaar kunnen beleidsopvattingen over het beoogde professionele of bureaucratische karakter van activeringswerk per doelgroep variëren.

Wat geen aandacht krijgt in andere onderzoeken maar wat, ten tweede, wel opvalt in de casussen uit dit onderzoek is het vrijwel ontbreken van beleidssturing op invloed van (geïnstitutioniseerd) professionalisme in de uitvoering. Mogelijk hangt het gebrek aan aandacht voor dit punt in andere onderzoeken samen met de blijkbaar als vanzelfsprekend beschouwde beleidskeuze om erkende *social workers* het werk te laten doen of het feit dat onderzoekers juist geen ruimte voor professionele uitvoering van activering zien. In dit onderzoek is hoe dan ook opvallend dat er enerzijds een landelijk beleidsdiscours gaande is over professionalisering van activeringswerk, dat er lokaal beleidskeuzes worden gemaakt die deels ruimte geven voor professionele uitvoering, maar dat er anderzijds geen specifieke eisen worden gesteld aan de professionaliteit van de uitvoerders met betrekking tot het activeringswerk. Noch landelijk noch lokaal werd ten tijde van het onderzoek sterk gestuurd op het professionele gehalte van de werkers, bijvoorbeeld door eisen te stellen aan de beroepsachtergrond van uitvoerders van activeringswerk of door (lokaal) professionaliseringsprojecten te stimuleren. We zagen in hoofdstuk vijf weliswaar dat zich op landelijk niveau professionaliseringsprojecten ontwikkelden, maar deze hadden (nog) geen weerslag in de uitvoering. Dit gaf klantmanagers de ruimte om hun eigen lokale professionele normen als referentie te gebruiken zonder dat de legitimiteit van deze normen getoetst was.

Ten derde heeft dit onderzoek meer zicht geboden op gevolgen van de keuze voor uitbesteding en inbesteding van (delen van) dienstverlening voor de aard van het werk van (publieke) *frontline workers*. In andere Europese onderzoeken krijgt dit punt zoals we zagen (nog) weinig aandacht, wat mogelijk samenhangt met het feit dat Nederland in navolging van de Verenigde Staten en Australië een van de voorlopers is op het gebied van marktwerking en uitbesteding van activering.

Brodin (2008) suggereert dat uitbesteding verantwoordingsproblemen rondom publieke dienstverlening kan vergroten doordat het publieke toezicht op wat uitbestede partijen precies doen vermindert. Daarvoor zijn in dit onderzoek ook aanwijzingen gevonden, met name doordat klantmanagers onvoldoende tijd hadden voor hun monitoringtaken. Overigens constateerden we ook dat deze toezichthoudende taken het bureaucratische gehalte van het werk en de werklust van klantmanagers vergrootten vanwege de (administratieve) procedures die hieraan verbonden waren. Mogelijk is dit zoals Corra en Plantinga (2009) in een onderzoek naar aanbestedingsdocumenten veronderstellen het gevolg van een streven van gemeenten om vooral bureaucratisch grip te houden op het werk van externe dienstverleners. Dit leidde tot procesgerelateerde eisen aan externe dienstverleners, zoals het leveren van diagnose- en voortgangsrapporten die vervolgens beoordeeld moesten worden. Het was daarmee ook een beleidskeuze die van invloed was op de werklust van klantmanagers en de 'noodzaak' om daarmee te *copen*.

Dit onderzoek laat verder zien dat uitbesteding geen eenvormige keuze is, maar op verschillende manieren invulling kan krijgen en op verschillende onderdelen van dienstverlening betrekking kan hebben. Naast uitbesteding onderscheidde we bovendien inbesteding, wat een vergelijkbare invloed op het werk van de klantmanagers had als uitbesteding.

Uit dit onderzoek blijkt ook dat de keuze voor uitbesteding of inbesteding tot een nieuw type *frontline worker* kan leiden. Dit betreft de rol van regisseur, die weliswaar deels zelf met de uitvoering van dienstverlening bezig is, maar vooral ook geacht wordt namens de uitkeringsinstantie andere dienstverleners in te schakelen om het activeringsprobleem mee op te lossen. Deze regisseursrol kan zoals we zagen zowel een bureaucratische als een professionele invulling krijgen. In de bureaucratische variant bestond het werk van regisseurs vooral uit wat Hasenfeld (1983) *people processing* noemt. Daarnaast onderscheidde we een professionele variant waarin klantmanagers een professionele inschatting maakten welke dienstverlening paste bij het probleem van de te activeren werkzoekende en waarin ze ook na doorverwijzing een rol in het activeringstraject behielden richting werkzoekende en dienstverlener. De uitkomst dat klantmanagers mede door beleidskeuzes verschillende professionele rollen kunnen krijgen is van belang voor zowel het wetenschappelijke als

beleidsmatige debat over professionalisme in activeringswerk. Het is immers voorstelbaar dat regisseurs legitimiteit aan een ander soort professionaliteit kunnen ontlenuen dan de interventionisten. Bij regisseurs ligt de focus op expertise over diagnose in relatie tot de inzet van mogelijke (externe) behandelingen en het kunnen samenwerken met andere (professionele) dienstverleners. Bij de interventionisten ligt de focus op het zelf kunnen activeren van werkzoekenden en het kunnen *matchen* met wensen van werkgevers. Dit betekent ook dat algemene uitspraken over de rol van bepaalde beroepsgroepen om het activeringswerk uit te voeren niet zo maar mogelijk zijn: dit hangt mede af van de wijze waarop beleidsmatig wordt gestuurd op verdeling van rollen in de uitvoering van het werk.

8.3.3.2 De invloed van organisatiekeuzes

In dit onderzoek is naar een aantal organisatiekenmerken gekeken. Dit heeft een verscheidenheid aan organisatiekeuzes laten zien in slechts drie – weliswaar grote - sociale diensten. Tot op het niveau van teams werden soms verschillende keuzes gemaakt ten aanzien van zaken als specialisatie, sturing en *caseloads*. Van een eenvormig organisatie-model voor het werk van de klantmanagers was dus geen sprake. Hierin wijkt het onderzoek af van eerdere uitvoeringsonderzoeken naar activering die doorgaans meer eenvormige organisatiecontexten beschrijven (Jewell en Glaser 2006; May en Winter 2009; Thorén 2008).

De onderzochte organisatiekeuzes hadden enerzijds betrekking op de organisatie van het primaire activeringsproces en anderzijds op de sturing door de organisaties op het handelen en beslissen van de klantmanagers middels regels, resultaatsturing of standaardisering van vaardigheden.

Ten aanzien van de rol van organisatiekeuzes met betrekking tot het primaire uitvoeringsproces bevestigt dit onderzoek in lijn met vrijwel al het eerdere onderzoek naar de uitvoering van publieke dienstverlening dat hoge *caseloads* een (grote) prikkel vormen voor *coping* door uitvoerders.

Een aspect dat minder uit de literatuur naar voren komt, maar wel uit dit onderzoek is dat horizontale specialisatie (evenals uitbesteding van een deel van het werk) tot een grotere administratieve belasting kan leiden en daarmee een grotere prikkel vormt voor *coping*.

Ten aanzien van specialisatie laat dit onderzoek verder één praktijk zien (van de administrateurs) waarin het niet specialiseren van activeringstaken ten opzichte van uitkeringstaken bureaucratie en *coping* in het werk bevorderde. Dit komt overeen met conclusies van verschillende auteurs als Hagen en Owens-Manly (2002) en Morgen (2001). De constatering van Hill (2005) en Scrivener en Walter (2001) dat het combineren van beide taken (dus niet specialiseren) de mogelijkheden voor individualisering vergroot wordt door dit onderzoek dus niet ondersteund.

Een ander punt dat minder uit andere onderzoeken naar activering naar voren komt is het grote aandeel van administratieve taken in het dagelijkse activeringswerk van klantmanagers in de onderzochte sociale diensten. Deze taken stimuleerden rantsoenering van aandacht voor contact met uitkeringsgerechtigden, mede vanwege de relatief strikte sturing op de naleving van administratieve procedures. Dit punt speelde het meest bij de regisseurs die hoge *caseloads* hadden en relatief veel uitwisseling met externe dienstverleners waardoor veel administratieve verantwoording nodig was.

Ten aanzien van de sturing op het primaire uitvoeringsproces valt allereerst op dat de onderzochte sociale diensten verschillende coördinatieprincipes combineerden (regels, resultaten, standaardisering van vaardigheden), maar dat geen enkel principe de overhand had. Deze mix van sturingsprincipes vergrootte de beslruimte die de klantmanagers hadden, met name omdat zij geen van deze sturingsvormen als sterk dwingend ervoeren, met uitzondering van de sturing op administratieve procedures. Deze wijze van sturing op de klantmanagers bood een deel van de klantmanagers in zekere zin de ruimte om zelf 'te kiezen' tussen een meer professionele of een meer bureaucratische uitvoering. Vooral bij de regisseurs was dit zichtbaar in de gevarieerde wijze waarop ze hun werk uitvoerden. Dit punt komt niet zozeer aan de orde in eerder onderzoek dat zich specifiek op activering richt. Het komt wel overeen met uitkomsten van onderzoek naar de impact van *managerialism* op dienstverleners in meer algemene zin, dat laat zien dat introductie van op NPM gebaseerde sturing bestaande vormen van sturing niet zonder meer vervangt (Christensen en Laegreid 2011; Clarke en Newman 1997; Pollitt en Bouckaert 2004).

Meer specifiek voor resultaatsturing laat dit onderzoek ten tweede een genuanceerder beeld zien dan verschillende eerdere onderzoeken naar activering. In hoofdstuk drie zagen we dat auteurs de impact van resultaatsturing op het handelen van activeringswerkers op twee manieren beoordeelden. Enerzijds zagen we auteurs als Morgen (2001), Ridzi (2004) en Thorén (2008) die vonden dat resultaatsturing beslruimte inperkte en de toepassing van informele strategieën stimuleerde om de *targets* te kunnen halen. Anderzijds vonden auteurs als Lurie en Riccucci (2003) en Sandfort (2000) dat de taakstellingen niet zo'n grote invloed hadden omdat dienstverleners zich er weinig van aantrokken en managers er weinig op stuurden.

Beide punten zien we terug in de uitkomsten van dit onderzoek, waarbij een rol speelde op welke resultaten precies werd gestuurd: het label 'resultaatsturing' kan verschillende ladingen dekken. In de onderzochte sociale diensten zagen we resultaatsturing op trajectplannen die vooral een bureaucratische uitvoering en inderdaad ook *coping* bevorderde. De *targets* ten aanzien van activeringsresultaten hadden in deze praktijken minder invloed en maakten een professionele uitvoering mogelijk. Deels kwam dit vanwege het gebrek aan consequenties

voor het niet behalen van *targets*. Daarnaast bestond relatief weinig tegenstelling tussen de door de organisaties opgelegde *targets* en de doelstellingen die de klantmanagers zelf nastreefden en hadden klantmanagers in de praktijk ruimte om hiervan af te wijken.

Ten derde zagen we in hoofdstuk drie dat eerder onderzoek naar activering weinig aandacht besteedt aan de invloed van interne organisatiekeuzes met betrekking tot het professionalisme van de activeringswerkers. Dit onderzoek heeft laten zien dat de beperkte aandacht voor standaardisering van vaardigheden in het verlengde van de beperkte beleidsmatige aandacht hiervoor de ruimte schiep voor professioneel handelen op basis van eigen, lokale en praktijkgebonden activeringsnormen.

8.3.4 De verantwoordbaarheid van de uitvoering van activeringswerk

De verantwoordbaarheid van beslissingen is een centraal vraagstuk in onderzoek naar de uitvoering van publieke dienstverlening en de rol van beslisruimte daarbinnen. Centraal daarbij staat de vraag hoe dienstverleners hun beslissingen verantwoorden, of dienstverleners de 'juiste' beslissingen (Mashaw 1983) (kunnen) nemen, maar ook wat 'juiste' beslissingen in een bepaalde context zijn en wie dat bepaalt. Auteurs als Hill en Hupe (2007), Schillemans (2007) en Vinzant en Crothers (1998) noemen twee algemene kenmerken van dienstverlening die beantwoording van dit soort vragen in veel dienstverleningscontexten ingewikkeld maken. Ten eerste het feit dat dienstverleners vaak met verschillende verantwoordingsrelaties te maken hebben: niet alleen met management en bestuur, maar ook met dienstverleningssubjecten, het algemene publiek, de beroepsgroep en andere dienstverleners. Ten tweede hebben zij veelal met meerdere, mogelijk ambigue of onderling tegenstrijdige normen te maken over hoe het werk zou moeten worden uitgevoerd, zoals: de wet moet worden nageleefd, er gelden professionele standaarden, er moeten (niet altijd exact omschreven) resultaten worden behaald, de klant moet tevreden zijn en het mag niet te veel kosten.

Verantwoordbaarheid is zoals in hoofdstuk drie bleek ook een aandachtspunt in eerder onderzoek naar activeringswerk. Eerder aangehaalde auteurs als Brodtkin (2006; 2008), Jewell (2007), Thorén (2008) en Wright (2003) signaleren in de door hen onderzochte praktijken dat de omgang van activeringswerkers met beslisruimte normatieve verantwoordingsvragen oproept. Zoals aangegeven zijn deze auteurs unaniem in hun oordeel dat schaarse hulpbronnen en hoge *caseloads* tot informele strategieën leiden die lastig te verantwoorden zijn. Daarnaast noemen ze andere mogelijke oorzaken, zoals resultaatsturing of standaardisering die responsiviteit onder druk kunnen zetten (Brodtkin 2006; Jewell 2007), het gebrek aan kennis van uitvoerders van beleid (May en Winter 2009; Meyers et al. 1998), de genoemde spanningen tussen professionele normen en beleids- en managerial normen (Hasenfeld 1999; Thorén 2008) of juist het ontbreken van professionele normen (Sainsbury 2008).

Uit de beschouwing in de voorgaande paragrafen kan worden geconcludeerd dat ook in de door dit onderzoek geanalyseerde uitvoeringspraktijken een normatief verantwoordingsvraagstuk speelt met betrekking tot de omgang van klantmanagers met hun beslissruimte. De kern van dit probleem is dat de verantwoordbaarheid van hun beslissingen niet eenduidig te beoordelen is. Klantmanagers konden hun omgang met beslissruimte op verschillende manieren verantwoorden, zonder dat zij over een transparant verantwoordingskader beschikten waarop zij hun afwegingen konden baseren of waaraan hun beslissingen konden worden getoetst. Polstra (2011) spreekt in dit kader van klantmanagers die moeten 'laveren tussen belangen'. De vraag die dit onderzoek daarbij oproept is: hoe verantwoord laveerden de klantmanagers en hoe kan dat beoordeeld worden?

Klantmanagers hanteerden verschillende soorten verantwoordingskaders bij het nemen van beslissingen:

- ◆ activeringsbeleid, dat veel ruimte liet voor eigen interpretaties van richtlijnen;
- ◆ gevarieerde professionele normen over activering, met een lokaal en praktijkgebonden karakter, die algemenere legitimiteit ontbeerden;
- ◆ organisatiedoelen, zoals het behalen van activeringsresultaten of aantallen trajectplannen.

Een deel van de beslissingen werd niet onder verwijzing naar deze kaders verantwoord, maar kwam voort uit de ervaren noodzaak tot *coping* met de ervaren werkdruk en werklast.

De besproken beleids- en organisatiekeuzes met betrekking tot het activeringswerk droegen bij aan in dit verantwoordingsprobleem. Ten eerste omdat de sociale diensten verschillende sturingsprincipes tegelijk hanteerden, wat klantmanagers ook de mogelijkheid gaf om zich op verschillende verantwoordingskaders te beroepen: er was regelsturing, door NPM geïnspireerde resultaatsturing en klantmanagers kregen meer of minder ruimte voor professionele invulling van het werk zonder eisen aan de benodigde professionaliteit. Geen van deze sturingsvormen had het primaat, hoewel de balans wel per uitvoeringsvariant verschilde. Ten tweede omdat beleids- en organisatiekeuzes schaarste creëerden voor klantmanagers die hen noodzaakte te *copen* met de werkomstandigheden om tot beslissingen te kunnen komen. De hoge *caseloads* en administratieve verantwoordingsdruk waren hier de meest duidelijke voorbeelden van.

De aangetroffen differentiatie in de uitvoering is dan ook niet vanzelfsprekend een verantwoorde uiting van het (deels) door beleid beoogde 'individueel maatwerk' op lokaal niveau. De opmerking uit de inleiding dat klantmanagers mogelijk 'zo maar wat doen' doet

weliswaar geen recht aan hun professionele instelling, maar kan met dit onderzoek ook niet ondubbelzinnig weerlegd worden. Deze praktijk is vanuit meerdere invalshoeken problematisch te noemen.

Vanuit een algemeen *governance*-perspectief betekent dit dat de keuze voor deregulering en decentralisatie blijkbaar deels tot gedifferentieerde behandeling van burgers leidt die niet eenvoudig is te verantwoorden. Dit is niet alleen een lokaal probleem voor klantmanagers of sociale diensten, maar ook voor de verantwoordbaarheid van het landelijke beleid als geheel. Onduidelijk is immers of de invulling van maatwerk in de uitvoering van activering voldoende bijdraagt aan beleidsdoelen en tot een wenselijk geachte behandeling van burgers door de (lokale) overheid leidt.

Vanuit het perspectief van de klantmanagers is deze situatie eveneens problematisch te noemen, omdat zij zich niet eenvoudig kunnen verweren tegen kritiek dat zij niet de juiste beslissingen nemen in hun activeringswerk.

Tenslotte is dit verantwoordingsvraagstuk problematisch te noemen voor uitkeringsgerechtigden die verplicht van activering gebruik maken om aanspraak op een uitkering te behouden. (Ook) zij hebben weinig kaders om het handelen van hun klantmanager aan te kunnen toetsen. In de onderzochte sociale diensten konden uitkeringsgerechtigden klantmanagers tegenover zich krijgen in verschillende rollen: de wetshandhavende bureaucraat, de ondersteunende of disciplinerende activeringscoach of de overbelaste overheidsfunctionaris. De klantmanagers vormden daarmee voor uitkeringsgerechtigden een nogal onvoorspelbare hulpbron of poortwachter voor andere hulpbronnen in het traject naar betaald werk en het bewerkstelligen van inkomenszekerheid. Hoewel deze situatie voor elke vorm van publieke dienstverlening verantwoordingsvragen oproept, is deze in het geval van activeringsdienstverlening voor bijstandsgerechtigden extra problematisch te noemen. In de eerste plaats gaat het hier immers om verplichte dienstverlening waar uitkeringsgerechtigden niet van af kunnen zien. Gesteld zou kunnen worden dat dit (extra) hoge eisen stelt aan de verantwoordbaarheid van de inzet hiervan. In de tweede plaats gaat het met name waar het de grote groep langdurig bijstandsgerechtigden betreft in veel gevallen om dienstverlening voor burgers die weinig tot geen andere hulpbronnen hebben om werk te vinden. Zij zijn dus meer dan andere groepen burgers afhankelijk van de kwaliteit van dergelijke publieke dienstverlening om hun maatschappelijke positie te kunnen verbeteren.

8.4 Bijdragen van het onderzoek aan het begrip van publieke dienstverlening

8.4.1 Inleiding

De gepresenteerde onderzoeksresultaten hebben niet alleen relevantie voor het begrip van de specifieke werksoort activeringswerk. De verworven inzichten in activeringswerk zijn ook van belang voor de algemene theorievorming over de uitvoering van hedendaagse publieke dienstverlening in relatie tot de context waarbinnen deze plaatsvindt. De uitkomsten van dit onderzoek roepen vragen op bij gangbare stellingnames in deze theorievorming, maar bieden ook aanknopingspunten voor verdere uitbouw hiervan. In het bijzonder gaat het hierbij om twee onderdelen van het debat. Ten eerste heeft het onderzoek in algemene zin implicaties voor het begrip van variatie in het beslissen en handelen van publieke dienstverleners in relatie tot de verschillende vormen van sturing daarop vanuit beleid, management of beroepsgroep. Ten tweede biedt het onderzoek meer specifiek aanknopingspunten voor verfijning van het begrip van de rol en ontwikkeling van professionalisme in de uitvoering van publieke dienstverlening.

8.4.2 De interpretatie van variatie in de uitvoering van publieke dienstverlening

Het onderzoek naar activering heeft zoals eerder is geconcludeerd de nodige variatie in de uitvoering laten zien. Deels is deze variatie verklaard uit verschillende beleids- en organisatiecontexten, maar ook binnen gelijke contexten is variatie vastgesteld. Deze in de empirie gevonden variatie sluit maar ten dele aan bij gangbare typering van de uitvoering van dienstverlening en de rol van sturing daarop in de literatuur. Uit het onderzoek volgen dan ook argumenten voor bijstelling en nuancering van deze typering.

Hedendaagse publieke dienstverlening en de sturing daarop worden door auteurs als Clarke en Newman (1997) en Newman (2005) als *hybride* getypeerd, waarmee zij bedoelen dat de (in hoofdstuk twee) onderscheiden ideaaltypische sturings- en uitvoeringslogica's door elkaar heenlopen en niet goed (meer) van elkaar te onderscheiden zijn. Zij theoretiseren de logica van publieke dienstverlening ook als de 'articulatie', het gelaagd in elkaar opgaan, van bureaucratie (regelgeving door de overheid), professionalisme en, sinds de jaren tachtig, verschillende vormen van *managerialism*. Hoe hybridisering in de praktijk uitpakt en welke spanningen deze mogelijk oproept, is volgens hen niet in algemene zin te beoordelen: dit is in hoge mate contextgebonden en afhankelijk van het handelen van zowel uitvoerders als managers in concrete praktijken. Ook uit de sociologie van de professies zagen we eerder voorbeelden van deze hybridiseringsthese, zoals Exworthy en Halford (1999), Kirkpatrick et al (2005) en Noordegraaf (2011). Deze auteurs beschrijven hybridisering vooral als het in elkaar overlopen van *managerial* en professionele logica's, bijvoorbeeld doordat professionals *managerial* normen in hun professionele standaarden verweven of doordat managers zelf professionaliseren. De rol van bureaucratie krijgt bij hen minder aandacht.

Concepten als hybridisering en articulatie zijn op zich sterke metaforen om de complexe processen mee te duiden waarlangs 'nieuwe' sturingsvormen betekenis kunnen krijgen binnen bestaande organisatiecontexten. Ze bieden tegenwicht aan analyses die te gemakkelijk veronderstellen dat nieuwe coördinatieprincipes de oude volledig kunnen vervangen, zonder rekening te houden met betrokken actoren, hun eigen voorkeuren en hun onderlinge bestaande (machts-)verhoudingen. De vraag is evenwel of deze concepten scherp genoeg zijn om alle relevante variatie in de empirie mee te kunnen duiden. De in dit onderzoek aangetroffen variatie in uitvoeringspraktijken voor activering geeft aanleiding tot twijfels over de scherpte waarmee deze theoretische lens de werkelijkheid bekijkt. Dit onderzoek heeft immers heel verschillende vormen van articulatie laten zien die op voorhand niet theoretisch te onderscheiden waren. De administrateurs bleken het beste te typeren als bureaucratisch, ook omdat zij de professionele beslissingen aan andere dienstverleners overlieten. Bij hen was dus van articulatie nauwelijks sprake. De interventionisten hadden te maken met zowel beleidssturing als resultaatsturing, maar hadden vooral veel ruimte voor professioneel werken. Bij de regisseurs tenslotte ging het vooral om articulatie van professionalisme en bureaucratie, waar individuele dienstverleners wisselend mee omgingen. Verondersteld mag worden dat activeringswerk niet de enige werksoort is waarbinnen dergelijke variatie aanwezig is. Immers, de ontwikkelingen in *governance*, de veranderende rol van professionalisme en de opkomst van *managerialism* die aan de variatie bijdragen, spelen in vrijwel alle sectoren voor publieke dienstverlening.

Dit betekent dat de beschrijvende en verklarende waarde van het algemene stempel 'hybride' beperkt is. Het suggereert immers homogeniteit waar de empirie ook gedifferentieerd kan zijn. Het theoretisch zonder meer veronderstellen van hybriditeit vergroot het risico dat relevante variatie in de empirie over het hoofd wordt gezien: niet alle publieke dienstverlening is 'hybride' en blijkbaar bestaan er verschillende soorten 'hybriditeit'. Articulatie is een passender concept omdat hiermee in principe wel variatie in de empirie geduid kan worden. Het onderzoek geeft wel aanleiding tot een zorgvuldiger gebruik van dit concept in de zin dat een specifieke wijze van articulatie in dienstverleningspraktijken niet theoretisch verondersteld kan worden: deze zal empirisch moeten worden vastgesteld. Articulatie kan op verschillende manieren plaatsvinden, of helemaal niet. Daarom is voor het begrip van uitvoeringspraktijken van belang preciezer te kijken of en hoe in de empirie sturingsprincipes en uitvoeringslogica's articuleren en in hoeverre ze mogelijk tot spanningen leiden. Om variatie als mogelijke uitkomst van onderzoek te kunnen krijgen, is logischerwijs een theoretisch perspectief nodig dat op voorhand variatie en articulatie mogelijk acht, maar niet noodzakelijkerwijs veronderstelt. Dit onderzoek heeft daarvoor aanknopingspunten geboden door de vraag te stellen of en hoe verschillende *ideaaltypische* dienstverleningslogica's in de empirie voorkomen en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Deze aanpak heeft gewerkt in de zin dat variatie in articulatie zichtbaar is geworden en dat niet op voorhand uitspraken zijn gedaan over de aard van dienstverlening en sturing daar op.

Een dergelijke erkenning van gevarieerde articulatiemogelijkheden leidt ook tot een meer gedifferentieerde interpretatie van de omgang van uitvoerders met mogelijke spanningen die kunnen ontstaan als gevolg van conflicten tussen sturing op de uitvoering en de wijze waarop uitvoerders zelf betekenis aan hun werk geven. Van belang daarbij is de inhoudelijke vergelijking van (lokale) beleidsmatige, *managerial* en professionele normen van zowel managers als uitvoerders met betrekking tot de uitvoering van het werk. Conflicten en dilemma's ontstaan waar deze normen op gespannen voet staan, maar wederom kan niet verondersteld worden dat dit vanzelfsprekend het geval is: de feitelijke wijze van articulatie in de uitvoering speelt daarbij een rol.

Vooraf in de literatuur over professionalisme wordt de omgang met deze spanningen veelal geïnterpreteerd als professioneel verzet tegen bureaucratische of *managerial* druk op de uitvoering. Het gaat in deze gevallen om dienstverleners die zichzelf zien als professionals en meer of minder spanningen ervaren doordat ze zich in de toepassing van hun professionele normen en controle over het werk beperkt voelen. Auteurs als Evetts (2009), Noordegraaf (2011) en Thomas en Davies (2005) betogen dat dit verzet verschillende vormen kan aannemen en uitkomsten kan hebben, mede in relatie tot de individuele achtergrond van de professional en de wijze van sturing op de uitvoering. Bureaucratische en *managerial* druk leiden volgens hen daardoor niet vanzelfsprekend tot deprofessionalisering, maar kunnen ook leiden tot aanpassing van bureaucratische, *managerial* en professionele normen zelf of tot *rule bending*. Een voorbeeld hiervan uit dit onderzoek betrof de toepassing van sancties: hier botste de bureaucratische sturing op het professionele oordeel van veel klantmanagers dat sanctioneren niet effectief was, waarmee zij overigens ook de *managerial* norm van effectiviteit uitdroegen. Dit leidde in de praktijk tot een als professioneel beoordeelde omgang met sancties.

Deze interpretaties van spanningen en de omgang daarmee hebben vooral betrekking op de situatie waarin uitvoerders een duidelijk professioneel zelfbeeld hebben en op een of andere wijze moeten omgaan met invloeden die dit zelfbeeld kunnen aantasten of bedreigen. Het onderzoek laat zien dat ook nog minstens twee andere mechanismen kunnen optreden, namelijk op het moment dat articulatie van dienstverleningslogica's leidt tot uitvoeringspraktijken waarbinnen uitvoerders niet vanzelfsprekend zelfbewuste professionals zijn.

Ten eerste betreft dit de mogelijkheid dat gegeven de wijze van articulatie nauwelijks sprake is van spanningen en dat verzet van uitvoerders daardoor niet 'nodig is'. Een voorbeeld hiervan in dit onderzoek betrof de (*managerial*) resultaatsturing op de klantmanagers die weinig spanningen opleverde met door hen gehanteerde professionele normen. Dit kon mede begrepen worden doordat klantmanagers dit beleidsdoel als professioneel doel hadden omarmd.

Ten tweede betreft dit de mogelijkheid dat verzet van uitvoerders ook betrekking kan hebben op professionalisering en vergroting van autonomie. In de onderzochte sociale diensten is professionele ruimte niet zo zeer ingeperkt, maar juist vergroot door veranderde beleidsmatige en *managerial* opvattingen dat het werk van klantmanagers professioneel werk is. We zagen evenwel met name onder de regisseurs uitvoerders die ondanks deze ruimte om professioneel te werken toch zo veel mogelijk aan de richtlijnen vasthielden, terwijl anderen de ruimte gebruikten om professioneel te handelen. Het onderzoek biedt overigens geen verklaring voor deze verschillen. Deze kunnen mogelijk gezocht worden in verschillen in de persoonlijke biografie van de betreffende uitvoerders of in de werktraditie waarbinnen ze gesocialiseerd zijn.

8.4.3 Bijdragen van het onderzoek aan het begrip van ‘nieuw professionalisme’

8.4.3.1 Activeringswerk als exemplaar van ‘nieuw professionalisme’

Een specifiek onderdeel van het debat over de uitvoering van en sturing op publieke dienstverlening richt zich op de veranderende rol van professionalisme in dienstverlening en de daarmee samenhangende veranderende aard van professionalisme zelf. Verschillende auteurs zoals Evetts (2009) en Noordegraaf (2011) stellen zoals in hoofdstuk twee aan de orde kwam dat maatschappelijke en culturele veranderingen gevolgen hebben voor de aard van de (sociale) problemen waar professionals zich mee bezighouden, voor de aard van het werk van professionals, voor de organisatiecontexten waarbinnen zij hun werk verrichten en voor de rol die beroepsgroepen spelen. Nieuwe *governance*-keuzes impliceren volgens hen in veel gevallen dat professionals deels nieuwe rollen krijgen en werken binnen veranderde relaties met andere professionals, managers en burgers. Professionele standaarden hebben geen vanzelfsprekende status meer en zijn niet zonder meer volledig te onderscheiden van *managerial* standaarden die zelf ook professionele kenmerken kunnen hebben. Het ideaaltype van Freidson waarin een beroepsgroep – met bescherming door de overheid – haar eigen beroepspraktijk vergaand zelf kan controleren en verantwoorden is vanuit dit perspectief geen adequate typering meer van de wijze waarop professionals feitelijk hun werk verrichten.

Activeringswerk is zoals dit onderzoek heeft laten zien exemplarisch voor dit ‘nieuwe professionalisme’, voor zover het de professionele uitvoeringsvarianten betreft: ook in activeringswerk is bijvoorbeeld *multi-professionalism* zichtbaar als gevolg van enerzijds als complex beoordeelde werkloosheidsproblematiek en anderzijds *governance*-keuzes ten aanzien van (gedeeltelijke) uitbesteding van het werk en samenwerking in netwerken. Samenwerking tussen en coördinatie van professionals worden daardoor een onderdeel van professioneel werk, hoewel dit wel tot grote administratieve druk blijkt te kunnen leiden. Dit vraagt ook meer *managerial* competenties van de dienstverleners die zich niet alleen of hoofdzakelijk met dienstverleningssubjecten bezighouden, maar ook met

andere dienstverleners. De uitvoeringsvariant van de activeringsregisseurs vormde hier het duidelijkste voorbeeld van. Ook de complexere verantwoordingsrelaties waar nieuw professionalisme mee te maken heeft, waren zoals eerder in dit hoofdstuk is geconcludeerd zichtbaar in de uitvoering van activeringswerk.

Het onderzoek naar activeringswerk levert twee bijdragen aan het debat over de ontwikkeling en de betekenis van nieuw professionalisme. Ten eerste laat het onderzoek de meerwaarde zien van onderzoek naar *nieuwe* professies voor een beter begrip van de betekenis van nieuw professionalisme. In de tweede plaats blijkt uit het onderzoek het belang van aandacht voor de invloed van beleidssturing door overheden op de inhoud van (publiek) professioneel werk en de gevolgen hiervan voor nieuw professionalisme.

8.4.3.2 De meerwaarde van onderzoek naar nieuwe professies

Een groot deel van professionalismeonderzoek richt zich op gevestigde professies. Activeringswerk is echter een zich nog ontwikkelende, *nieuwe* professie waarin de betekenis van professionalisme en de aanspraken van beroepsgroepen op het werk per definitie niet vanzelfsprekend zijn. Het onderzoek laat zien dat dergelijke nieuwe professies een relevant onderzoeksterrein vormen om het begrip van nieuw professionalisme te verdiepen. Onderzoek naar nieuwe professies vestigt namelijk de aandacht op relevante kenmerken van nieuw professionalisme die in onderzoek naar gevestigde professies minder aandacht krijgen. Dat betekent echter niet vanzelfsprekend dat ze daar geen rol spelen. Het onderzoek laat concreet drie relevante kenmerken van nieuw professionalisme zien die in onderzoek naar gevestigde professies ten onrechte nog minder aandacht krijgen.

Ten eerste betreft dit de 'existentiële' strijd over de noodzaak van professionalisme als dienstverleningslogica. Deze strijd gaat over de fundamentele vraag of inzet van professionele expertise überhaupt nodig is om sociale problemen op te lossen. In het geval van activering gaat dat om de aanpak van werkloosheid. Deze strijd krijgt in onderzoek naar gevestigde professies doorgaans minder aandacht omdat daar *professional closure* verondersteld wordt en de aandacht meer uitgaat naar de relatie van professionals met hun omgeving. Toch kan ook bij meer gevestigde professies strijd zichtbaar zijn over het professionele gehalte van het werk. In Nederland valt te denken aan politietaken die worden overgedragen aan vrijwilligers, de WMO die professionals deels beoogt te vervangen door mantelzorgers of de overdracht van medische handelingen naar minder gekwalificeerde, goedkopere medewerkers. Inzicht in deze ontwikkelingen is van belang voor het begrip van nieuw professionalisme, aangezien hernieuwde markering van het professionele veld hier zichtbaar ook een onderdeel van is.

Een tweede kenmerk van nieuw professionalisme dat onderzoek naar nieuwe professies duidelijker kan belichten, betreft het meer omstreden en pluriforme karakter van professionele standaarden. Professionele standaarden zijn geen gegeven, maar zoals Abbott (1988) aangeeft aan tijd en plaats gebonden. Kenmerkend voor nieuw professionalisme is echter afnemend maatschappelijk vertrouwen in professionele standaarden in algemene zin, gekoppeld aan 'niet-professionele' kritiek op de kwaliteit en betrouwbaarheid van professioneel handelen. Daarbij speelt ook interprofessionele kritiek op standaarden een grotere rol: professionals die elkaars standaarden de maat nemen. De onzekerheid over en pluriformiteit van professionele standaarden zijn daardoor groter geworden. Onderzoek naar nieuwe professies zoals activering maakt dit pluriforme en omstreden karakter duidelijk zichtbaar, maar ook dit punt is relevant voor het begrip van nieuw professionalisme bij meer gevestigde professies. Een recent voorbeeld betreft de opgelaide controverse onder psychiaters en onderzoekers over de adequaatheid van de DSM-systematiek² voor het classificeren van psychiatrische ziektebeelden. Debat over standaarden is eigen aan professionalisme, maar kan zoals activering laat zien de professionele claim voor autonomie verzwakken en geeft 'niet-professionele partijen' zoals de overheid of managers in potentie meer invloed op de invulling van deze standaarden.

Het derde kenmerk van nieuw professionalisme dat bij nieuwe professies goed onderzocht kan worden, betreft de strijd om jurisdictie over professies. Bij gevestigde professies speelt dit punt doorgaans minder, maar bij nieuwe professies beïnvloedt deze strijd de ontwikkeling van professionalisme. Het onderzoek laat zien dat in deze strijd de vraag speelt hoe succesvol bestaande beroepsgroepen zijn in het claimen van expertise ten aanzien van het nieuwe werk en in hoeverre zij daarbij aanpassingen doorvoeren in hun standaarden en beroepsethiek. Het gaat dus om de herpositionering van bestaande beroepsgroepen, gegeven de ontwikkeling van nieuwe werksoorten die op hun beurt voortkomen uit veranderde beleidsopvattingen. In activeringswerk is dit zoals in hoofdstuk drie werd uitgewerkt zichtbaar in de literatuur die de problemen van *social workers* beschrijft om controle over de uitvoering van activeringswerk te kunnen krijgen. Dit onderzoek in de Nederlandse context laat zien dat in deze strijd ook de vraag kan spelen of *nieuwe* beroepsgroepen nodig zijn, gezien de specifieke kenmerken van het werk.

8.4.3.3 De invloed van beleidssturing door overheden op de inhoud van publiek professioneel werk

De tweede bijdrage van het onderzoek aan het debat over nieuw professionalisme betreft zoals aangegeven de duidelijker zichtbaar geworden potentiële invloed van beleidssturing door overheden op de inhoud van hedendaags (publiek) professioneel werk. Daarbij gaat

² *Diagnostic and Statistical Manual for Mental Disorders*. Versie vijf verschijnt in 2013.

het niet zonder meer om beleidssturing in de vorm van gedetailleerde uitvoeringsregels, maar ook of juist om sturing op de invulling van de doelen en de *scope* van het werk van professionals. Deze vorm van invloed van overheden krijgt in de literatuur ten onrechte beperkt aandacht. Overheden sturen echter niet zoals de suggestie in de literatuur soms lijkt alleen (nog) maar op publieke professionals via *governance*-principes zoals marktwerking of resultaatsturing.

Activeringswerk is een prominent voorbeeld gebleken van deze vorm van beleidssturing. Landelijk en lokaal activeringsbeleid biedt zoals bleek immers (wettelijke) kaders voor uitvoerders ten aanzien van de vraag met welke invulling van maatschappelijke participatie en welke doelgroepen zij zich wel en niet mogen bezighouden, ongeacht het eigen professionele (morele) oordeel daarover. Nog een stap verder gaat ook aangetroffen beleidsmatige sturing op de vraag hoe dienstverleners dit worden geacht te doen en vanuit welke mensbeelden, bijvoorbeeld door beleidsmatige voorkeuren voor specifieke aanpakken zoals *work first*, zelfsturing of werkgevergerichte methoden. Het decentrale karakter van activeringsbeleid impliceert bovendien dat deze invloed op professionals gedifferentieerd kan uitpakken.

Activeringswerk is wederom niet de enige werksoort waar dergelijke inhoudelijke, normatieve overheidssturing op professioneel werk zichtbaar is. Het meest evidente voorbeeld betreft het onderwijs, waarin van oudsher door de overheid wordt gestuurd op de eindtermen van het onderwijs. In andere sectoren is deze grotere sturing van meer recente datum. In de gezondheidszorg is deze bijvoorbeeld zichtbaar door de inperking van het dekkinggebied van de zorgverzekering, waarmee direct gestuurd wordt op gezondheidsvragen waar artsen zich wel of niet mee kunnen bezighouden. In de sociale sector is dit duidelijk zichtbaar in de WMO, waar bevordering van zelfredzaamheid en activering van persoonlijke sociale netwerken als methodisch uitgangspunt aan uitvoerders wordt 'opgedragen' vanuit het beleid, zonder evenwel voor te schrijven hoe ze dit precies in de praktijk moeten brengen.

Voor het begrip van de aard van nieuw professionalisme blijft daarom inzicht in de werking van inhoudelijke beleidssturing als *governance* principe van belang. Daarvoor is aandacht in onderzoek nodig voor de wijze waarop specifieke beleidsinhoud en beleidsvisie in specifieke sectoren de uitvoering van het werk sturen. In dit onderzoek is hiervoor een aanzet gegeven door voor de sector activeringswerk inzichten uit de *social policy*-literatuur te combineren met inzichten uit het onderzoeksdomein van *public administration*.

8.5 De verdere ontwikkeling van activeringswerk

8.5.1 Inleiding

De in dit onderzoek aangetroffen uitvoeringsvarianten en de op verschillende principes gebaseerde sturingsvormen laten zien dat activeringswerk nog geen helder uitgekristalliseerde werksoort is. Recente andere onderzoeken ondersteunen deze conclusie (Blommesteijn et al. 2012; Polstra 2011; RWI 2012; Zandvliet et al. 2011). De ontwikkeling van activeringswerk is nog niet afgerond. Activeringswerk heeft in zekere zin een identiteitsprobleem. Het beleidsdiscours beweegt zich weliswaar steeds meer richting het stimuleren van professionalisering van activeringswerk, maar tegelijkertijd hebben uitvoerders in de praktijk met allerlei vormen van beleids- en resultaatsturing te maken die ook tot een bureaucratische uitvoering leiden. Bovendien is (nog) niet erg duidelijk wat professioneel activeren precies behelst.

De verdere ontwikkeling vindt plaats in een beleidscontext die inmiddels al weer is veranderd ten opzichte van de onderzochte periode. Zo zijn verplichtingen voor uitkeringsgerechtigden per 2012 verder aangescherpt en is de WIJ weer afgeschaft. Een andere belangrijke verandering ten opzichte van de onderzochte periode is dat er veel lagere budgetten voor activeringsdienstverlening beschikbaar zijn. Hoewel de Wet Werken naar Vermogen controversieel is verklaard, valt te verwachten dat een vergelijkbare gecombineerde wet voor de 'onderkant van de arbeidsmarkt' het licht zal gaan zien.

Activering blijft ongeacht deze beleidsontwikkelingen een belangrijk doel van de sociale zekerheid. Ongeacht bezuinigingen blijft activeringsdienstverlening daarom ook in de veranderde context een belangrijk middel om activeringsdoelen te kunnen realiseren. Verwacht kan worden dat meer dan voorheen gekeken gaat worden naar de toegevoegde waarde van deze dienstverlening voor het realiseren van activeringsdoelen. Het onderzoek laat zien dat het voor de ontwikkeling van het werk in dat kader van belang is om duidelijkheid te scheppen over het karakter van activeringswerk en, afgeleid daarvan, te bepalen welke vormen van sturing daarbij passend zijn en welke punten in het ontwikkelingsproces aandacht vragen. In deze paragraaf worden deze punten uitgewerkt.

8.5.2 Het karakter van activeringswerk

De verdere ontwikkeling van het werk vraagt een duidelijker beleidsmatig standpunt over het beoogde karakter van deze werksoort. Een dergelijk standpunt is zoals in dit onderzoek bleek tot op heden noch op centraal noch op decentraal beleidsniveau expliciet geformuleerd: veel aandacht is uitgegaan naar structuurwijzigingen, reorganisaties en wetsaanpassingen, maar niet naar de basale vraag welke type dienstverlening met activering wordt beoogd, welke eisen dit stelt aan uitvoerders en wat hiervan de consequenties zijn voor sturing

vanuit beleid en organisatie. Het onderzoek laat zien dat het door elkaar heenlopen van varianten leidt tot tegenstrijdige prikkels voor uitvoerders en hen beslisruimte oplevert waar zij verschillend en moeilijk te verantwoorden mee omgaan.

Om tot dit standpunt te komen is het zinvol terug te keren naar de in dit boek geconstrueerde ideaaltypische dienstverleningsvarianten voor activering en te abstraheren van de mengvormen die we in de praktijk zijn tegengekomen:

- ♦ ten eerste betreft dit de bureaucratische uitvoeringsvariant voor activeringswerk. Daarin staat in de diagnose het selecteren van beleidsmatig bepaalde, gestandaardiseerde activeringsprogramma's centraal op basis van beleidsregels. In de uitvoeringsfase bestaat het werk uit uitvoering van het programma volgens de vastgelegde regels³ of, bij uitbesteding of inbesteding, uit toezicht op en controle van externe dienstverleners en werkzoekenden. Het is een variant die past bij relatief weinig individualisering en differentiatie van de activeringsdienstverlening. De uitvoerder hoeft alleen de beleidsregels te kennen en deze toe te passen op zijn klanten. De vraag voor de uitvoerder is vooral: welke beleidsregel is het meest op deze klant van toepassing? Afwijking van de regels is uitzonderlijk;
- ♦ ten tweede gaat het om de professionele uitvoeringsvariant. Hierin staat tijdens de diagnose de vraag centraal welk activeringsprobleem een werkzoekende heeft en welke dienstverlening dit probleem zou kunnen oplossen. Bij eigen uitvoering bestaat het werk in de uitvoeringsfase uit de uitvoering van een professioneel erkende activeringsbehandeling. Bij uitbesteding bestaat de rol vooral uit afstemming met en advisering aan de externe dienstverlener. Zowel diagnose als uitvoering worden ingevuld op basis van expertise van de dienstverlener met betrekking tot activering en professionele *inference* in relatie tot de individuele situatie van de werkzoekende. Het is een variant die mogelijkheden voor differentiatie en individualisering biedt, hoewel het uiteindelijk de professionele activeringsnorm is die bepaalt in hoeverre en wanneer individualisering noodzakelijk is en wanneer een op professionele standaarden gebaseerde standaardbehandeling kan volstaan.

De keuze voor één van beide varianten zou onderbouwd kunnen worden met onderzoek dat systematisch (activerings-)uitkomsten van beide varianten vergelijkt. Dergelijk onderzoek is echter nauwelijks beschikbaar.⁴ Het zou een wenselijke aanvulling vormen

³ In het onderzoek ging bureaucratische uitvoering samen met uitbesteding/inbesteding. Theoretisch is denkbaar dat klantmanagers ook de uitvoering zelf gereguleerd uitvoeren, waarbij beleidsregels bepalen hoe de uitvoering dient plaats te vinden.

⁴ Zie Van Berkel en Van der Aa (2012) voor een overzicht.

op effectiviteitsonderzoek naar re-integratie. Maar ook zonder dergelijk onderzoek kunnen verschillende argumenten worden gegeven die bij deze keuze een rol spelen. Deze argumenten bieden meer ondersteuning aan de (beleids-)keuze voor professionele uitvoering van activeringswerk dan aan de keuze voor de bureaucratische variant.

De bureaucratische variant heeft een aantal klassieke voordelen: ze beperkt de potentieel problematische beslisruimte, ze maakt dienstverlening transparanter zo lang de regels dat ook zijn en ze biedt een redelijke garantie voor gelijkheid van behandeling en rechtsbescherming van uitkeringsgerechtigden. Een belangrijke vraag is echter of vanuit beleid gereguleerde en gestandaardiseerde activeringsdienstverlening ook de optimale aanpak is om tot de gewenste activeringsresultaten te komen? En is het aan het werk helpen van werkzoekenden een werksoort waarin beslisruimte wel 'weggeregeld' kan worden? Een aantal argumenten leidt tot een ontkennend antwoord op deze vragen.

Ten eerste is niet aannemelijk dat een bureaucratische uitvoering voldoende rekening kan houden met de grote mate van differentiatie onder bijstandsgerechtigden in termen van uitstroomkansen in relatie tot een groot aantal harde en zachte kenmerken. Verschillende onderzoeken laten deze differentiatie zien (Van der Aa et al. 1998; Bosselaar 2011; Gelderblom en de Koning 2007; Koen et al. 2008). Bijstandsafhankelijkheid kan samengaan met problematische persoonlijke omstandigheden waar mensen niet op eigen kracht uit weten te komen zoals schulden of huisvestingsproblemen (De Gier et al. 2007). Tegelijkertijd zijn er ook bijstandsgerechtigden die niet kampen met dergelijke beperkingen en problemen en als relatief kansrijk kunnen worden beschouwd. Het gaat in terminologie van klantmanagers uit dit onderzoek om wisselende combinaties en gradaties van 'willen' en 'kunnen' die niet eenvoudig beleidsmatig te categoriseren blijken te zijn.

Ten aanzien van de diagnose leren ervaringen tot op heden dat het ondanks meerdere pogingen hiertoe uitermate lastig is gebleken om de omgang met deze differentiatie bureaucratisch te regelen. Het is tot op heden bijvoorbeeld niet gelukt om de gedifferentieerde problematiek van bijstandsgerechtigden beleidsmatig te ordenen in een sluitend classificatiesysteem met eenvoudig objectiveerbare en toetsbare categorieën die in theorie de basis zouden kunnen vormen voor een regelgestuurde selectiebureaucratie. Zowel landelijk als lokaal zijn zoals in hoofdstuk vijf en verder bleek meerdere beleidsmatige indelingen van klantgroepen geprobeerd, zoals demografisch omschreven doelgroepen, de fasering, de route a/b-indeling of probleemyperingen. Geen van deze systemen was een lang leven beschoren, mede omdat ze in de praktijk tot interpretatie- en allocatieproblemen leidden. Dergelijke systemen hanteren vrijwel altijd gemene delers waar in ieder geval een deel van de werkzoekenden gezien hun situatie niet eenvoudig in past. Vaak zijn ze ook gebaseerd op kenmerken die niet eenvoudig meetbaar zijn, maar vaardigheden bij de

dienstverlener veronderstellen om ze vast te kunnen stellen, zoals motivatie of het sinds kort als relevant bestempelde vermogen tot zelfsturing van werkzoekenden (Wesdorp et al. 2011). Een professioneel oordeel in de diagnose is met andere woorden bijna niet te 'voorkomen'.

Ten tweede is het in het verlengde van dit punt onwaarschijnlijk dat een bureaucratische uitvoering geschikt is voor de specifieke groep van uitkeringsgerechtigden die kampt met complexe problematiek door de combinatie van verschillende soorten problemen in de persoonlijke situatie (bijvoorbeeld rondom gezondheid, gezin, financiën en huisvesting). Aannemelijk is dat voor deze groep *geïndividualiseerde* dienstverlening meer geëigend is, waarin rekening kan worden gehouden met meerdere factoren en hun onderlinge interactie en waarin (netwerk-)samenwerking tussen meerdere dienstverleners mogelijk is. Omgekeerd kan betwijfeld worden of werkzoekenden met dergelijke complexe problemen succesvol zullen kunnen deelnemen aan standaard activeringsprogramma's die onvoldoende rekening kunnen houden met individuele omstandigheden. Van belang in dit verband is dat de vooralsnog enige activeringsmethode voor werkzoekenden met beperkingen die in de literatuur als effectief wordt beschouwd de sterk geïndividualiseerde *Individual Placement Support* (IPS)-methode is (Burns et al. 2007; Crowther et al. 2001).

Ten derde geldt specifiek voor de uitvoeringsfase dat verschillende aspecten van activeren ongeacht de complexiteit van de problematiek van werkzoekenden een geïndividualiseerd karakter hebben dat lastig volgens standaardregels is uit te voeren als het verder gaat dan enkel controleren van de naleving van activeringsplichten. Enerzijds betreft dit de aspecten van het werk die zich richten op het motiveren, adviseren en coachen en controleren van de bijstandsgerechtigden. Hoewel dit niet bij elk activeringstraject aan de orde zal zijn, is moeilijk voorstelbaar hoe dergelijk werk waarin vooral de wijze van gespreksvoering van belang is en per klant de juiste benadering moet worden gekozen succesvol bureaucratisch uitgevoerd kan worden: zoals eerder betoogd past dit type werk meer bij een professionele vorm van dienstverlening. Anderzijds betreft dit het deel van het werk dat zich op het feitelijk *matchen* van werkzoekende met werkgever richt. In deze fase van dienstverlening moet de activeerder rekening houden met de wensen en belangen van twee partijen. Onderzoek laat zien dat werkgevers in dit proces behoefte hebben aan een individuele en persoonlijke aanpak (Wilkens en van Heel 2011) wat in een bureaucratische uitvoering lastiger realiseerbaar is.

De keuze voor een professionele uitvoeringsvariant als uitgangspunt voor de ontwikkeling van het werk verdient dan ook de voorkeur, omdat ze betere mogelijkheden biedt voor gedifferentieerde en geïndividualiseerde dienstverlening, om het coachende karakter van het werk invulling te geven en op basis van expertoordelen van de uitvoerder de

gedifferentieerde mogelijkheden van werkzoekende en de vraag van werkgevers met elkaar te verbinden. Ze veronderstelt beslisruimte voor de uitvoerders ten aanzien van activering, waarbij de omgang met deze ruimte vanuit erkende professionele standaarden verantwoord wordt. Uiteraard zijn in dit onderzoek serieuze bedenkingen geuit bij het (pre-) professionele gehalte van de huidige werkwijze van klantmanagers. Deze vormen echter geen principiële argument om van een professionele uitvoering af te zien. Ze vormen vooral een argument om professionalisme in activeringswerk systematischer te gaan ontwikkelen en meer aandacht te besteden aan de vraag onder welke beleidmatige en organisatorische voorwaarden professioneel activeren mogelijk is.

8.5.3 De sturing op professionele uitvoering van activeringswerk

De keuze voor een professionele uitvoeringsvariant heeft gevolgen voor de centrale en decentrale beleids- en organisatiesturing op het werk. Dit onderzoek heeft immers laten zien dat niet alle vormen van sturing een professionele uitvoering stimuleren.

In algemene zin biedt de keuze voor deregulering in het Nederlandse activeringsbeleid al ruimte voor professionele uitvoering. Het ligt niet voor de hand om bij de keuze voor professionele uitvoering van activering (alsnog) te kiezen voor meer beleidsregulering van de uitvoering van het werk op centraal of decentraal niveau. Voor een succesvolle professionele uitvoering is wel van belang te sturen op de ontwikkeling van activering als professe en daaraan verbonden op de professionaliteit van de uitvoering. Deze sturing kan zowel centraal als decentraal plaatsvinden. Een aantal punten vraagt daarbij specifiek aandacht.

Een eerste relevant aspect van deze sturing is zoals eerder uitgewerkt het stellen van eisen aan de professionaliteit van activeringsuitvoerders, bijvoorbeeld in termen van relevante opleidingen. Uiteraard is dit pas mogelijk als meer overeenstemming bestaat over de eisen waaraan professionele uitvoering van activering moet voldoen, wat dan ook een centraal aspect van het totale professionaliseringsproject is (zie 8.5.4).

Deze sturing zou in lijn van het WWB-sturingsmodel aan gemeenten kunnen worden overgelaten. Dit zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat gemeenten eigen expliciete eisen aan de professionaliteit van activeringsuitvoerders gaan stellen. Deze eisen spelen dan een rol bij de werving van nieuwe medewerkers en de vormgeving van interne opleidingsprogramma's. De vraag is wel of enkel decentrale sturing voldoende is om tot algemeen erkende professionele uitvoering van activeringswerk te kunnen komen. Uiteraard zullen dienstverleners in hun methodes rekening moeten kunnen houden met specifieke kenmerken van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt waar zij hun werk doen. Maar dat is een algemene competentie voor uitvoering van activeringswerk die overal relevant zal

zijn. Het is niet aannemelijk dat professionele standaarden en methoden voor activering per lokale context zullen verschillen. De jurisdictie van professionals is doorgaans juist gebaseerd op algemene toepasbaarheid van hun kennis en methoden. Ook de transparantie van de uitvoering is gediend bij meer algemeen geaccepteerde standaarden voor activeringswerk die niet per gemeente verschillen. Tenslotte is lastig voorstelbaar dat eventuele opleidingen voor professioneel activeringswerk – een ander logisch uitvloeisel van de keuze voor professionele uitvoering – per gemeente een andersoortige professional willen of kunnen opleiden. Centrale sturing op eisen aan professionaliteit van uitvoerders kan met andere woorden als een relevant aspect van sturing op professionele uitvoering worden beschouwd.

Een tweede aspect is de omgang met resultaatsturing. Vanuit het doel te komen tot een professionele uitvoering biedt deze vorm van sturing geen volledig alternatief voor sturing op professionele uitvoering. Het stellen van *targets* laat immers nog open *hoe* de beoogde activeringsresultaten het beste kunnen worden bereikt. Resultaatsturing leidt daarom niet vanzelfsprekend tot toepassing van erkende professionele methoden, want de keuze hiervoor wordt dan aan de uitvoerder overgelaten. Resultaatsturing kan zoals dit onderzoek heeft laten zien wel een aanvulling vormen op sturing op professionaliteit, als het doel is om uitvoerders sterker te engageren met beleids- en organisatiedoelen zonder de uitvoering dicht te regelen.

Zoals uitgewerkt in dit boek is de wisselwerking tussen resultaatsturing en professioneel (kunnen) werken niet eenduidig: deze hangt zowel van de invulling van resultaatsturing door betrokken actoren als van de aard van het professionele werk af. Resultaatsturing kan professioneel werken volgens de professionals zelf bemoeilijken, maar resultaatgericht werken kan ook als professionele norm worden beschouwd. Zeker van publiek gefinancierde, *organisational professionals* wordt steeds meer verwacht dat ze responsief zijn naar beleids- en organisatiebelangen en de belangen van hun subjecten (Bosselaar 2005; Noordegraaf 2004; 2011).

Dit onderzoek heeft laten zien dat hierbij een belangrijke rol speelt *welke targets* de klantmanagers geacht worden te halen. Deze kunnen de beslissingen van klantmanagers en de focus in hun werk beïnvloeden, maar niet zonder meer in de richting van (alle) door beleid beoogde activeringsresultaten of in overeenstemming met professionele standaarden. Het duidelijkste voorbeeld in dit onderzoek betrof de sturing op aantallen trajectplannen die klantmanagers afleidde van de focus op het behalen van activeringsresultaten met klanten. Voor zover activeringsbeleid meerdere resultaten nastreeft kan strikte resultaatsturing verder leiden tot een focus op de klanten waarmee doelen het makkelijkst realiseerbaar zijn. In de bijstand zet dit bijvoorbeeld de haalbaarheid van het streven om een evenwichtige

aanpak voor alle klantgroepen te realiseren onder druk. Zorgvuldige vaststelling van *targets* is bij deze vorm van sturing dus van belang. Een manier om dit te doen zou kunnen zijn om professionele expertise meer te betrekken bij het bepalen van realistische resultaatafspraken.

Ten derde is een relevante vraag welke rol (formele) sturingsmogelijkheden voor bijstandsgerechtigden en werkgevers kunnen spelen in de ontwikkeling van professioneel activeringswerk. Deze sturing zou zowel op individueel als op collectief niveau vorm kunnen krijgen, bijvoorbeeld door collectieve invloed op de keuze voor beschikbare vormen van dienstverlening of door individuele invloed op de keuze voor dienstverlening op klantniveau.

Deze sturingsvorm heeft in dit boek weinig aandacht gehad omdat deze geen grote rol speelde in de onderzochte praktijken. Dit hing mede samen met het beperkte vertrouwen van klantmanagers in de competenties van werkzoekenden om zelf mee te kunnen beslissen. Werkgevers speelden vooral een rol als aanbieder van werk en werkervaringsplekken, maar hadden evenmin een grote inbreng in de invulling van de activeringsdienstverlening die zich primair op uitkeringsgerechtigden richt. Ten aanzien van werkgevers geldt bovendien dat hun rol in activeringsprocessen ook in de internationale literatuur nog weinig aandacht krijgt.

Toch vragen sturingsmogelijkheden voor beide groepen aandacht in de ontwikkeling van activeringswerk. Werkzoekenden en werkgevers zijn immers de centrale belanghebbenden en actoren in re-integratieprocessen. Activering richting werk beoogt uiteindelijk de totstandkoming van een succesvolle *match* tussen werkzoekende en werkgever. Dienstverlening kan zich op een of beide partijen richten om deze *match* mogelijk te maken. Aansluiting bij en ontwikkeling van de vraag van zowel werkzoekende als werkgever zijn daarbij van belang.

Het is een vorm van sturing die onder invloed van NPM in andere sectoren van publieke dienstverlening van belang wordt geacht om meer responsieve dienstverlening te kunnen bieden. Sturing vanuit de vraag van zowel werkzoekende als werkgever biedt niet zozeer een alternatief voor professionele standaardisering, maar vergroot in potentie het meest rechtstreeks de prikkel voor sociale diensten en klantmanagers om responsief te zijn richting de belangen van centrale actoren in re-integratieprocessen. Het sluit aan bij adviezen van de RWI (Wesdorp et al. 2011) om zelfsturing van werkzoekenden en vraaggerichtheid richting werkgevers (RWI 2011) meer het uitgangspunt van re-integratie te laten worden, vanuit de gedachte dat re-integratie pas succesvol is als werkzoekenden zelfstandig de stap naar werk willen en kunnen zetten en als aan wordt gesloten bij de arbeidsvraag van werkgevers. Gesteld kan worden dat zelfsturing pas mogelijk is als er feitelijk sturingsmogelijkheden zijn, ook ten aanzien van dienstverlening.

In het onderzoek uitten respondenten bedenkingen tegen vraagsturing door werkzoekenden, waarbij echter de vraag is of deze bedenkingen voldoende reden vormen om in het algemeen van deze sturingsvorm af te zien.

Zo brachten respondenten naar voren dat bijstandsgerechtigden niet competent genoeg zouden zijn om te kunnen bepalen welke activeringsdienstverlening in hun situatie het meest kansrijk is. Ten aanzien van werkgevers is dit bezwaar niet geuit, hoewel ook voor hen de vraag kan worden gesteld of ze vanzelfsprekend het overzicht hebben over effectieve methoden voor re-integratie en of ze rationeel met de werving van personeel omgaan (Salognon 2007). Dit bezwaar is reëel in de zin dat in de huidige situatie een *algemeen* gebrek bestaat aan voldoende kennis over effectieve methoden: bij klantmanagers, bij klanten en ook bij werkgevers. De vraag is wel of dit voldoende argument is om ook voor de toekomst weinig prioriteit te geven aan betere sturingsmogelijkheden voor werkzoekenden en werkgevers. Het streven zou ook kunnen zijn om dit vermogen tot sturing te vergroten (zie ook Bosselaar 2005). Dergelijke sturing hoeft professionele inbreng in de dienstverlening of het ter discussie stellen van individuele perspectieven niet uit te sluiten. Het prikkelt dienstverleners wel meer om met overtuigende professionele argumenten te komen als zij van klantperspectieven af willen wijken.

Daarnaast is de vraag hoe meer klantsturing zich verhoudt tot het verschijnsel van 'niet-willers' onder de werkgevers en bijstandsgerechtigden. Niet elke werkgever wil bijstandsgerechtigden in dienst nemen en niet elke bijstandsgerechtigde wil aan het werk.⁵ Van sturing door deze niet-willers op de invulling van dienstverlening valt uiteraard niet te verwachten dat dit tot door activeringsbeleid beoogde resultaten leidt. Wederom is de vraag of dit argument voldoende reden is om helemaal af te zien van meer klantsturing. Hiermee worden ook de 'wel-willers' sturingsmogelijkheden onthouden, terwijl dit hun re-integratiekansen mogelijk zou kunnen verbeteren. Verder is voorstelbaar dat de groep 'niet-willers' kleiner zou worden als er meer mogelijkheden voor klantsturing zouden komen. Tenslotte gaven verschillende klantmanagers in dit onderzoek aan dat de kwalificatie 'niet-willen' geen hard gegeven is, maar mede afhangt van de inzet van dienstverlening en de mogelijkheden die kunnen worden geboden. Dit verschijnsel biedt dus onvoldoende argumenten om helemaal van een streven naar klantsturing af te zien.

Ten vierde vraagt het *coping*-gedrag van klantmanagers aandacht in de sturing, aangezien dit toepassing van professionele standaarden onder druk zet. Zowel dit onderzoek als eerdere onderzoeken naar publieke dienstverleners hebben uitgebreid gedocumenteerd hoe – vrij

⁵ Niet-willers onder werkgevers worden minder als probleem beschouwd, doordat gemeenten zich tot op heden konden beperken tot de wel-willers. Het enkel aanbieden van dienstverlening aan wel-willers onder de bijstandsgerechtigden zou in theorie ook een optie kunnen zijn, maar verhoudt zich slecht tot de algemene activeringsplicht van de bijstandswet.

naar Lipsky (1980) – dienstverleners niet zo zeer doen wat ze geacht worden te doen maar wat ze kunnen doen, gegeven de druk van hoge *caseloads* en vaak deels tegenstrijdige verwachtingen ten aanzien van hun werkzaamheden. Zowel erkende professionals als regeltrouwe bureaucraten vertonen *coping*-gedrag als de omstandigheden hen daartoe aanzetten. *Coping* is verklaarbaar, maar slecht verantwoordbaar. Ambities met betrekking tot meer professionalisme hebben dan ook een belangrijke achilleshiel in de vorm van verschillende beleids- en organisatiekeuzes die *coping* van klantmanagers bevorderen, ongeacht hun professionele geloofsbrieven.

Dat betekent dat ook de voorwaarden waaronder klantmanagers hun activeringswerk moeten doen aandacht vragen in de sturing op het werk. Dit is vooral een kwestie van het stellen van realistische verwachtingen ten aanzien van te bereiken doelen met die *caseload* en met de beschikbare middelen. Het afstappen van een streven naar sluitende aanpakken of het willen activeren van grote groepen werkzoekenden met te beperkte middelen zou hierin een zinvolle stap zijn.

Concreet liet dit onderzoek in dit verband verder zien dat hoge *caseloads* extra werkdruk gaven door de administratieve belasting die deze opleverden, wat een prikkel tot *coping* vormde. Een kritische beschouwing van de vormgeving van administratieve taken zou deze prikkel kunnen verminderen. Daarbij vragen zoals in dit onderzoek bleek verschillende punten aandacht: welke administratie is noodzakelijk voor een professionele uitvoering? In hoeverre kan de administratieve verantwoording door klantmanagers ten behoeve van bestuur en management worden vereenvoudigd? In hoeverre kan de rol van klantmanagers in het administratieve toezicht op externe uitvoerders worden vereenvoudigd?

Resumerend kan gesteld worden dat in de sturing op een professionelere uitvoering van activering een aantal elementen aandacht vraagt:

- ◆ bevorderen van gerichte centrale en decentrale sturing op professionaliteit van de uitvoerders;
- ◆ afzien van (meer) beleidsmatige regelsturing op de invulling van het activeringswerk;
- ◆ beperken van resultaatsturing tot activeringsdoelen die met gebruikmaking van professionele expertise worden vastgesteld;
- ◆ bevorderen van vraagsturing (werkzoekenden en werkgevers) als methodisch principe voor professionele activering door vergroting van de collectieve of individuele invloed van werkzoekenden en werkgevers;
- ◆ rekening houden met de invloed van bepaalde beleids- en organisatiekeuzes op het *coping*-gedrag in de uitvoering, met name ten aanzien van algemene werklast en administratieve werkdruk.

8.5.4 Aandachtspunten in het professionaliseringsproject

De keuze voor een professionele uitvoeringsvariant veronderstelt een zich verder ontwikkelend professionaliseringsproject voor de professie van activeringswerk. Vooralnog is het opvallend genoeg niet een beroepsgroep, maar de directeurenvereniging Divosa – met steun van het ministerie SZW – die de regie voert over dit proces in het project ‘Impuls Vakmanschap’ (Divosa 2011). Het zijn in deze sector dus in eerste instantie de managers die om meer professionalisme vragen en niet zozeer beroepsgroepen of klantmanagers. De in 8.4 besproken inzichten met betrekking tot nieuw professionalisme bieden verschillende aandachtspunten voor de vormgeving van dit project.

Ten eerste betreft dit de wijze van ontwikkeling van professionele standaarden voor activeringswerk. Classificatiesystemen, behandelrichtlijnen of uitwerking van gestandaardiseerde activeringsmethoden kunnen de uiteindelijke uitkomst van dit proces zijn. Tegelijkertijd dient erkend te worden dat inzicht in en overeenstemming over effectieve activeringsmethoden nog maar beperkt voorhanden zijn. De vraag is dan ook op welke kennisbasis classificatiesystemen of richtlijnen op dit moment gebaseerd zouden moeten worden. Bovendien is de vraag of het streven naar één standaard wenselijk en realistisch is, of dat juist ook ruimte nodig is voor pluriformiteit in (erkende) activeringsbehandelingen.

Een belangrijke eerste stap in dit project is daarom om vanuit verschillende invalshoeken (beleid, uitvoering, wetenschap) het debat over effectieve activeringsmethoden systematischer en intensiever te gaan voeren en dit debat ook systematischer met kennis uit zowel onderzoek als uitvoering te voeden. Uit dit debat kunnen methoden of aanpakken naar voren komen die als uitgangspunt voor professionele standaarden gaan fungeren tot dat zich weer betere standaarden ontwikkelen. In deze zoektocht spelen vier vragen een rol:

1. welke activeringsmethoden zijn succesvol voor welke groepen werkzoekenden en werkgevers?
2. welke dienstverleningskenmerken maken activeringsmethoden succesvol? Waarom zijn ze effectief?
3. welke professionals zijn in staat om activeringsmethoden succesvol toe te passen?
4. onder welke beleidsmatige en organisatorische omstandigheden zijn professionals het beste in staat om deze methoden toe te passen?

Het onderzoek vestigt verder de aandacht op twee specifieke aspecten van de ontwikkeling van deze standaarden.

Enerzijds betreft dit aandacht voor de verschillende professionele rollen die activeringswerkers kunnen vervullen en specialisatie van expertise en competenties die hiervoor mogelijk nodig

zijn. Een regisseursrol vraagt waarschijnlijk andersoortige competenties en expertise dan het coachen van werkzoekenden. Een bijstandsgerechtigde met meervoudige problemen vraagt mogelijk een andersoortige professional dan degene die alleen een effectieve match met de arbeidsmarkt nodig heeft. Tegelijkertijd zagen we dat specialisering ook het risico in zich draagt van meer administratie en onduidelijkheid over verantwoordelijkheden.

Anderzijds vraagt de ontwikkeling van standaarden aandacht voor aspecten van het werk die specifiek uit de uitkeringscontext voortvloeien. Dit betreft vooral de omgang met ontheffingen van verplichtingen en het opleggen van sancties. Als de inzet van sancties onderdeel wordt van professionele uitvoering, zullen ook professionele normen moeten worden ontwikkeld waar deze inzet aan getoetst kan worden. Verder betreft dit de omgang met administratieve taken die een belangrijk onderdeel van *caseload*beheer, regievoering en verantwoording bleken te vormen. Hoewel administratieve taken door professionals zelf misschien niet vanzelfsprekend worden geassocieerd met professionalisme, kunnen ze een noodzakelijk onderdeel vormen om in complexe publieke dienstverlening professioneel overzicht te kunnen houden.

Klantmanagers en andere re-integratiedienstverleners zijn in dit proces onmisbaar. Ontwikkeling van standaarden kan onder andere plaatsvinden door toetsing en ontwikkeling van hun huidige praktijken. Zij zullen dus hun opgebouwde praktijkkennis in moeten (kunnen) brengen. Systematischer onderzoek naar en reflectie over de praktijktheorieën die zij hanteren en toepassen zijn hierbij een voor de handliggende insteek. Een dergelijk proces vereist wel dat uitvoerders in staat zijn om bij te dragen aan de ontwikkeling van algemene kennis over activering, kennis te nemen van algemene inzichten middels bijvoorbeeld training en bijscholing en om particuliere activeringstheorieën aan de toets der professionele kritiek te onderwerpen. Een professionaliseringsproject leidt dus tot inperking van de individuele beslisvrijheid. Ook zal (bij-)scholing aan de orde zijn en kan het proces leiden tot de conclusies dat bepaalde uitvoerders niet aan de eisen voor professioneel activeringswerk voldoen. In die zin is het voor betrokken dienstverleners dus geen vrijblijvend proces.

Ten tweede verdient de erkenning van de (voorlopige) uitkomsten van dit debat aandacht. Als het debat een *state of the art* van effectief beschouwde activeringsmethoden oplevert, is erkenning hiervan van belang omdat professionele activering daarmee een concretere betekenis kan krijgen: het kunnen uitvoeren van erkende activeringsmethoden. Deze erkenning kan het uitgangspunt vormen voor professionaliseringsprojecten binnen organisaties, voor aannamebeleid en voor het opleidingsaanbod van scholingsinstellingen. Hoe erkenning van methoden en uitvoerders die deze kunnen toepassen het beste kan plaatsvinden verdient nader uitwerking. Naast de inbreng van wetenschappelijke inzichten

over activeringsmethoden is het vanuit het eerder gedane pleidooi voor vraagsturing van belang om ook werkzoekenden en werkgevers in dit erkenningsproces te betrekken.

Ten slotte is organisatie van activeringsprofessionals een onderdeel van het professionaliseringsproject van activeringswerk. Divosa is in 2011 gestart met de oprichting van een beroepsvereniging. Een eigen beroepsvereniging kan een rol spelen in de erkenning van dienstverleners, collectieve belangenbehartiging namens de professie en als platform voor verspreiding van kennis over (nieuwe) activeringsmethoden. Tegelijkertijd is de vraag of institutionalisering in deze vorm niet te vroeg komt en het debat over de inhoud van het werk niet bemoeilijkt. Het debat over activeringsstandaarden is immers nog niet voorbij, dus wat is precies de professie die zo'n vereniging moet vertegenwoordigen? En welke ruimte laat dit voor pluriformiteit? Ook onduidelijk is nog welke rol reeds gevestigde beroepsgroepen zoals maatschappelijk werkers, arbeidsdeskundigen of *jobcoaches* zouden kunnen spelen in de uitvoering van dit werk. Tenslotte roepen de eerder aangehaalde discussies over nieuw professionalisme de meer fundamentele vraag op welke rol nieuwe beroepsorganisaties kunnen spelen in een tijd waarin niet het afbakenen van professionele velden, maar juist domeinoverstijging en het verlagen van schotten tussen professies en beroepsgroepen van belang worden geacht voor de legitimiteit van professioneel werk. Het risico bestaat immers dat een nieuwe beroepsgroep juist bijdraagt aan verkaveling van professionele velden en het opwerpen van nieuwe schotten.

8.6 Tot slot

Niet alle werkzoekenden kunnen volledig op eigen kracht betaalde of onbetaalde maatschappelijke participatie realiseren. Zij zijn hiervoor afhankelijk van externe ondersteuning: voor het ontwikkelen van vaardigheden, voor de oriëntatie op reële mogelijkheden, voor het uit de wegnemen van obstakels voor participatie en voor het verkrijgen van toegang tot de arbeidsmarkt. Professioneel verantwoordbare, geïndividualiseerde activeringsdienstverlening die rekening houdt met wensen en mogelijkheden van zowel werkzoekenden als van werkgevers kan deze ondersteuning in potentie bieden.

De in dit boek geopende *black box* van activeringswerk laat echter zien dat een verantwoordbare invulling van deze ondersteuning niet vanzelfsprekend is. Het pluriforme maatschappelijke en wetenschappelijke debat over activering weerspiegelt zich in het gedifferentieerde handelen van de klantmanagers en in de wijze waarop zij worden aangestuurd vanuit beleid en organisatie.

De hier beschreven praktijken en de kritische kanttekeningen die daarbij zijn geplaatst, bieden aanknopingspunten om activering tot een wél meer voor zichzelf sprekende en

erkende vorm van dienstverlening te ontwikkelen. Zowel professionele handelingsruimte voor dienstverleners als de ontwikkeling van en sturing op het gebruik van professionele standaarden zijn daarbij van belang. De verdere ontwikkeling van activeringswerk is geen proces van maanden maar van jaren. Een vasthoudende focus op de inhoud van activeringswerk, met gebruikmaking van de ervaringen die de afgelopen jaren in talloze activeringstrajecten zijn opgedaan, is daarbij een noodzakelijke voorwaarde.

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

Aa, P. van der (2003), *Klantmanagement en agenda voor de toekomst. Een kwalitatief onderzoek naar de eerste praktijkervaringen van medewerkers en klanten en aandachtspunten voor de verdere implementatie*. Rotterdam: SoZaWe-SWA.

Aa, P. van der (2006), *Evaluatie pilot poortteams*. Rotterdam: SoZaWe-SWA.

Aa, P. van der (2008), *Oude en nieuwe praktijken. De eerste ervaringen met de organisatieveranderingen in het primaire proces op twee werkpleinen van SoZaWe Rotterdam*. Rotterdam: SoZaWe-SWA.

Aa, P. van der en R. van Berkel (2002), Challenges for an activating welfare state. Coping with individualization, differentiation and reflexivity. In: Berghman, J. et al., *Social Security in Transition*, pp. 125-138. The Hague: Kluwer Law.

Aa, P. van der en R. van Berkel (2007), *Organizing activation within social services. experiences from Rotterdam, the Netherlands*. Paper submitted for the 5th International Research Conference on Social Security, ISSA, Warsaw.

Aa, P. van der, R. van Berkel, J. van den Bergh, A. Brand, A. Dekker, I. Kervel en T. Wentink (1998), *Sociale activering. Ervaringen van Rotterdamse deelnemers*. Utrecht: Jan van Arkel.

Aa, P. van der, R. van Berkel, P. Berkens en E. van der Giesen (2005), *Wie weet wat werkt? Beschrijving en analyse van de uitvoering van basisre-integratietrajecten voor bijstandsgerechtigden in Rotterdam*. Rotterdam: SoZaWe-SWA.

Aa, P. van der en E. van der Giesen (2006), *Onderzoeksrapport groeiplan Oude Maas*. Rotterdam: SoZaWe-SWA.

Aa, P. van der, E. van der Giesen, A. Hekelaar, I. Libregts en M. van Toorn (2003), *In de ban van de baan. Eerste resultaatmeting reïntegratiebeleid Rotterdam*. Rotterdam: SoZaWe-SWA.

Abbott, A. (1988), *The system of professions. An essay on the division of expert labor*. Chicago: The University of Chicago Press.

Abbott, A. (1992), Professional work. In: Hasenfeld, Y. (ed.), *Human services as complex organizations*, pp. 145-162. Thousand Oaks: Sage Publications.

Abbring, J., G. van den Berg en J. van Ours (2005), *The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment*. The Economic Journal 115(505): 602-630.

Abramovitz, M. (2005), The largely untold story of welfare reform and the human services. *Social Work* 50(2):174-186.

Adler, M. (2006), Fairness in context. *Journal of Law and Society* 33(4): 615-638.

Adler, M. (2008), *Justice implications of "activation policies" in the UK*. Paper presented at the annual meeting of the The Law and Society Association, Hilton Bonaventure, Montreal, Quebec, Canada, May 27, 2008.

Aurich, P. (2009), *Activating labour supply: European strategies from 1990-2005*. Paper prepared for the second ASPEN-ETUI-Conference, Brno 2009.

Baines, D. (2004), Pro-market, non-market: the dual nature of organizational change in social services delivery. *Critical Social Policy* 24(1): 5-29.

Barbier, J.C. (2005), The European employment strategy: a channel for activating social protection? In: Zeitlin, J. and P. Pochet (eds.), *The Open Method of Coordination in Action: the European Employment and Social Inclusion Strategies*, pp. 417-446. Brussel: PIE-Lang.

- Beck, U. (1992), *Risk society. Towards a new modernity*. London: Sage.
- Berendsen, L. (2007), *Bureaucratische drama's. Publieke managers in verhouding tot verzekeringsartsen*. Utrecht: L. Berendsen, <http://www.bureaucratischedramas.nl>.
- Berg, A. (2004), *Transforming public services – transforming the public servant?* Paper to Study Group Personnel Policies, EGPA Conference 2004.
- Berghman, J., A. Nagelkerke, K. Boos, R. Doeschot en G. Vonk (eds.) (2002), *Social security in transition*. The Hague: Kluwer International.
- Berkel, R. van (2006), The decentralisation of social assistance in The Netherlands. *International Journal of Sociology and Social Policy* 26(1/2): 20-31.
- Berkel, R. van (2009), The provision of income protection and activation services for the unemployed in 'active' welfare states. An international comparison. *Journal of Social Policy* 39(1): 17-34.
- Berkel, R. en P. van der Aa (2004), *From welfare state to 'welfare city'? A Dutch case study*. Paper presented at the ESPAnet conference, Oxford 2004.
- Berkel, R. van en P. van der Aa (2005), The marketisation of activation services: a modern panacea? Some lessons from the Dutch experience. *Journal of European Social Policy* 15(4): 329–343.
- Berkel, R. van en P. van der Aa (2012), Activation work: policy programme administration or professional service provision? *Journal of Social Policy* 41(3): 493-510.
- Berkel, R. van, P. van der Aa en N. van Gestel (2010), Professionals without a profession? Redesigning case management in Dutch local welfare agencies. *European Journal of Social Work* 13(4): 447-463.
- Berkel, R. van en V. Borghi (2008), Review article: the governance of activation. *Social Policy and Society* 7(3):393-402.
- Berkel, R. van, W. de Graaf en T. Sirovatka (eds.) (2011), *The governance of active welfare states in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Berkel, R. van en B. Valkenburg (eds.) (2007), *Making it personal. Individualising activation services in the EU*. Bristol: The Policy Press.
- Berkhout, A. en B. van den Brande (1999), *Het recht op kwaliteit. Een onderzoek naar het functioneren van sociale diensten*. Amsterdam: Regioplan Advies en Informatie.
- Bifulco, L., M. Bricocoli en R. Monteleone (2008), Activation and local welfare in Italy: trends and issues. *Social Policy and Administration* 42(2): 143-159.
- Blommesteijn, M., R. van Geuns, M. Groenewoud en S. Slotboom (2012), *Vakkundig aan de slag. Een onderzoek naar vakmanschap in de gemeentelijke re-integratiesector*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- BoaBorea (2011), *Handleiding Blik op Werk Keurmerk*. Utrecht: Boa Borea.
- Boeije, H. (2004), *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Den Haag: Boom Onderwijs.
- Boin, A., O. James en M. Lodge (2006), The new public management 'revolution' in political control of the public sector: promises and outcomes in three European prison systems. *Public Policy and Administration* 21(2): 81-100.
- Bonoli, G. (2010), *The political economy of active labour market policy. Working papers on the reconciliation of work and welfare in Europe*, rec-wp 01/2010. http://www.socialpolicy.ed.ac.uk/_data/assets/pdf_file/0010/39268/REC-WP_0110_Bonoli.pdf.
- Bonvin, J. (2008), Activation policies, new modes of governance and the issue of responsibility. *Social Policy & Society* 7(3): 357-377.

- Boorsma, S. (1994), *Een activerende bijstand? Een onderzoek naar besluitvorming over activering van cliënten door sociale diensten*. Den Haag: VUGA.
- Borghi, V. en R. van Berkel (2007), New modes of governance in Italy and the Netherlands. The case of activation policies. *Public Administration* 85(1): 83-101.
- Born, A.W. en P.H. Jensen (2009), *Dialogue based activation - a new dispositief?* Paper presented to Espanet (2009), The Future of the Welfare State, Italy: Urbino.
- Bosselaar, H. (2005), *De vraag als antwoord. Vraagsturing en sociaal beleid: voorwaarden en risico's*. Amsterdam: Reed Business.
- Bosselaar, H. (2011), *Participatieontwikkeling in perspectief. Over de klanten van de sociale dienst*. Utrecht: Divosa.
- Bosselaar, H., D. Bannink, C. van Deursen en W. Trommel (2007), *Werk de WWB? (Beleidsdoorlichting artikel 30 begroting SZW 2007)*. Utrecht: Meccano in samenwerking met Universiteit Twente.
- Bovaird, T. (2005), Public governance: balancing stakeholder power in a network society. *International Review of Administrative Sciences* 71(2): 217-228.
- Bovens, M. en S. Zouridis (2002), From street-level to system-level bureaucracies: how information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. *Public Administration Review* 62(2): 174-184.
- Bredgaard, T. en F. Larsen (2008), Quasi-markets in employment policy: do they deliver on promises? *Social Policy and Society* 7(3): 341-351.
- Bredgaard, T. en F. Larsen (2009), Redesigning the governance of employment policies. - Decentralised centralisation in municipal jobcentres. In: Larsen, F. and R. van Berkel, *The new governance and implementation of labour market policies*. Copenhagen: Djøf Publishing.
- Brink, G., M. Jansen, M. van Hulst en N. van Gestel (2011), *Professionaliteit, professionalisering en de re-integratiesector. Een systematische review van inzichten*. Tilburg: Tilburgse school voor politiek en bestuur, in opdracht van het Ministerie SZW.
- Brodkin, E. (1997), Inside the welfare contract: discretion and accountability in state welfare administration. *Social Service Review* 71(1):1-33.
- Brodkin, E. (2006), Bureaucracy redux. Management reformism in the welfare state. *Journal of Public Administration Research and Theory* 17(1):1-17.
- Brodkin, E. (2008), Accountability in street-level organizations. *International Journal of Public Administration* 31:317-336.
- Brodkin, E. (2009), The politics and governance of work-fare in the U.S. in: Larsen, F. and R. van Berkel, *The New Governance and Implementation of Labour Market Policies*, pp. 139-164. Copenhagen: Djøf Publishing.
- Brodkin, E. (2011), Putting street-level organizations first: new directions for social policy and management research. *Journal of Public Administration Research and Theory* 21 (suppl2):i199-i201.
- Brodkin, E. en M. Majmundar (2010), Administrative exclusion: organizations and the hidden costs of welfare claiming. *Journal of Public Administration Research and Theory* 20:827-848.
- Bruttel, O. en E. Sol (2006), Work First as an European model? Evidence from Germany and the Netherlands. *Policy and Politics* 34(1): 69-89.
- Bunt, S., M. Grootsholte en D. Kemper (2007), *De WWB gewogen: gemeenten aan het woord. Tweede kwalitatief onderzoek in het kader van de Evaluatie van de WWB*. Leiden: Research voor Beleid.

Burns, T., J. Catty, T. Becker, R. Drake, A. Fioritti, M. Knapp, C. Lauber, W. Rössler, T. Tomov, J van Buschbach, S. White en D. Wiersma (2007), The effectiveness of supported employment for people with severe mental illness: a randomised controlled trial. *Lancet* 370 (9593):1146–52.

Campbell, E. (1999), Towards a sociological theory of discretion. *International Journal of Sociology* 27: 79-101.

Carey, M. (2009), 'It's a bit like being a robot or working in a factory': does braverman help explain the experiences of state social workers in Britain Since 1971? *Organization* 16(4): 505–527.

Clarke, J. en J. Newman (1997), *The managerial state: power, politics and ideology in the remaking of social welfare*. London: Sage.

Clasen, J. en D. Clegg (2006), Beyond activation. Reforming European unemployment protection systems in post-industrial labour markets. *European Studies* 8(4):527-553.

Cleaveland, C. (2005), A desperate means to dignity. Work refusal amongst Philadelphia welfare recipients. *Ethnography* 6(1): 35-60.

Considine, M. (2001), *Enterprising states. The public management of welfare-to-work*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cooney, K. (2007), Fields, organizations and agency. Toward a multilevel theory of institutionalization in action. *Administration and Society* 39(6): 687-718.

Corra, A. en M. Plantinga (2009), *New modes of governance in the dutch reintegration market. analyzing the process of contracting out*. Paper presented to ASPEN-conference, BRNO.

Courpasson, D. en M. Reed (2004), Introduction: bureaucracy in the age of enterprise. *Organization* 11(1): 5-12.

Crowther R.E., Marshall M, Bond G.R. en Huxley P. (2001), Helping people with severe mental illness to obtain work: systematic review. *British Journal of Psychiatry* 2001(322): 204–208.

Daley, M. (2003), Governance and social policy. *Social Policy* 32(1): 113-128.

Damgaard, B. en J. Torfing (2010), Network governance of active employment policy: the Danish experience. *Journal of European Social Policy* 20(3): 248-262.

Dean, H. (2003), Re-conceptualising welfare-to-work for people with multiple problems and needs. *Journal of Social Policy* 32(3): 441-459.

Diefenbach, T. (2009), New public management in public sector organizations: the dark sides of managerialistic enlightenment'. *Public Administration* 87(4): 892-909.

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

Dingeldey, I. (2007), Between workfare and enablement. The different paths to transformation of the welfare state. A comparative analysis of activating labour market policies. *European Journal of Political Research* 46(6): 823-851.

Divosa (2006), *WWB-monitor 2006. Meer perspectief voor mensen. Twee jaar Wet Werk en Bijstand*. Groningen: Centrum voor Arbeid en Beleid.

Divosa (2008), *Divosa-monitor 2008. Worselen met invloed. Vier jaar Werk en Bijstand*. Utrecht: Divosa.

Divosa (2010), *Divosa monitor 2010 - deel 3. Elke dag leren. Sociale diensten en vakmanschap*. Utrecht: Divosa.

- Divosa (2011), *Programma vakmanschap in de re-integratiesector*. Utrecht: Divosa.
- Dostal, J.M. (2008), The workfare illusion: re-examining the concept and the British case. *Social Policy and Administration* 42(1): 19-42.
- Driel, P. van (2006), *SUWI-evaluatie 2006. Een evaluatie van de Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (Wet SUWI)*. Amsterdam: Price Waterhouse Coopers.
- Du Gay, P. (ed.) (2005), *The Values of bureaucracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Dubois, V. (2010), *The bureaucrat and the poor. Encounters in French welfare offices*. Farnham: Ashgate Publishing Ltd.
- Dworkin, R. (1978), *Taking Rights Seriously*. London: Duckworth.
- Edzes, A. (2010), *Werk en bijstand. Arbeidsmarktstrategieën van gemeenten*. Maastricht: Shaker Publishing.
- Engbersen, G. (2006), *Publieke bijstandsgeheimen. Het ontstaan van een onderklasse in Nederland*. Amsterdam: Amsterdam Academic Service.
- Engelen, M., S. Bunt en L. Samson (1999), *Activeringsinstrumenten in de bijstandswet. Deelrapport: arbeidsverplichtingen*. Leiden: Research voor Beleid.
- Engelen, E. en A. Hemerijck (2007), *Van sociale bescherming naar sociale investering. Zoektocht naar een andere verzorgingsstaat*. Den Haag: Lemma.
- Evans, T. (2010), *Professional discretion in welfare services. Beyond street-level bureaucracy*. Surrey: Ashgate Publishing Limited.
- Evetts, J. (2003), Professionalism. Occupational change in the modern world. *International Sociology* 18(2): 395-415.
- Evetts, J. (2006), Short note: the sociology of professional groups. New directions. *Current Sociology* 54(1): 133-143.
- Evetts, J. (2009), New professionalism and new public management: changes, continuities and consequences. *Comparative Sociology* 8(0): 247-266.
- Exworthy, M. en S. Halford (eds.) (1999), *Professionals and the new managerialism in the public sector*. Buckingham: Open University Press.
- Ezzamel, M. en M. Reed (2008), Governance: a code of multiple colours. *Human Relations* 61(5): 597-615.
- Farrell, C. en J. Morris (2003), The neo-bureaucratic state: professionals, managers and professional managers in schools, general practices and social work. *Organization* 10(1): 129-156.
- Finn, D. (2000), Welfare to work. The local dimension. *Journal of European Social Policy* 10(1): 43-57.
- Fletcher, D.R. (2011), Welfare reform, jobcentre plus and the street-level bureaucracy: towards inconsistent and discriminatory welfare for severely disadvantaged groups? *Social Policy and Society* 10(4): 445-458.
- Flynn, R. (1999), Managerialism, professionalism and quasi-markets. In: Exworthy, M. and S. Halford (eds.), *Professionals and the new managerialism in the public sector*, pp. 18-36. Buckingham: Open University Press.
- Fording, R., S. Schram en Joe Soss (2006), *The bottom line, the business model and the bogey. Performance management, sanctions and the brave new world of welfare-to-work in Florida*. Paper presented for delivery of the annual meeting of the American Political Science Association 2006.

- Fording, R. C., J. Soss en F.S. Sanford (2007), Devolution, discretion, and the effect of local political values on TANF sanctioning. *Social Service Review* 81 (2): 285-316.
- Foster, D. en P. Hogget (1999), Change in the benefits agency: empowering the exhausted worker? *Work, Employment en Society* 13(1): 19-39.
- Fournier, V. (1999), The appeal to 'professionalism' as a disciplinary mechanism. *The Sociological Review* 47(2): 280-307.
- Freidson, E. (2001), *Professionalism. The third logic*. Cambridge: Polity Press.
- Fretz, M. (2006), *Evaluatie SUWI-experimenten 2005. Ketendienstverlening (Route A/B)*. Amsterdam: UWV.
- Gallie, D., A. Felstead en F. Green (2004), Changing patterns of task discretion in Britain. *Work, Employment and Society* 18(2): 243-266.
- Gastelaars, M. (1997), *Human Services in veelvoud. Een typologie van dienstverlenende organisaties*. Amsterdam: SWP.
- Gelderblom, A. en J. de Koning (2007), *Effecten van "zachte" kenmerken op de reïntegratie van de WWB, WW en AO populatie. Een literatuurstudie*. Rotterdam: SEOR.
- Gemeente Amsterdam (2007), *Iedereen Werkt Mee. Meerjarenbeleidsplan werk, participatie en re-integratie 2008-2011*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam (2009), *Meerjarenbeleidsplan participatie 2009-2012*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Gemeente Den Haag (2009), *Het huis van de arbeid. Een nieuw re-integratiemodel. Raadsmedeling RIS168719*. Den Haag: Gemeente Den Haag.
- Gemeente Rotterdam (2007), *Iedereen werkt mee. Beleidskader werk en re-integratie 2007-2010*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Gestel, N., de Beer, P. en M. van der Meer (2009), *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat. Veranderingen in de organisatie van de verzorgingsstaat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Gier, E., S. Grevel, F. Miedema en G. Vrieze (2007), *"Onder druk wordt alles vloeibaar". Onderzoek naar activering van de granieten kern in de bijstand op de stedelijke arbeidsmarkt in Arnhem, Nijmegen en Zaanstad*. Nijmegen: Radboud Universiteit-ITS.
- Gilbert, N. (2002), *Transformation of the welfare state. The silent surrender of public responsibility*. Oxford: Oxford University Press.
- Groot, I., M. de Graaf-Zijl, L. Kok, B. Fermin, D. Ooms en W. Zwinkels (2008), *De lange weg naar werk. Beleid voor langdurig uitkeringsgerechtigden in de WW en WWB*. Amsterdam/Hoofddorp/Den Haag: SEO/TNO/RWI.
- Hagen, J. en J. Owens-Manly (2002), Issues in implementing TANF in New York: the perspective of frontline workers. *Social Work* 47(2): 171-182.
- Handler, J. (2003), Social citizenship and workfare in the US and Western Europe: from status to contract. *Journal of European Social Policy* 13(3): 229-243.
- Handler, J. (2008), *The rise and spread of workfare, activation, devolution, and privatization, and the changing status of citizenship*. Paper presented in Japan, March 2008: Kumamoto Gakuen University, Kumamoto; Doshisha University, Kyoto; Waseda University, Tokyo (draft).
- Hart, H. 't, J. van Dijk, M. de Goede, W. Jansen en J. Teunissen (1996), *Onderzoeksmethoden*. Meppel: Boom.

- Hasenfeld, Y. (1983), *Human service organizations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Hasenfeld, Y. (ed.) (1992), *Human services as complex organizations*. New York: Sage.
- Hasenfeld, Y. (1999), Social services and welfare-to-work: prospects for the social work profession. *Administration in Social Work* 23(3): 185-199.
- Hasenfeld, Y. (2000), Organizational forms as moral practices: the case of welfare departments. *Social Service Review* September 2000: 329-351.
- Healy, K. en G. Meagher (2004), *The reprofessionalization of social work: collaborative approaches for achieving professional recognition*. *British Journal of Social Work* 34(2): 243-260.
- Hekelaar, A., W. Zwinkels en A. Braat (2006), *De juiste klant op het juiste traject. Een onderzoek naar de netto-effectiviteit van het Rotterdamse reïntegratiebeleid voor het ontwikkelen van klantprofielen*. Rotterdam/ Hoofddorp: SoZaWe-SWA/TNO.
- Herd, D., A. Mitchell en E. Lightman (2005), Rituals of degradation: administration as policy in the ontario works programme. *Social Policy and Administration* 39(1): 65-79.
- Hill, C.J. (2005), Casework job design and client outcomes in welfare-to-work offices. *Journal of Public Administration Research and Theory* (16): 263-288.
- Hill, M. en P. Hupe (2007), Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration* 85(2): 279-299.
- Hill, M. en P. Hupe (2009), *Implementing public policy. second edition*. London: Sage Publications Ltd.
- Ho, D. (2006), The focus group interview. Rising to the challenge in qualitative research methodology. *Australian review of applied linguistics* 29(1): 05.1-05.19.
- Hood, C. (1991), A public management for all seasons? *Public Administration* 69(1): 3-19.
- IWI (2007), *Maatwerk in de uitvoering van de WWB. Verkennende studie*. Den Haag: Inspectie Werk en Inkomen.
- Jewell, C. (2007), *Agents of the welfare state. How caseworkers respond to need in the United States, Germany, and Sweden*. New York: Pallgrave MacMillan.
- Jewell, C. en B. Glaser (2006), Towards a general analytical framework. organizational settings, policy goals and street-level behaviour. *Administration and Society* 38(3): 335-364.
- Johnson Dias, J. en S. Maynard-Moody (2006), For-profit welfare: contracts, conflicts, and the performance paradox. *Journal of Public Administration and Research Theory* 17(2): 289-211.
- Jørgensen, H. I. Nørup en K. Baadsgaard (2010), *Employment policy restructuring and the "de-professionalization" question - Do recent Danish developments give an answer?* Paper for the RESQ conference, Copenhagen, June 2010.
- Kallinikos, J. (2004), The social foundations of the bureaucratic order. *Administration & Society* 11(1): 13-36.
- Kickert, W. (1997), Public governance in the Netherlands: an alternative to Anglo-American 'managerialism'. *Public Administration* 75 (winter 1997): 731-752.
- Kirkpatrick, I., S. Ackroyd en R. Walker (2005), *The new managerialism and public service professions. Change in health, social services and housing*. New York: Palgrave MacMillan.
- Kjørstad, M. (2005), Between professional ethics and bureaucratic rationality: the challenging ethical position of social workers who are faced with implementing a workfare policy. *European Journal of Social Work* 8(4): 381-398.

- Kjørstad, M. (2006), Opening the black box – mobilizing practical knowledge in social research methodological reflections based on a study of social work practice. *Qualitative Social Work* 7(2): 143-161.
- Klatt, M. (2007), Taking rights less seriously. A structural analysis of judicial discretion. *Ratio Juris* 20(4): 506-529.
- Kluve, J. (2010), The effectiveness of European active labor market programmes. *Labour Economics* 17(5): 904-18.
- Knijff, T. en F. van Wel (2001), Careful or lenient: welfare reform for lone mothers in the Netherlands. *Journal of European Social Policy* 11(3): 235–251.
- Knuth, M. en F. Larsen (2009), *Municipalisation in the German and the Danish Public Employment Service*. Paper presented to the Espanet-conference The Future of the Welfare State, Urbino 2009.
- Koen, J., Klehe, U. en A. van Vianen (2008), *Eindrapportage competentieontwikkeling & re-integreerbaarheid van DWI klanten*. Amsterdam: UVA.
- Kok, L., I. Groot en D. Güler (2007), *Kwantitatief Effect WWB*. Amsterdam: SEO.
- Koning, J. de (2007), *Evaluation of labour market policies. Measures, public private partnerships and benchmarking*. London: Edward Elgar Publishing.
- Koning, J. de (2010), *Vorm boven inhoud: het actief arbeidsmarktbeleid in de afgelopen 30 jaar*. Working paper 2010/3, Rotterdam: SEOR.
- Koning, J., A. Gelderblom en R. Blanken (2004), *Werkt scholing voor werklozen?* Rotterdam/Den Haag: SEOR/Raad voor Werk en Inkomen.
- Koning, J., A. Gelderblom, K. Zandvliet en L. van den Boom (2005), *Effectiviteit van re-integratie: de stand van zaken. Literatuuronderzoek*. Rotterdam: SEOR.
- Kooiman J., Bavinck M, Jentoft S. en Pullin R. (eds.) (2005), *Fish for life: interactive governance for fisheries*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Künzel, S. (2012), The local dimension of active inclusion policy. *Journal of European Social Policy* 22(1): 3-16.
- Laan, G. van der (2003), De professional als expert in practice-based evidence. *Sociale Interventie* 4(12): 5-16.
- Larsen, F. en R. van Berkel (2009), *The new governance and implementation of labour market policies*. Copenhagen: Djøf Publishing.
- Lens, V. (2007), Administrative justice in public welfare bureaucracies: when citizens (don't) complain. *Administration and Society* 39(3): 382-408.
- Lens, V. (2008), Welfare and work sanctions: examining discretion on the front lines. *Social Service Review* 82(2): 192-222.
- Liljegren, A. (2012), Pragmatic professionalism: micro-level discourse in social work. *European Journal of Social Work* 14(1): 1-18.
- Lindsay, C. en R. McQuaid (2008), Inter-agency co-operation in activation: comparing experiences in three vanguard 'active' welfare states. *Social Policy & Society* 7(3): 353–365.
- Lindsay, C. en R.W. McQuaid (2009), New governance and the case of activation policies: comparing experiences in Denmark and the Netherlands. *Social Policy & Administration* 43(5): 445-463.
- Lindsay, C., R.W. McQuaid en M. Dutton (2007), New approaches to employability in the UK: combining 'human capital development' and 'work first' strategies? *Journal of Social Policy* 36(4): 539-560.

- Lipsky, M. (1980), *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lipsky, M. (2010), *Street-level bureaucracy. dilemmas of the individual in public services. 30th anniversary expanded edition*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lødemel, I. en H. Trickey (2001), *'An offer you can't refuse': workfare in international perspective*. Bristol: The Policy Press.
- Lurie, I. en Riccucci, N. (2003), Changing the culture of welfare offices. From vision to the frontlines. *Administration and Society* 34(6): 653-677.
- Marston, G., J. Larsen en C. McDonald (2005), The active subjects of welfare reform: a street-level comparison of employment services in Australia and Denmark. *Social Work & Society* 3(2):141-157.
- Mashaw, J.L. (1983), *Bureaucratic justice. Managing social security disability claims*. New Haven: Yale University Press.
- May, P.J. en S.C. Winter (2009), Politicians, managers, and street-level bureaucrats: influences on policy implementation. *Journal of Public Administration and Research Theory* 19(3): 453-476.
- Maynard-Moody, S. (2000), State agent or citizen agent: two narratives of discretion. *Journal of Public Administration and Research Theory* 10(2): 329-358.
- McDonald, C. en G. Marston (2005), Workfare as welfare: governing unemployment in the advanced liberal state. *Critical Social Policy* 25(3): 374-401.
- McDonald, C. en G. Marston (2006), Room to move? Professional discretion at the frontline of welfare-to-work. *Australian Journal of Social Issues* 41(2): 171-182.
- Meyers, M., Glaser, B. en K. Mac Donald (1998), On the front lines of welfare delivery: are workers implementing policy reforms? *Journal of Policy Analysis and Management* 17(1): 1-22.
- Meyers, M.K. en S. Vorsanger (2007), Street-level Bureaucrats and the implementation of public policy. In: Peters, B.G. en J. Pierre, *The Handbook of Public Administration*, pp. 153-164. Los Angeles: Sage Publications.
- Minas, R. (2009), *Activation in integrated services? Bridging social and employment services in European countries*. Paper presented to the Aspen-conference, Brno 2009.
- Mintzberg, H. (2006), *Organisatiestructuren*. Amsterdam: Pearson Education.
- Morgan, D. (2008), Focusgroups. In: Given, L. (ed.), *The sage encyclopedia of qualitative research*, pp. 352-354. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Morgen, S. (2001), The agency of welfare workers. negotiating devolution, privatization and the meaning of self sufficiency. *American Anthropologist* 103(3): 747-761.
- Mortelmans, D. (2007), *Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden*. Leuven: Acco.
- Muzio, D. I. Kirkpatrick en M. Kipping (2011), Professions, organizations and the state: Applying the sociology of the professions to the case of management consultancy. *Current Sociology* 59(6): 805-824.
- Newman, J. (2005), Bending bureaucracy: leadership and multi-level governance. In: Gay, P., *The values of bureaucracy*, pp. 191-210. Oxford: Oxford University Press.
- Newman, J. (2007), The double dynamics of activation: institutions, citizens and the re-making of welfare governance. *International Journal of Sociology and Social Policy* 27(9/10): 364-387.
- Nickels, E. (2007), A note on the status of discretion in police research. *Journal of Criminal Justice* 35(2007): 570-578.

Noordegraaf, M. (2004), *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten*. Bussum: Coutinho.

Noordegraaf, M. (2007), From pure to hybrid professionalism. Present-day professionalism in ambiguous public domains. *Administration & Society* 39(6): 761-785.

Noordegraaf, M. (2011), Risky business: how professionals and professional fields (must) deal with organizational issues. *Organization Studies* 32(10): 1349-1371.

Nybom, J. (2011), Activation in social work with social assistance claimants in four Swedish municipalities. *European Journal of Social Work* 14(3): 339-361.

OECD (2003), *Managing decentralisation. a new role for labour market policy*. Paris: OECD.

OECD (2007), *Employment outlook*. Paris: OECD.

OECD (2010), Labour market programmes: expenditure and participants. *OECD Employment and labour market statistics* (database).

Onderzoekscmissie Toepassing Abw (1993), *Het recht op bijstand. Naar een beheerst proces bij de toekenning van de bijstand*. Den Haag: Vuga.

Oorschot, W. van en R. Engelfriet (2000), *Work, work, work. Labour market participation policies in the Netherlands 1970-2000. Costa13 System Description, The Netherlands*. Tilburg: Tilburg Institute for Social Security Research TISSER.

Osborne, D. en T. Gaebler (1993), *Reinventing government. how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. London: Penguin.

O'Toole, J. en K.J. Meier (2004), Public management in intergovernmental networks: matching structural networks and managerial networking. *Journal of Public Administration and Research Theory* 14(4): 469-494.

Parton, N. (2008), Changes in the form of knowledge in social work: from the 'social' to the 'informational'? *British Journal of Social Work* 38: 253-269.

Parys, L. van en L. Struyven (2009), *Het hybride systeem voor publieke marktwerking in Nederland: recente evoluties in de re-integratiemarkt*. Leuven: KUL-HIVA.

Personnaz, E., S. Ségas en I. Darmon (2007), *Advice and guidance services for out of work individuals and workers 'at risk' in five European countries: an exploratory typology volume 1*. Europe: Leonardo Programme Guidance in Europe Project ES/04/C/F/RF-80900.

Pierson, C. (2006), *Beyond the welfare State? The new political economy of welfare*. Cambridge: Polity Press.

Pollitt, C. (2008), *Time, policy, management. governing with the past*. Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, C. en G. Bouckaert (2004), *Public management reform. A comparative analysis. second edition*. Oxford: Oxford University Press.

Polstra, L. (2011), *Laveren tussen belangen*. Groningen: Kenniscentrum Arbeid Hanzehogeschool Groningen.

Punch, K. (1998), *Introduction to social research: quantitative and qualitative approaches*. London: Sage.

Rabiee, F. (2004), Focus-group interview and data analysis. *Proceedings of the nutrition society* 63(2004): 655-660.

Rhodes, R. (2007), Understanding governance: ten years on. *Organization Studies* 28(08): 1243-1264.

- Riccucci, N. (2002), Implementing welfare reform in Michigan: the role of street-level bureaucrats. *International Journal of Public Administration* 25(7): 901-921.
- Riccucci, N. (2005), Street-Level Bureaucrats and intrastate variation in the implementation of temporary assistance for needy families. *Journal of Public Administration Research and Theory* 15(1): 89-111.
- Riccucci, N. en I. Lurie (2001), Employee performance evaluation in social welfare offices. *Review of Public Personnel Administration* 21(1):27-37.
- Riccucci, N., M. Meyers, I. Lurie en J. Han (2004), The implementation of welfare reform policy: the role of public managers in front-line practices. *Public Administration Review* 64(4): 438-448.
- Ridzi, F. (2004), Making TANF Work: organizational restructuring, staff buy-in, and performance monitoring in local implementation. *Journal of Sociology and Social Welfare* 21(2): 27-48.
- Roebroek, J. en M. Hertogh (1998), *'De beschavende invloed des tijds'. Twee eeuwen sociale politiek, verzorgingsstaat en sociale zekerheid in Nederland*. Den Haag: Vuga.
- Rosenthal, P. en R. Peccei (2006a), The social construction of clients by service agents in reformed welfare administration. *Human Relations* 59(12): 1633-1658.
- Rosenthal, P. en R. Peccei (2006b), *Consuming work: front-line workers and their customers in jobcentre plus*. *International Journal of the Public Sector* 19(7): 659-672.
- Ruige, A., Y. Bommelje en M. Klaasen (2000), *De nieuwe algemene bijstandswet. ervaringen uit de praktijk*. Den Haag: SGBO.
- RWI (2011), *Lessen uit de procesanalyse re-integratie. Een uitnodiging tot een kritische analyse van het uitvoeringsproces*. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.
- RWI (2012), *Een vak apart! Werkagenda professionalisering van re-integratie*. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.
- Sainsbury, R. (2008), Administrative justice, discretion and the 'welfare to work' project. *Journal of Social Welfare and Family Law* 30(4): 323-338.
- Salognon, M. (2007), Reorienting companies' hiring behaviour: an innovative 'back-to-work' method in France. *Work, Employment & Society* 21(4): 713-730.
- Sandfort, J. (2000), Moving beyond discretion and outcomes: examining public management from the front lines of the welfare system. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(4): 729-756.
- Sandfort, J. (2003), Exploring the structuration of technology within human service organizations. *Administration and Society* 34(6): 605-631.
- Schram, S.F. (2000), In the clinic. The medicalization of welfare. *Social Text* 18(1): 81-107.
- Schillemans, T. (2007), *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. Den Haag: Lemma.
- Scrivener, S. en J. Walter (2001), *Evaluating two approaches to case management: implementation, participation patterns, costs, and three-year impacts of the columbus welfare-to-work program. National evaluation of welfare-to-work strategies*. New York: Manpower Demonstration Research Corporation.
- Seale, C. (1999), Quality in qualitative research. *Qualitative Inquiry* 5(4): 465-478.
- Silverman, D. (2010), *Doing qualitative research. third edition*. London: Sage Publications.
- Sol, E., A. Glebbeek, A. Edzes, H. de Bok, I. Busschers, J. Engelsman en C. Nysten (2011), *'Fit or unfit'. Naar expliciete re-integratietheorieën*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam RVO 5.

Sol, E. en M. Westerveld (eds.) (2005), *Contractualism in employment services. A new form of welfare state governance*. The Hague: Kluwer.

Solomon, B. (2003), A 'know it all' with a 'pet peeve' meets 'underdogs' who 'let her have it': producing low-waged women workers in a welfare-to-work training program. *Journal of Contemporary Ethnography* 32(6): 693-727.

Soss, J. (1999), Welfare application encounters: subordination, satisfaction, and the puzzle of client evaluations. *Administration and Society* 31(1): 50-94.

Soss, J., R. Fording en S. Schram (2011), The organization of discipline: from performance management to perversity and punishment. *Journal of Public Administration and Research Theory* 21(suppl. 2): 203-232.

Struyven L. en G. Steurs (2005), Design and redesign of a quasi-market for the reintegration of jobseekers: empirical evidence from Australia and the Netherlands. *Journal of European Social Policy* 15(3): 211-229.

Svensson, J. Trommel, W. en T. Lantink (2008), Reemployment services in the Netherlands: a comparative study of bureaucratic, market, and network forms of organization. *Public Administration Review* 68(3): 505-515.

Svensson, L. (2006), New professionalism, trust and competence: some conceptual remarks and empirical data. *Current Sociology* 54(4):579-593.

SZW (2001), *Naar een werkende re-integratiemarkt*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

SZW (2002), *De gemeente als klantmanager. Handreiking voor gemeenten die op zoek zijn naar een passende vorm van klantmanagement*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/Steunpunt SUWI.

SZW (2003), *Wet Werk en Bijstand. Memorie van toelichting*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

SZW (2006), *Vierde voortgangsrapportage agenda voor de toekomst*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

SZW (2008), *Beleidsdoorlichting re-integratie*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Taylor, I. en J. Kelly (2006), Professionals, discretion and public sector reform in the UK: re-visiting Lipsky. *International Journal of Public Sector Management* 19(7): 629-642.

Terpstra, J. en T. Havinga (2001), Implementation between tradition and management: structuration and styles of implementation. *Law & Policy* 23(1): 95-116.

Theodore, N. en J. Peck (1999), Welfare-to-work: national problems, local solutions? *Critical Social Policy* 19(4): 485-510.

Thomas, R. en A. Davies (2005), Theorizing the micro-politics of resistance: new public management and managerial identities in the UK public services. *Organization Studies* 26(5): 683-706.

Thorén, K. (2008), *'Activation policy in action'. A street-level study of social assistance in the Swedish welfare state*. Vaxjo: Vaxjo University Press.

Veen, R. van der (1990), *De sociale grenzen van beleid. Een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid*. Leiden: Stenfert Kroese.

Veen, R. van der en W. Trommel (1999), Managed liberalization of the Dutch welfare state: a review and analysis of the reform of the Dutch social security system, 1985-1998. *Governance: an International Journal of Policy and Administration* 12(3): 289-310.

- Vinzant, J. and L. Crothers (1998), *Street-Level leadership. Discretion and legitimacy in front-line public service*. Washington: Georgetown University Press.
- Vuuren, D. van, F. van Es en G. Roelofs (2011), *Van bijstand naar Wajong. CPB Policy Brief 2011/09*. Den Haag: CPB.
- Wagenaar, H. (2004), Knowing the rules: administrative work as practice. *Public Administration Review* 64(6): 643-655.
- Walker, B. en P. Niner (2005), The use of discretion in a rule-bound service housing benefit administration and the introduction of discretionary housing payments in Great Britain. *Public Administration* 83(1): 47-66.
- Weber, M. (1978), *Economy and society. An outline of interpretative sociology*. Edited by Guenther Roth and Claus Wittich. Berkeley: University of California Press.
- Wesdorp, P., E. van Hooft, G. Duinkerken en R. van Geuns (2011), *Het heft in eigen handen. Sturen op zelfsturing. Handreiking voor re-integratieprofessionals*. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.
- Wiggin, J. (2007), Reforming the United Kingdom's public employment and social security agencies. *International Review of Administrative Sciences* 73(3): 409-424.
- Wilkens, M. en P. van Heel (2011), *De vraag van werkgevers naar re-integratiedienstverlening*. Rotterdam: Ecorys.
- Wilson, J.Q. (1989), *Bureaucracy. Why government agencies do what they do and why they do it*. New York: Basic Books.
- Wright, S. E. (2003), *Confronting unemployment in a street-level bureaucracy: jobcentre staff and client perspectives. thesis submitted for the degree of doctor in philosophy*. Stirling: University of Stirling.
- WRR (1987), *Activerend arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: SDU.
- WRR (1990), *Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de Jaren '90*. Den Haag: WRR.
- WRR (2006), *De Verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Yin, R. K. (2009), *Case study research. Design and methods*. Applied social research methods series volume 5. Newbury Park: Sage Publications.
- Zandvliet, J. Gravesteyn, O. Tanis en M. Collewet (2011), *Procesanalyse re-integratie. Reconstructie van re-integratiedienstverlening. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen*. Rotterdam: SEOR.

LIJST VAN AFKORTINGEN

Afkorting	Betekenis
ABW	Algemene Bijstandswet
BIMRA	Beoordelen van Interventies en Meetinstrumenten bij Re-integratie naar Arbeid
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
DWI	Dienst Werk en Inkomen
FWI	Fonds Werk en Inkomen
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
IPW	Innovatie Programma Werk en Bijstand
JWG	Jeugd Werk Garantiewet
NABW	Nieuwe Algemene Bijstandswet
NPM	<i>New Public Management</i>
RIAGG	Regionale Instelling voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg
RWW	Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers
RWI	Raad voor Werk en Inkomen
SIG	Stichting Instituut Gak
SOZAWE	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
SUWI	Structuur Uitvoering Werk en Inkomen
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
SZW DEN HAAG	Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten gemeente Den haag
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VCA	Veiligheid, Gezondheid en Milieu (VGM) Checklist Aannemers
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VSA	Vacatureservice Amsterdam
WIJ	Wet Investeren in Jongeren
WIW	Wet Inschakeling Werkzoekenden
WLA	Werkleeraanbod
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet Werk en Bijstand

BIJLAGE 1. TOPIC-LIJST VOOR DE INTERVIEWS MET KLANT-MANAGERS EN SLEUTELINFORMANTEN

De volgende topic-lijst is als basis gebruikt voor interviews met klantmanagers en sleutelinformanten. In de interviews met klantmanagers zijn de topics met betrekking tot de uitvoering uitgevraagd. Met managers en stafmedewerkers zijn alle topics besproken, maar op een algemener niveau. Per gemeente is de terminologie aangepast aan lokaal jargon.

Kenmerken gemeentelijk activerings/re-integratiebeleid

- wat is het activerings/re-integratiebeleid voor WWB-klanten binnen de organisatie
- ◆ doelen (werk, participatie, uitkeringsvolume);
- ◆ *targets*;
- ◆ doelgroepen;
- ◆ instrumenten & soorten dienstverlening (workfare & human capital)
 - o soorten diensten/trajecten;
 - o rol van sancties/maatregelen;
 - o verschillen per klantgroep / 'plek op de ladder';
- ◆ sluitende aanpak & vrijstellingen.

- wat is in algemene zin de omvang en samenstelling van het klantenbestand? Hoe is dit bestand te typeren in termen van re-integratie/activeringsmogelijkheden? Hoe beïnvloedt dit beleidskeuzes? Hoe haalbaar zijn de beleidsdoelen?

- hoe eenduidig zijn beleidsdoelen met betrekking tot re-integratie? Wie bepaalt het beleid en de nadere invulling? Invloed van landelijke sturing? Lokale politiek? Eigen ruimte voor de organisatie? Eigen ruimte binnen de organisatie? Hoe eenduidig zijn de doelen waar klantmanagers aan moeten werken? Hoeveel ruimte hebben zij voor de nadere invulling hiervan op het niveau van klanten?

- welke normen bepalen de invulling van het beleid? Gaat het vooral om effectiviteit, om rechtsgelijkheid, om rechtvaardigheid? In hoeverre gelden voor activering andere verantwoordingsnormen dan voor uitkeringsverstrekking?

- belangrijke ontwikkelingen/veranderingen sinds 2004 en aanleiding hiervoor.

Organisatie van activerings/re-integratietaken en taken van de klantmanagers binnen de sociale dienst

- wie is binnen en buiten de organisatie verantwoordelijk voor de volgende taken:
- ◆ selectie en diagnose om soort dienstverlening te bepalen;

- ◆ uitvoering van de dienstverlening;
 - ◆ regie over klant en over samenwerkende organisaties;
 - ◆ inkomenstaken (aanvragen, mutaties, beëindigingen);
 - ◆ handhavingstaken.
-
- in hoeverre hangen uitkeringsgerelateerde taken en activeringstaken samen? Hoe vertaalt zich dat in de organisatie van het werk?
 - in hoeverre is er binnen de organisatie sprake van specialismen op het terrein van activering/re-integratie?
 - wat is de rol van re-integratiebedrijven, UWV Werkbedrijf, overige maatschappelijke organisaties? Wie bepaalt welke diensten zij kunnen/moeten leveren? Hoe wordt dit vastgelegd? (contracten) Welke rol spelen marktmechanismen? Welke rol spelen netwerken? Welke vorm van coördinatie wordt het meest passend beschouwd ten aanzien van activering?
 - hoeveel klantmanagers werken er in de organisatie? Voor hoeveel klanten (WWB)? Hoeveel klantmanagers hebben re-integratie/activeringstaken? Wat is hun achtergrond in termen van opleiding/werkervaring tav re-integratie? Op welke wijze vindt professionalisering ten aanzien van klantmanagement plaats? Welke rol speelt professionaliteit in personeelsbeleid?
 - welke rol spelen (centraal bepaalde) regels en procedures bij de uitvoering van activering/re-integratie? Op welk niveau worden deze bepaald? Waarop hebben deze regels/procedures precies betrekking? In hoeverre vereisen deze nog nadere interpretatie/uitleg? In hoeverre en in welke situaties kan hiervan worden afgeweken? Waarom zijn deze regels/procedures met betrekking tot activering wel of niet belangrijk?
 - welke rol speelt ICT in structurering van de re-integratietaken? Voor welke aspecten van diagnose en uitvoering kan ICT worden ingezet? In hoeverre is dit verplicht? Wat is de herkomst van de informatie in de ICT-systemen?
 - welke professionele normen en standaarden sturen het werk van klantmanagers of zouden het werk moeten sturen? Waar komen deze normen vandaan? Welke beroepsgroep kan het beste worden ingezet voor re-integratie? Behoren klantmanagers tot deze beroepsgroep?

- in hoeverre hebben klantmanagers professionele vrijheid? Waar heeft deze betrekking op? In hoeverre wordt professionele autonomie van klantmanagers van belang geacht voor het kunnen realiseren van activeringsdoelen?
- hoe worden klantmanagers aangestuurd? Welke rol spelen 1^e lijns-managers? En beslissers? En collega's onderling? Hebben klantmanagers output-targets? Welke zijn dit? Wat gebeurt er als ze deze niet halen? Wat wordt er verder van klantmanagers verwacht ten aanzien van re-integratie? Hoe wordt hier op gestuurd? Welke andere vormen van sturing spelen een rol?
- hoe leggen klantmanagers verantwoording af over hun manier van werken? Welke aspecten spelen daarbij een rol? (resultaten, benaderingswijze, regels, normen, ...)
- hoe kan de organisatie op dit moment per saldo het beste gekenschetst worden? Is het een regelgestuurde organisatie, een professionele organisatie of een 'ondernemende' organisatie? Waaruit blijkt dit? In hoeverre verschilt dit voor activerings- en uitkeringsgerelateerde werkzaamheden?
- wat is de ambitie van de organisatie? Wat zijn in dit verband belangrijke ontwikkelingen sinds 2004? Hoe wil ze zich verder ontwikkelen?

De rol van klanten in re-integratiedienstverlening

- welke rol speelt het belang van klanten in de vormgeving en uitvoering van activeringsbeleid? Hoe wordt dit concreet zichtbaar? Waarom vindt de organisatie het wel of niet belangrijk om hier rekening mee te houden?
- in hoeverre zitten er spanningen tussen de belangen van klanten en de centrale beleidsdoelen met betrekking tot activering? Waarop hebben deze spanningen betrekking? Hoe wordt hiermee omgegaan?
- welke rechten en plichten hebben klanten met betrekking tot activeringsdienstverlening? Hoe worden deze vastgelegd? Welke rol spelen trajectplannen hierin?
- op welke aspecten van dienstverlening kunnen klanten zelf invloed uitoefenen?
 - ◆ diagnose en activeringsdoelen;
 - ◆ inzet van instrumenten en de nadere invulling hiervan;
 - ◆ inzet van sancties/maatregelen;
 - ◆ keuze van dienstverlener;
 - ◆ keuze van klantmanager.

- op welke wijze kunnen klanten formeel invloed uitoefenen:
 - ◆ bezwaar, beroep, klachten;
 - ◆ eigen budgetten;
 - ◆ second opinion.

- welke beslissingen met betrekking tot re-integratiedienstverlening worden formeel vastgelegd, in een trajectplan of een beschikking? Welke ruimte blijft hierbij nog open voor nadere invulling gaande het traject?

- op welke wijze kunnen klanten informeel invloed uitoefenen?

De uitvoering van re-integratietaken door klantmanagers in de praktijk

Voor al deze vragen geldt steeds: welke variatie zit er tussen klantmanagers? Welke concrete praktijkvoorbeelden kunnen klantmanagers geven?

- wat beschouwen klantmanagers als de essentie van hun re-integratie/activeringstaken? Welke doelen streven ze na? Wat zijn de belangrijkste instrumenten om deze taken uit te kunnen voeren en doelen te kunnen bereiken? Hoe realiseerbaar achten klantmanagers deze doelen? Hoe belangrijk vinden klantmanagers re-integratiedoelen? Hoe belangrijk vinden klanten re-integratie volgens de klantmanagers?

- waaruit bestaat de feitelijke workload van klantmanagers? Hoeveel klanten hebben zij? Wat zijn hun belangrijkste (dagelijkse) werkzaamheden? Wat doen ze zelf, wat besteden ze uit? Welke taken hebben ze met betrekking tot uitkeringszaken?

- met welke organisaties en bedrijven werken klantmanagers samen? Waarop heeft samenwerking betrekking? In hoeverre kunnen klantmanagers zelf samenwerkingspartners kiezen? Hoe verloopt de samenwerking en afstemming? Wie heeft de regie over de dienstverlening? Hoe wordt deze in de praktijk toegepast?

- wat hebben klanten volgens klantmanagers nodig om weer aan het werk te komen of geactiveerd te worden? In hoeverre kunnen klantmanagers in samenwerking met andere organisaties hierin voorzien? Hoe doen ze dat precies? Wat is precies het aandeel van klantmanagers in dit proces?

- welke variatie zit er binnen de *caseload* van klantmanagers? In hoeverre beïnvloedt deze de werkwijze? Met welke klanten werken klantmanagers het liefst mbt re-integratie? Met welke het minst?

- hoe vaak spreken klantmanagers hun klanten zelf? Hoe lang duren deze gesprekken? Wat wordt in deze gesprekken besproken? Welke variatie zit hier in? Hoe bepalen klantmanagers welke klanten aandacht krijgen? Welke klanten krijgen de meeste aandacht? Welke klanten krijgen de minste aandacht?
- over welke aspecten van re-integratiedienstverlening kunnen klantmanagers zelf beslissen? Hebben ze naar eigen idee voldoende ruimte? Waarom is handelingsruimte wel/niet belangrijk? Hoe 'routinematig' is het werk? Waarom is dat zo?
- hoe belangrijk zijn regels/procedures voor de uitvoering van re-integratietaken? in hoeverre is naleving van regels en procedures goed mogelijk in de praktijk? Waarom wel/niet? In hoeverre vragen deze regels veel eigen interpretatie? Hoe gaan klantmanagers daarmee om? Vinden ze dat lastig, of juist prettig werken?
- welke rol speelt ICT in het dagelijkse werk? In hoeverre ondersteunt ICT het dienstverleningsproces? Op welke wijze?
- in hoeverre speelt de uitkeringsafhankelijkheid van klanten een rol in de invulling van dienstverlening? Hoe wordt hiervan gebruik gemaakt in de contacten met klanten? Welke rol spelen sancties en maatregelen in de uitvoering van activering? Voor welke klanten? Waarom is dit wel/niet belangrijk?
- hoe belangrijk zijn resultaatafspraken met het management van belang voor de uitvoering? In hoeverre zijn deze afspraken haalbaar? Wat gebeurt er als afspraken niet worden behaald?
- in hoeverre beschouwen klantmanagers zichzelf als professionals? Voor welke aspecten van het werk is professionaliteit noodzakelijk? Waaruit bestaat die professionaliteit precies? Waarop is deze gebaseerd? (normen, kennis en vaardigheden, praktijkervaring?) Voorbeelden van professionele afwegingen/beslissingen? Voorbeelden van professionele standaarden? Hoe bepalen klantmanagers wat de beste beslissing is in bepaalde situaties?
- in hoeverre kunnen klantmanagers professioneel werken? Welke factoren bemoeilijken dit eventueel? In hoeverre zit er een spanning tussen professionele normen, verwachtingen vanuit de organisatie en de mogelijkheden om deze normen toe te passen?

- welke invloed hebben klanten op het verloop van dienstverlening? Waarop heeft deze invloed betrekking? Op welke wijze oefenen klanten invloed uit? In hoeverre houden klantmanagers rekening met belangen en behoeften van klanten? In hoeverre werken klanten voldoende mee aan re-integratie? Waarom wel/niet? Hoe gaan klantmanagers daar mee om?
- in hoeverre bespreken klantmanagers onderling hoe ze hun werk uitvoeren? Beïnvloedt dit ook de beslissingen die worden genomen? In hoeverre is onderlinge uitwisseling geformaliseerd, bijv. in werkoverleg of 'interview'?
- welke invloed hebben 1^e lijns managers op de uitvoering van het werk? En welke rol spelen 'belsissers' met betrekking tot re-integratie?
- wanneer hebben klantmanagers volgens zichzelf hun werk goed gedaan? En volgens de organisatie? En volgens klanten? Welk norm is het belangrijkste?
- krijgt elke klant de dienstverlening die klantmanagers nodig achten? Zo nee: waarom niet?

Evaluatie van huidige organisatiemodel en de rol van de klantmanagers

- ◆ voor- en nadelen huidige werkwijze;
- ◆ ontwikkelingen in de laatste jaren & aanleiding hiervoor;
- ◆ verbeterpunten.

BIJLAGE 2. OVERZICHT SLEUTELINFORMANTEN (GEANONIMISEERD)

In de volgende tabel staat een overzicht van sleutelinformanten en klantmanagers die aan het onderzoek hebben deelgenomen.

Tabel 1. Overzicht sleutelinformanten staf en management

Den Haag	directeur uitvoering WWB
	manager startbaan 1
	manager startbaan 2
	manager startbaan 3
	manager werkplein 1
	teamleider beleid
	stafmedewerker directieondersteuning
	beleidsmedewerker klantmanagement
Amsterdam	directeur uitvoering WWB
	beleidsmedewerker re-integratie
	accountmanager inkoop re-integratie
	manager gemeentelijke re-integratiebedrijf
	projectleider professionaliseringsproject klantmanagers
	manager werkplein 1
	manager werkplein 2
	teamchef klantenteam werkplein 1
teamchef klantenteam werkplein 2	
Rotterdam	teamchef uitstroomteam werkplein 1
	teamchef uitstroomteam werkplein 2
	werkplein manager 1
	werkplein manager 2
	teamchef werkplein 1
	teamchef werkplein 1
	teamchef werkplein 2
	teamchef werkplein 2
teamchef werkplein 1	

BIJLAGE 3. VERANTWOORDING VAN DE KOPPELING VAN RESPONDENTEN AAN UITVOERINGSVARIANTEN

In hoofdstuk zes is het werk van de klantmanagers geordend in drie in de empirie aangetroffen uitvoeringsvarianten: interventionisten, regisseurs en administrateurs. Deze indeling is gemaakt op basis van analyse van de beschrijvingen van hun dagelijkse werk die de klantmanagers in de interviews hebben gegeven en de observaties. In deze analyse is gezocht naar overeenkomsten en verschillen in aanpak (zie ook hoofdstuk vier voor een uitleg over de aanpak van de analyse). Op basis hiervan zijn de drie varianten onderscheiden. Daarbij is gecontroleerd op mogelijke uitspraken die in tegenspraak waren met de indeling bij een van de varianten. Deze werden niet gevonden. Verder zijn de observaties van gesprekken van klantmanagers met klanten gebruikt als controle op de indeling. Variatie was zichtbaar tot op het niveau van de onderzochte teams. Dit hangt samen met de in hoofdstuk zeven besproken organisatiekeuzes die tot verschillende takenpakketten van de onderzochte teams leidden.

In deze bijlage wordt de koppeling van alle onderzochte teams aan de uitvoeringvarianten verantwoord door de presentatie van enkele exemplarische, ingekorte citaten uit de interviews per team die illustreren waarom de betreffende klantmanagers bij de uitvoeringsvariant zijn ingedeeld. Daarbij is gekozen voor citaten die de meest onderscheidende kenmerken van elke variant illustreren:

- ◆ bij de interventionisten betreft dit de geïndividualiseerde, deels coachende en adviserende begeleiding die de klantmanagers boden en het beperkte gebruik van externe trajecten;
- ◆ bij de regisseurs betreft dit het grote gebruik van externe trajecten op basis van een eigen diagnose, de (deels administratieve) monitoring van de externe trajecten en de individuele begeleiding van klanten op kleine schaal;
- ◆ bij de administrateurs tenslotte gaat het om de beperkte inhoudelijke rol van klantmanagers in activeringsbegeleiding en hun merendeels administratieve werkwijze bij de uitvoering van de activeringstaken.

In de citaten wordt vetgedrukt aangegeven welke uitspraken met name als typerend zijn beschouwd voor deze kenmerken.

A. Activeringsinterventionisten

De interventionisten waren werkzaam bij de uitstroomteams in Amsterdam en de teams Werk in Rotterdam.

Team	Respondentcodes
Amsterdam uitstroomteam	adm01_r1 t/m r3

Geïndividualiseerde, deels coachende begeleiding door klantmanagers zelf:

Adm01_R1: ik kijk wel individueel.

Adm01_R3: dan ga je kleine stapjes zetten, wat voor vacatures er zijn, wat is reëel, hoe ga ik een brief schrijven, hoe stap ik op een werkgever af, dat soort dingen.

Adm01_R2: het werk voelt heel erg coachend.

Adm01_R1: coachend ja.

Beperkte inzet externe trajecten:

Adm01_R2: we kunnen gebruik maken van trajecten, maar het is net, als je denkt dat een persoon het even nodig heeft voordat iemand kan gaan solliciteren.

Team	Respondentcodes
Amsterdam uitstroomteam	adm02_r1 t/m r4

Geïndividualiseerde, deels coachende begeleiding door klantmanagers zelf:

Adm02_R4: het helpt dus als je meer aandacht kan geven, dat ze ook het gevoel hebben dat je ze op hun nek zit, dat ze dan ook wat meer gestimuleerd zijn en die dwang voelen van, ik moet echt aan de bak.

Adm02_R3: het is per klant ook weer verschillend. Bij de ene klant is het meer nodig om te controleren, de ander heeft net die extra tools nodig, de ander weer dat zet je in de rug naar je contacten, het is per klant maatwerk. Je kan niet zeggen, er is een manier voor alle klanten.

Adm02_R1: je maakt per keer een ander sausje en een van de belangrijkste dingen vind ik zelf dat je ze leert kijken naar zichzelf, naar hun cv, naar hun presentatie, door de ogen van een werkgever.

Beperkte inzet externe trajecten:

*Adm02_R3: **Die klanten bemiddelen wij**, dus het zijn acht klantmanagers die alleen die trede doen voor het hele werkplein.*

Team	Respondentcodes
Rotterdam team werk	rdm04_r1 t/m r3

Geïndividualiseerde, deels coachende begeleiding door klantmanagers zelf:

*Rdm04_r2: (de essentie van het werk is) **coachen richting werk**.*

*Rdm04_r3: **helpen, stimuleren, motiveren, informeren, corrigeren**.*

*Rdm04_r2: **concrete afspraken maken, hoeveel sollicitaties doe je, in welke richting ga je zoeken**, wat ik vaak doe in het begin is heel snel weer een nieuwe uitnodiging om te kijken wat er van terecht komt. Maar ik noemde het bewust **coachen**, omdat ik uiteindelijk toch wel probeer om iemand in de richting te krijgen waar hij ook op langere termijn blij van wordt zeg maar.*

*Rdm04_r1: maar voornamelijk het **contact blijven houden**, want ik merk dat als je de aandacht even verslapt, veel klanten hebben zo iets van, als het van jullie niet hoeft, hoeft het voor mij ook niet. Dan gebeurt er niks.*

*Rdm04_r2: **ideaal is elke klant maandelijks zien en afhankelijk van klant coachen of sanctioneren**. Ik bedoel, dat aandacht gewoon het ding is.*

Beperkte inzet externe trajecten:

*Rdm04_r1: **maar als het een traject is van langer dan een half jaar, dan is het een re-integratieklant**. Je gaat een re-integratiemiddel inzetten, **bij werk zijn wij inderdaad het instrument**, als je dingen gaat inkopen, een VCA (Veiligheid, Gezondheid en Milieu (VGM) Checklist Aannemers), sommigen halen dat in een paar dagen, ik leg de grens op zes maanden.*

Team	Respondentcodes
Rotterdam team werk	rdm08_r1 t/m r4

Geïndividualiseerde, deels coachende begeleiding door klantmanagers zelf:

Rdm08_r4: **(Ons werk is) voornamelijk communicatie met je klant.** Als je denkt dat je je klant vaker moet spreken, moet je dat doen, als je denkt, 1x in de maand telefonisch is genoeg dan doe je dat, je moet het zelf invullen, **elke klant is anders.**

Rdm08_r1: **de belangrijkste sleutel die we allemaal hanteren is de menselijke benadering. De klant niet zien als een nummer maar de klant echt kennen, weten wat hij kan en waar klant naar toe kan.**

Rdm08_r2: **(sommige klanten wil je heel vaak spreken, andere klanten die heel actief zijn, via internet, daar heb je misschien meer e-mailcontact mee, telefonisch contact.** Mensen die werken via een uitzendbureau heb ik vaak telefonisch contact mee omdat ze aan het werk zijn. **Voor iedere klant is het anders.** Voor de ene klant is een gesprek om de 4 weken voldoende..

Rdm08_r2: ja, **dan zeg je, ik wil dat je sollicitaties naar me stuurt, we gaan ze nakijken,** klanten krijgen ook niet alleen gesprekken met ons. Ze hebben ook gesprekken met job hunters, met match makers.

Beperkte inzet externe trajecten:

Rdm08_r3: **we hebben niet zo veel externe trajecten.**

Rdm08_r2: **wij zijn het instrument.**

B. Activeringsregisseurs

De activeringsregisseurs waren werkzaam in de klantenteams Amsterdam, de teams activering en re-integratie in Rotterdam en bij Startbaan Den Haag.

Team	Respondentcodes
Amsterdam klantenteam	adm09_r1 t/m r6

Gebruik externe trajecten op basis van diagnose:

Adm09_r1: **het is een coördinerende functie.** Je spreekt de mensen en **je zet een re-integratieinstrument in. Dat wordt overgenomen door een ander bedrijf en jij coördineert dat, dat is hoofdzakelijk waar je mee bezig bent. Het moment dat we klanten het meeste spreken is als we vaststellen wat voor instrument we inzetten.**

Adm09_r2: (we kiezen een traject door het) gesprek met de klant, we proberen wel aan te sluiten bij zijn keus, mocht zijn keuze terug te vinden zijn in de ladder.

Monitoringrol:

Adm09_r2: je bewaakt het proces van re-integratie.

*Adm09_r5: al het nieuws dat binnenkomt zorgt weer voor ander werk. Dus als ik een klant bijvoorbeeld heb gesproken, en ik moet hem waarschuwen, dan komt daar sowieso een waarschuwingsbrief, ik moet rapporteren dat ik de klant heb gesproken en wat de nieuwe afspraak moet zijn, **het kan zijn dat ik een ketenpartner aanspreek via administratie om aan te melden voor een traject, dan krijg ik weer een hoop paperassen die moeten worden gefatteerd... er ontstaat meer administratie als je een klant gesproken hebt.***

Adm09_r6: re-integratiebedrijven worden geacht om een keer in de zoveel tijd een format te leveren. Dat format moet jij als klantmanager in het systeem inbrengen om te zeggen dat je het hebt ontvangen, dat het goed is of niet, dat heeft weer te maken met dat aan die re-integratiebedrijven geld kan worden betaald.

Focusklanten – eigen geïndividualiseerde begeleiding:

Adm09_r6: ik heb sessies gehad met klanten, dat klanten bijvoorbeeld elke week kwamen, en niet een klant, maar heel veel klanten. Praten, praten, praten. Want het waren heel veel problemen, heel veel niet-willers. Dat vond ik heel leuk om te doen, dan kwam er ook wel eens wat uit die mensen.

Adm09_r2: als de klant zelf aan de bel trekt dan kan je hem misschien meer keren per jaar... ik heb klanten die ik meerdere keren per jaar spreek omdat ze zelf bellen en iets willen. Andere klanten minder.

Team	Respondentcodes
Amsterdam klantenteam	adm10_r1 t/m r6

Gebruik externe trajecten op basis van diagnose:

Adm10_r3: dan ga je de klant aanmelden op een traject, leren door doen, of instroomtraject, we hebben verschillende trajecten.

Adm10_r1: *het eerste gesprek met een klant, dat is dus een kennismakingsgesprek, maar tegelijkertijd een activeringsgesprek, waarbij je samen een traject uitkiest.*

Monitoringrol:

Adm10_r1: *en je onderhoudt contact met de trajectbegeleiders, om ook op die manier goed zicht te houden op de ontwikkeling van je klant.*

Adm10_r4: *mijn klanten moeten in principe op een traject naar werk zitten. En dat wordt gevolgd via rapportages. En je doet ondersteuning voor de klanten middels trajectvergoeding en van alles, dan moet je dat wel monitoren.*

Adm10_r6: *we hebben de regie, maar we staan niet heel dicht op de klanten.*

Focusklanten – eigen geïndividualiseerde begeleiding:

Adm10_r1: *(zie klanten) 2-3 keer per jaar, sommige klanten zie ik 7 keer per jaar, maar dat zijn uitzonderingen, de meeste klanten 2-3 keer per jaar.*

Adm10_r6: *in elke trede is eigen inbreng mogelijk. Gesprekken voeren, cv, sollicitatiegesprekken oefenen, een stukje empowerment. Dus je kan er best nog wel je eigen inbreng in kwijt, het is niet dat je een aanmeldmachine bent.*

Team	Respondentcodes
Amsterdam klantenteam	adm11_r1 t/m r4

Gebruik externe trajecten op basis van diagnose:

Adm11_r1: *bij ons is het toch meer mensen op een traject plaatsen dat ze echt wat gaan doen, en dan in kleine stapjes zoals r2 zegt naar boven.*

Adm11_r3: *maar je individualiseert naar de klant, wat zijn de mogelijkheden, en voor de een is dat re-integratie in de zin van inburgeren en participeren, en voor de ander is dat alleen maar participeren omdat hij te ziek is om ooit aan het werk te gaan en de derde die is gewoon gezond en kan aan het werk, dus dan stel je het einddoel werk en dan help je hem via een traject of direct daar naar toe. Afhankelijk van de mogelijkheden en middelen die je hebt.*

Adm11_r4: *je kan gewoon gaan zitten en zeggen, meneer u gaat sporten, ik meld u aan en tot volgend jaar. Dan zijn je cijfers op orde. Maar **je kan ook zeggen, ik ga eens drie gesprekken met iemand voeren om te kijken hoe hij de toekomst ziet, want iemand zit hier al 15 jaar en wat willen we nu eigenlijk. Maar dat kost je wel drie gesprekken en dan weet je misschien nog niet welk traject er moet komen. Dus je kan het zwart wit gezegd heel simpel houden door te zeggen, u moet, ik ben uw klantmanager en ik bepaal, u moet zus of zo, dan heb ik mijn aanmelding binnen, mijn cijfers zijn op orde en niemand klaagt. Of je kan zeggen, ik ga eens serieus met deze man of vrouw kijken hoe het komt dat iemand hier zit, want daar zijn natuurlijk altijd redenen voor.***

Adm11_r4: *vooral motiveren van de klant is belangrijk, in eerste instantie als het beeld van de klant niet duidelijk is en er psychische klachten spelen. Ook om erachter te komen wat er met mensen aan de hand is. Er zijn ook heel veel mensen met psychische problemen, dat heb je soms niet meteen in de smiezen in een gesprek.*

Monitoringrol:

Adm11_r3: *wij hebben er belang bij dat die klant een stapje hoger komt, dat moet je wel bewaken en je moet op een gegeven moment denken, ik haal hem daar weg en ik ga iets anders met die klant doen. Dus je moet die klant blijven volgen. Dat maakt het werk heel complex, want je moet bij elke klant kijken van he, wat ie nu doet, komt ie daar verder mee of niet, komt ie niet verder kan je hem laten zitten, komt ie wel verder.*

Adm11_r2: *of je hebt contact met re-integratiebedrijven over klanten, dus je bent eigenlijk wel de hele dag bezig met ze.*

Adm11_r4: *wat mij ook opvalt, je kan iemand op traject zetten en dan kan je ook nog trajectbegeleiding inzetten, dus extra begeleiden, maar ik merk heel vaak, als het te moeilijk wordt bellen ze meteen de klantmanager. En dan denk ik, daar heb ik jou toch voor ingehuurd?*

Adm11_r3: *ik had 2 maanden geleden een klant, die had ik op een maatschappelijk activeringstraject gezet, daar moeten we verplicht trajectbegeleiding van Pantar op zetten. Ik had haar uitgenodigd van, hoe is het op traject gegaan, hoe is het met de begeleiding van Pantar. Toen zei ze, ik zie jou vaker dan de begeleider van Pantar.*

Adm11_r2: *(Contact met re-integratiebedrijven) is meestal schriftelijk.*

Adm11_r3: *daar heb je niet veel sturing meer.*

Focusklanten – eigen geïndividualiseerde begeleiding:

Adm11_r3: ik vind die gemotiveerde klanten heel belangrijk, om die hun motivatie niet te laten verliezen. Want als je die te lang laat hangen heb je kans dat ze die motivatie kwijtraken.

Dus die houd ik sowieso in beeld. En verder niet willers waarvan ik denk, ik ga nu bovenop je zitten en ik houd net zolang vol tot je ergens op een traject zit.

Adm11_r1: dit soort klanten (die tegenwerken)... **die spreek ik elke week.** Als ik merk dat er iets niet klopt bij die klant, dan is het meteen **plan van aanpak maken, afspraak maken, en ik wil je elke week spreken en elke week geef ik huiswerk mee, dat ga je doen, je gaat sollicitatiebrieven schrijven, je gaat dit doen, volgende week weer, volgende week weer. Ik zie deze functie niet alleen maar als met klanten spreken en naar een traject begeleiden. Je bent maatschappelijk werker, sociaal raadslid, politieagent... je moet goed luisteren naar een klant, wat speelt er.** Want als je dat weet, kan je een klant veel beter helpen. Veel beter. **Je moet niet zeggen, ik ben je klantmanager, ik ga je aanmelden, doe. Dat werkt niet. het moet wel hoor, soms, soms heel vaak, omdat je daar geen tijd voor hebt.**

Adm11_r3: ik (heb vaker contact met) een paar klanten.

(door elkaar: ja, bij een paar klanten, bij een klein clubje).

Adm11_r4: vijf man of zo.

Team	Respondentcodes
Rotterdam activering	rdm03_r1 t/m r4

Gebruik externe trajecten op basis van diagnose:

Rdm03_r1: je meldt een klant aan bij een re-integratiebedrijf met een bepaald doel, aan het eind van het traject wil ik dit of dat.

Rdm03_r2: kijken in gesprekken, wat is er precies aan de hand en waarom kan je niet werken. Dan gebruik maken van de re-integratiebedrijven die zijn gereserveerd voor activeringsklanten.

Rdm03_r4: (het werk is) een mix van aanmelden en zelf motiveren (anderen: ja) Wij moeten ze uiteindelijk toch motiveren.

Rdm03_r2: **je hebt ook de hulp nodig van re-integratiebedrijven**, als je een hele hoge caseload hebt, met een gesprek kom je niet precies achter de problematiek van mensen. Of jij kan het niet wegnemen. Dus met een of twee of drie gesprekken kan je de problematiek in kaart brengen en dan met behulp van de re-integratiebedrijven proberen die belemmeringen weg te nemen.

Rdm03_r4: het is ook moeilijk, **daarom moet je ook meerdere gesprekken voeren.**

Monitoringrol:

Rdm03_r3: **drie van ons zitten ook in een lokaal zorgnetwerk** en dan krijg je problemen op een presenteerblaadje aangereikt, probleem nummer zoveel, heeft schulden, veroorzaakt overlast en heeft een detentieverleden, maar hij moet wel wat gaan doen.

Rdm03_r3: **wat we van re-integratiebedrijven verwachten is dat ze meer terugkoppelen als er iets is.**

Rdm03_r2: **het administratieve werk is veel meer geworden.**

Rdm03_r3: **omdat alles geregistreerd moet worden.**

Focusklanten – eigen geïndividualiseerde begeleiding:

(door elkaar): **het komt ook voor dat je zelf tijd aan klanten besteedt, die je niet kan doorverwijzen.**

Rdm03_r2: waar wij voornamelijk tegenaan lopen die langdurig verslaafd zijn aan harddrugs of alcohol, de ervaring leert, **je verwijst ze door naar re-integratie, binnen no time is het weer uitval.** Daar zijn geen re-integratiemiddelen waar je klanten op kan inzetten. **Dus dan probeer je een eigen traject, meerdere gesprekken**, of zeggen, ik kan hier eigenlijk niets mee.

Rdm03_r4: **ik heb een aantal individuele trajecten**, het zijn vooral jongeren waar ik dat soort afspraken mee maak, tussen de 30-40 jaar.

Rdm03_r4: ik had een klant die had een enorm detentieverleden, jarenlang, die werd op een gegeven ogenblik naar team activering verwezen, **daar heb ik drie gesprekken mee gehad, toen hebben we hele duidelijke afspraken gemaakt, en trajectplan vastgesteld, daar staat bijvoorbeeld in dat hij actief gaat solliciteren, dat ie dat ook**

moet aantonen aan het einde van elke week, en nog meer afspraken over hoe we het gaan aanpakken mocht er in drie maanden geen resultaat zijn. Dus daar is geen re-integratiebedrijf voor ingeschakeld.

Rdm03_r1: op een gegeven ogenblik ga je toch bepaalde klanten selecteren waarvan jij denkt, ok, hier valt heel wat te behalen, hier ga ik meer tijd aan besteden.

Team	Respondentcodes
Rotterdam activering	rdm06_r1 t/m r4

Gebruik externe trajecten op basis van diagnose:

Rdm06_r3: als je een caseload hebt van over de 300 heb je natuurlijk geen tijd om ze zelf te gaan motiveren.

Rdm06_r3: ik denk wel dat je eerst een goed gesprek met iemand moet hebben om te kunnen kijken wat het meest geschikte traject is. Vaak is dat niet 1 gesprek maar meerdere gesprekken om erachter te komen wie er tegenover je zit.

Rdm06_r1: als ze eenmaal zijn gestart, een trajectplan en een deelname, en het loopt, dan is het hop, naar de volgende. Maar het gaat nooit goed, het repeteert, het komt terug. Een dame van mij is uitgestroomd naar werk en belt naar 4 maanden huilend op van, ik word ontslagen. De nazorg doet er niks mee, dus dan moet je het zelf oppakken. En dan blijkt ook nog dat ze een belastingprobleem heeft. Het loopt snel vol.

Monitoringrol:

Rdm06_r1: het bewaken moet je zelf doen.

Rdm06_r1: we zitten allemaal in een lokaal zorgnetwerk.

Rdm06_r2: je krijgt wel informatie vanuit het re-integratiebedrijf, bijv. de klant zit in een traject voor 12 maanden, maar jij bent dan degene die toestemming voor moet geven, en je moet het verwerken in het systeem. En als klanten dan niet op de afspraak komen, ben jij degenen die besluit, er komt een driegesprek of er moet ander aanbod komen.

Rdm06_r2: administratie wordt vaak heel erg onderschat, want ik kijk wel eens in mijn agenda en dan denk ik, o, ik heb maar 7 gesprekken deze week. Ik kan er toch wel meer spreken? Maar dan red ik het niet.

Rdm06_r4: er zijn ook driegesprekken, dus dat je wel de zorg voor een klant uitbesteedt aan een life coach bijvoorbeeld maar dan zijn daar problemen, en dan zegt die lifecoach laten we bij jullie op kantoor met z'n drieën spreken en dat komt ook redelijk frequent voor en is tijdroven.

Focusklanten – eigen geïndividualiseerde begeleiding:

*Rdm06_r1: dat ligt er ook aan wat voor klant het is. Wat je vanmiddag gaat zien, dat is een klant die zie ik regelmatig, maar die heeft dat ook nodig. Die heeft een bipolaire stoornis, is manisch depressief, daar moet je iets mee, **dat kan je niet 2 jaar in de vrijheid laten want dan zuipt en snuift ie zich dood. Dus daar moet je bovenop zitten.***

Rdm06_r3: ik denk dat we zo allemaal wel een paar klanten hebben die we heel intensief begeleiden.

Rdm06_r1: dus dan heb je het niet over uitbesteding, maar over maatschappelijke opvang die jezelf doet.

Team	Respondentcodes
Rotterdam re-integratie	rdm05_r1 t/m r3

Gebruik externe trajecten op basis van diagnose:

Rdm05_r3: alle klanten zijn bezig. Je maakt een trajectplan en je plaatst ze ook op een traject. Die klanten doen wat hoor. Je hebt ook wel klanten met ontheffing, die zitten in de wacht.

*Rdm05_r2: re-integratie is het stukje van mensen die niet gelijk aan het werk kunnen, die iets meer nodig hebben, **die moeten wij met de juiste middelen ondersteunen om weer aan de slag te kunnen. We gaan er vanuit dat die mensen na zo'n traject aan de slag zijn bij een werkgever.***

*Rdm05_r1: de klant komt bij zo'n diagnosegesprek, dat is een eerste gesprek, de eerste ervaring met de sociale dienst en dan hebben ze meteen al, het lijkt net alsof ze zich zelf willen verkopen **terwijl wij echt een diagnose willen stellen.** Maar hij wil zijn belemmeringen natuurlijk niet allemaal boven tafel...*

Rdm05_r3: je moet echt goed doorvragen.

Rdm05_r3: **we hebben een aantal trajecten die we in kunnen zetten**, je hebt korte modules, dat ze gaan sporten, energie krijgen, aan hun fysieke of psychische klachten werken, dat ze de deur uit zijn, sporten of wandelen. Je kan ook activeringstraject inkopen, dat mensen beginnen met vrijwilligerswerk. Mensen die belemmeringen hebben en de leeftijd zit tegen, die zet je sowieso op een participatieplaats. Daar wordt rekening gehouden met de klachten en ze hebben iemand die ze begeleidt. Er zijn zoveel werkzaamheden die de klanten kunnen doen, het is niet alleen maar Roteb, wat klanten vaak denken. Mensen met belemmeringen kan je wel aan het werk zetten maar het is niet betaald werk, in eerste instantie.

Monitoringrol:

Rdm05_r2: **zodra je iemand aanmeldt verlies je iemand uit het oog tot dat je een terugkoppeling van het re-integratiebedrijf krijgt.**

Rdm05_r3: we hebben ervaring nu, je krijgt tussentijdse rapportages, **je moet ook zorgen als je lang niks hebt gehoord dat je klant belt om te vragen, hoe gaat het op het traject.** Ik vind persoonlijk dat de caseload te hoog is om alles onder controle te houden, dat kan niet. (Ideaal is) dat je ze af en toe kan spreken, kan ook met bellen. Dat je contact met het rib kan blijven behouden.

Rdm05_r2: **sowieso de helft van je werk is administratie.** Als je een weekje weg bent geweest, heb je 400 mails liggen.

Focusklanten – eigen geïndividualiseerde begeleiding:

Rdm05_r2: **ik doe ook wel dingen zelf**, dan bel je bijvoorbeeld met ..., voor een anti-kraakwoning. Of Centrum voor Dienstverlening, ik werk ook wel samen met maatschappelijk werk, of een vrouwen organisatie, LOV, team Exit voor een consult, het is niet alleen een traject of zo.

Rdm05_r1: **ik schat dat ik met zo'n 25-30 klanten zelf bezig ben.** Het zijn mensen die dicht bij de arbeidsmarkt staan, die niet zo'n basisre-integratietraject nodig hebben waarbij ze maandenlang alleen maar in een lokaal zitten met computers. Die probeer ik zelfstandig zo ver krijgen. Over sollicitatiebrieven, of wat heb je gedaan de afgelopen periode, heb je dit gedaan, je houdt een soort logboek bij van wat de klant doet, ik weet als ik dat soort klanten in een traject stop, dan ben ik ze kwijt.

Rdm05_r2: (dat doe ik ook) wel, **een stuk of 20.**

Rdm05_r3: **ik niet zo veel hoor. De meeste klanten plaats ik wel op een traject.** Soms is het bij jongeren wel dat je eerst moet uitzoeken hoe of wat. Of dat ze wegvallen, dat je ze ergens hebt aangemeld bij Daad voor een vacature en opeens hoor je niks meer. Dan blijkt dat die klant weer ergens anders zit.

Team	Respondentcodes
Rotterdam re-integratie	rdm07_r1 t/m r5

Gebruik externe trajecten op basis van diagnose:

Rdm07_r5: in principe hebben we de taak om ze zo hoog mogelijk op de participatieladder te brengen, waardoor ze dichterbij werk komen. **Juist ook omdat wij veel gebruik maken van re-integratieinstrumenten.** Natuurlijk is het wel het doel van het re-integratiebedrijf om die mensen aan het werk te helpen zodat die uitstroom op onze naam komt. **Maar wij zeggen niet van, we hebben hier een baan en je kan beginnen, dat is meer het team werk idee.**

Rdm07_r2: **we hebben losse modules werknemersvaardigheden, gezondheid.**

Rdm07_r5: **empowerment, zorg en werk, budgettering. Dat zijn modules die je gericht kan inzetten,** stel dat een klant best wel het hele setje in huis heeft om aan het werk te gaan, maar dat net dat ene stukje ontbreekt.

Rdm07_r3: **wat wij doen is een intakegesprek voeren. En dan gaan we kijken, binnen welk traject past de klant het beste om de belemmeringen weg te werken.** Gaat de klant bijvoorbeeld naar scholing, heeft iemand een startkwalificatie of een verouderd diploma, kan ie een cursus of opleiding aan, of voor ons nog beter, een cursus met een baangarantie. Maar gaat het een combinatie worden van allerlei geestelijke, financiële en lichamelijke dingen, dan ga je een veel breder traject inzetten, **Dus het ligt heel erg aan de belemmeringen die er zijn, welk traject we kiezen.**

Rdm07_r4: **het is een combinatie van belemmeringen wegnemen en onderzoeken wat zijn wel de mogelijkheden van de klant.** Dus ik vind het altijd van belang dat dat samenloopt, wegnemen van de belemmeringen en kansrijker maken op de arbeidsmarkt.

Monitoringrol:

Rdm07_r5: **ik laat de re-integratiebedrijven voor mij werken,** met dat ze regelmatig bellen, mailtjes sturen, rapportages, en dat is voor mij ook weer een reminder van, o ja, ik moet weer wat met die klant. En we hebben ook Raak dat voor ons werkt, daar staan actielijsten in.

Rdm07_r4: het is wel de bedoeling, **dat wij op afstand wel de vinger aan de pols houden** (na doorverwijzing).

Rdm07_r5: **of je hebt contact op het moment dat een traject niet goed loopt**. En je een driegesprek nodig hebt voor een maatregel, of je spreekt een klant weer als ie uit een traject komt en hij geen werk heeft gevonden. Dan moet je weer iets nieuws met hem, of je gaat kijken, ben je op dit moment klaar om een stapje hoger te doen, of is het niet gelukt vanwege de vele belemmeringen dat je eigenlijk niet goed zit in re-integratie. Of je gaat kiezen om alsnog weer iets met de klant te gaan doen, maar dat ligt ook aan de tijd die je nog hebt.

Rdm07_r5: **de meesten van ons hebben boven de 200 klanten en het is onmogelijk om die allemaal te spreken constant**.

Rdm07_r5: soms zijn het juist de klanten die helemaal niet willen en die zich in een traject ongemotiveerd opstellen **waardoor je ze weer moet oproepen voor een maatregelgesprek**

Rdm07_r2: **je wordt niet alleen gebeld door klanten, maar ook door maatschappelijk werk, door re-integratiebureau, arbeidsmedisch**. En aangezien je ook gesprekken aan het voeren bent of aan het vergaderen, dan ben je niet beschikbaar voor je klanten. Dus dan kom je terug en moet je terugbellen.

Rdm07_r4: **je email per dag, dat is gewoon gi-gantisch**. En dan zijn er maar 1 of 2 emailtjes waarvan je zegt, verwijderen. Je moet er wat mee.

Focusklanten – eigen geïndividualiseerde begeleiding:

Rdm07_r5: **en soms houden we ze ook in eigen beheer**, dus als iemand heel veel schulden heeft, niet alle trajecten gaan daar even diep op in dus dan ga je met die klant van, op de Schiekade zit de kredietbank, dit en dat heb je er voor nodig, wat zijn de inloopsprekuren, je maakt een afsprakenplan van, ik wil dat je binnen 2 weken daar naar toe gaat om je spullen in te leveren en een vervolgspraak hebt. En dat je klant ook weer terug laat komen. **Ik laat daar ook wel eens meerdere gesprekken voor nodig zijn**. Dat ik zeg, zoek eerst maar eens uit wat je wil, wat je leuk vindt, want heel vinden mensen weten dat ook niet. Ga maar op internet kijken, in de krant, bij de bieb, en dan praten we nog een keer verder.

Rdm07_r2: **maar je mag die rol op jezelf nemen, om die klant te coachen en te motiveren en te begeleiden, alleen meestal heb je zo'n hoge caseload, dat dat je niet lukt. En dan kan je er voor kiezen om er een paar klanten uit te pikken die je dan wel begeleidt en monitort**.

Team	Respondentcodes
Den Haag Startbaan	dhg15_r1 t/m r4

Gebruik externe trajecten op basis van diagnose:

*Dhg15_r2: **wij zijn eigenlijk regisseur van 'welk traject ga je inzetten om het doel te bewerkstellingen'.***

*Dhg15_r2: ons werk is bij klanten die een afstand tot de arbeidsmarkt hebben, die afstand verkleinen. **Ofwel iemand helpen aan een baan, het liefste een betaalde baan, ofwel voorzieningen of trainingen inzetten** om dat te bewerkstelligen.*

*Dhg15_r4: **om te kijken wat er nodig is voor die mensen om regulier uit te stromen**, dat kan opleiding zijn, maar ook opbouw van zelfvertrouwen, leren op een werkplek hoe je met collega's omgaat en dan kijken we ook hoe dat op die werkplek plaatsvindt, dus dat monitoren we. Sommige werkgevers denken, mooi dan heb ik een goedkope arbeidskracht, dan zijn we dus bezig om dat bij te sturen. **En dan doe je motivatiegesprekken** op het moment dat iemand niet gemotiveerd is, of er andere dingen zijn. Vaak zijn het toch mensen waar sociaal-maatschappelijk iets aan de hand is, (dan moet je) mensen doorverwijzen zodat je daar in ieder geval enige ondersteuning in biedt.*

*Dhg15_r3: **we hebben niet zoveel veel voorzieningen waar we gebruik van kunnen maken, maar het hangt van de persoon af wat op welk moment ingezet wordt. Het is niet zo dat iedereen hetzelfde traject krijgt** van intake en dan naar praktijktraining. Sommige mensen gaan meteen naar de Haeghe groep of wat dan ook.*

Monitoringrol:

*Dhg15_r2: **stel dat je iemand hebt geplaatst bij .. en er gaat iets mis, dan wil je toch nog een afspraak met z'n drieën.***

*Dhg15_r4: dat betekent toch dat je bepaalde dingen moet laten varen, **dan gaat het toch ten koste van een hele strakke monitoring van de voorzieningen waar mensen op zitten, dan komen er wel eens geen voortgangsrapportages.***

*Dhg15_r4/Dhg15_r3: **we hebben ook contacten met externen**, we hebben ook nog wel wat reistijd. Daar gaat wel veel tijd in zetten.*

Dhg15_r1: als je een klant hebt op de praktijktraining administratie en de praktijktrainer zegt, er zit geen vooruitgang, dit is echt niets voor deze persoon, **dan ga je toch met die persoon aan tafel zitten** en ga je toch kijken of je nog in contact kan komen met de andere sector, bijv. groen en techniek, kijken of een accountmanager daar een vacature voor heeft, of een training, en dan houdt het bij ons op een gegeven ogenblik wel op, want daar kunnen we dan niks mee.

Dhg15_r3: **wij zien klanten (na aanmelding voor een training) niet zo veel**, ze hebben wel contacten met de praktijktrainers. **Maar het is meer de contacten die wij met de klanten zouden moeten hebben, maar omdat wij het zo druk hebben...** Ze zitten wel hier in het pand, zodat wij langs kunnen gaan, maar door die hoge caseloads lukt dat gewoon niet altijd.

Dhg15_r1: **maar wij zijn wel contactpersonen natuurlijk**. Je vervult een aanspreekpunt eigenlijk, een contact voor klanten met vragen, hetzelfde met maatregelbeleid, iemand heeft maatregelwaardig gedrag vertoond en dat kan ik niet altijd oppakken, omdat het gewoon druk is.

Dhg15_r2: **het nieuwe systeem vergt nogal wat administratieve handelingen**. Het is ook wel goed hoor... Ik denk dat de administratie een heel belangrijk punt is van de kwaliteit van werk. Aan de andere kant, het raakt ook de kwaliteit doordat je niet zo intensief met klanten contact kan hebben, dus de klantenbinding moet ook inleveren denk ik. **80% van het werk is administratief (anderen bevestigen dit). mail afwikkelen, telefoon afwikkelen, alle contacten die je hebt in het systeem zetten, alle rapportages die binnenkomen, uitnodigingen sturen, hoor/wederhoor toepassen, dus je bent eigenlijk toch wel veel op je werkplek ja.**

Focusklanten – eigen geïndividualiseerde begeleiding:

Dhg15_r3: **sommige klanten hebben echt veel aandacht nodig**, anderen wat minder.

Dhg15_r4: **maar in ieder geval elke 3 maanden. Maar je hebt ook mensen die je elke maand spreekt**

Dhg15_r2: **sommige klanten spreek je echt wekelijks of twee wekelijks, vooral als er dingen misgaan.**

Team	Respondentcodes
Den Haag Startbaan	dhg16_r1 t/m r4

Gebruik externe trajecten op basis van diagnose:

*Dhg16_r2: de intake wordt gedaan en een klant wordt op een voorziening geplaatst, maar **als wij denken dat een klant naar een ander traject kan of bemiddelbaar is, dan zijn wij wel de regiehouders.** Het is niet zo dat wij dat laten afhangen van de intaker.*

*Dhg16_r5: **daarbij probeer je wel rekening te houden met wie het is.** Je kan natuurlijk proberen om iemand zo snel mogelijk uit de uitkering aan het werk te krijgen. We hebben echter ook te maken met mensen die dusdanig medische beperkingen hebben dat dat doel niet gehaald kan worden. **Dus dan kan je proberen mensen op een voorziening te plaatsen** waar ook rekening wordt gehouden met deze beperkingen en waar dan hopelijk voortgang wordt geboekt zodat iemand op termijn wel bemiddelbaar wordt, naar werk en uit de uitkering.*

*Dhg16_r4: **wij zijn altijd de regiehouder.** Dus als blijkt uit de praktijk of na enkele weken, dat iemand niet thuishoort op die voorziening, dan wordt ie alsnog een andere voorziening aangeboden.*

*Dhg16_r4: als je naar verhouding zou kijken kan je rustig zeggen **20% van de klanten zit op een praktijktraining, 80% op een overig traject (anderen stemmen in).***

Monitoringrol:

*Dhg16_r3: ons werk is **monitoring en activering.** Nadat de client op een intake is geweest zit hij op een voorziening, is hij door de intaker op een voorziening gezet. **In de loop van dat traject probeer je de klant te begeleiden en te coachen naar vacatures, de client spreken, activeren.***

*Dhg16_r4: **er is een rooster opgesteld met een roulatiesysteem, waarbij 1x per maand moet je bij de (activerings-)voorzieningen langsgaan.***

*Dhg16_r5: ik spreek tussen de 5-10 klanten per week. **Ik merk gewoon dat ik wel wil, maar gewoon de tijd niet meer heb om mijn klanten te spreken. Ik vind dat wel erg belangrijk. Het hoeft niet perse te zijn dat er weer ergens brand uitbreekt, het kan ook zijn dat het om gesprekken gaat om een bepaalde voortgang te toetsen.** (bijv) je hebt*

het maatschappelijk werk ingeschakeld en er is een schuldsanering ingezet, en daarnaast wil je ook wel eens bespreken hoe het is op de voorziening.

Dhg16_r4: ik zie klanten niet persoonlijk, maar ik bel wel.

Dhg16_r3: het is ook een beetje afhankelijk van de klant, als een klant bij de Haeghegroep zit, die hebben hun eigen begeleider, die weten ook heel veel van ze, die begeleidt ze ook, dus in hoeverre moet ik mijn klant dan ook heel vaak zien of hoor ik het wel van de begeleider.

Dhg16_r5: te vaak gaan voorzieningen jou zien als (r3: boeman, r2: politieagent)... geef hem een pak slaag, (r3: de boosdoener ben jij), doe er wat aan, leg die man een maatregel op. Dan denk ik, op de 1e plaats maak ik dat zelf wel uit. En in de 2e plaats denk ik van, zo wil ik dus ook niet gebruikt worden, omdat ik de cliënt in de gelegenheid moet stellen om zijn zegje te doen. Dan kom je soms achter heel verrassende dingen, zowel ten positieve als ten negatieve van de voorziening.

Focusklanten – eigen geïndividualiseerde begeleiding:

Dhg16_r4: bij mij krijgen probleemklanten voorrang (anderen: instemmend), als ik weet dat een klant extra motivatie nodig heeft, of dat ze extra coaching nodig hebben, dan doe ik dat graag. En bij anderen waarvan ik weet, ze zijn voldoende gemotiveerd en ze doen hun best, die niet...

Dhg16_r4: en bijvoorbeeld een klant die psychische problemen heeft, maar hij wil graag naar werk. Vaker telefonisch spreken, tijd nemen voor die klant op dat moment en flink doorvragen, wat is er achter. Ik ben geen psycholoog zeg ik altijd, maar ze mogen altijd over van alles en nog wat met me praten.

C. Activeringsadministrateurs

De administrateurs waren allen werkzaam bij de teams trajectregie in de gemeente Den Haag.

Team	Respondentcodes
Den Haag trajectregie	dhg12_r1 t/m r3

Beperkte inhoudelijke rol in activeringsdienstverlening:

*Dhg12_r2: het is eigenlijk het rechtmatige waar je vooral mee bezig bent. En dat je een klant jaarlijks spreekt voor de rechtmatigheid, en **dat daar misschien uitkomt dat je hem aanmeldt voor een traject. Maar in het algemeen zijn wij niet heel erg fanatiek (als ik voor mezelf spreek), om elke maand mijn caseload door te lopen om te kijken, wie kan ik aanmelden. Daar heb je ook gewoon de tijd niet voor.***

*Dhg12_r3: ja, **dat is natuurlijk wel hetgeen dat ze in gedachten hadden ooit, als trajectregisseur, dat we klanten vaker spreken en inderdaad ideeën aan de hand doen wat ze zouden kunnen gaan doen. Maar daar komt in de praktijk wat mij betreft niks van terecht. Bij heel weinig denk ik eigenlijk (anderen bevestigen).***

*Dhg12_r3: eigenlijk hebben we niks met trajecten te maken. **Wij melden ze aan en dan houdt het een beetje op.***

*Dhg12_r1: **wij doen wel een voorselectie** hoor, afhankelijk van cv en ervaring. Want we hebben drie startbanen. Wij melden aan bij een bepaalde sector en **zij kijken dan verder. De aanmelding voor een traject kan (ook) al gelijk bij de uitkeringsaanvraag gebeuren** (door andere medewerkers). En dan komt het naar ons toe.*

*Dhg12_r1: wij zijn ten allen tijde verantwoordelijk voor de klant, **wij gaan boven Startbaan, wij hebben het gedeelte werk, wij betalen het gewoon.***

*Dhg12_r2: ik **heb wel het idee dat als ik iemand bij Startbaan aanmeld dat ik hem kwijt ben, dat ik er zelf geen inbreng in heb.***

Hoofdzakelijk administratieve uitvoering van het werk:

*Dhg12_r1: **gemiddeld zien we een klant één keer per jaar (anderen bevestigen).***

*Dhg12_r3: **(we hebben geen klantcontacten), we kijken wel naar wat ze er over schrijven.***

*Dhg12_r2: **maar je moet wel blijven controleren dat je die terugkoppelingen krijgt** en dat vergt heel veel tijd. Want je moet toch die Startbaan-consulent te pakken krijgen en dat lukt weer niet. Dus je hebt 160 klanten die moet je een keer per jaar spreken, ze komen niet altijd gelijk op de afspraak, daar ben je ook wel even mee bezig, **dus eigenlijk heb je maar vrij weinig tijd om te controleren hoe goed het gaat.***

Dhg12_r2: **maar toch moet je dat wel proberen te monitoren.**

Dhg12_r3: ja, **Startbaan houdt zich bezig met wat jij zegt, die moeten per drie maanden rapportages schrijven.**

(door elkaar): **aanbieders van participatietrajecten moeten dat tegenwoordig ook.**

Dhg12_r4: **als het allemaal goed loopt (bij een traject) hoef je ze ook niet op te roepen.**

Dhg12_r3: **Startbaan doet de maatregelvoorstellen.**

Dhg12_r1: **we bespreken het, maar over het algemeen, klant is gewoon verwijtbaar, dat komt in de rapportage en dat verwerken wij. Dan ga je niet zeggen als consulent, dat kan helemaal niet**

Dhg12_r3: of je moet achtergronden weten die zij niet weten. **Wij voeren het uit, eigenlijk alleen de administratie.**

Dhg12_r3: **je krijgt soms rapportages terug en dan denk ik: is het nu van Startbaan of van de Haeghe groep.**

Dhg12_r1: **en er staat ook vaak geen datum bij.**

(allen): **dat maakt het regievoeren dan wel lastig.**

Dhg12_r3: **om regie te voeren moet je wel mogelijkheden hebben. Als je iets wil uitvoeren moet je wel weten waar je naar toe kan en wat de bedoelingen ervan zijn.**

Team	Respondentcodes
Den Haag trajectregie	dhg13_r1 t/m r4

Beperkte inhoudelijke rol in activeringsdienstverlening

Dhg12_r2: **een stukje van het werk is re-integratie.** Die term consulent trajectregie die is ontstaan toen we zeiden, we gaan nu 3200 mensen uit laten stromen, dus daar gaan we ons op focussen. Dus je hebt de regie over het traject van een klant, je voert het niet uit maar je hebt wel de regie. Mensen moeten wel terugkoppelen. **Het enige dat je doet is aan het begin van de lijn kijken: kunnen ze wat. Hebben ze te veel klachten, laat je ze eerst keuren, dan wordt het door die keuring niks of participatie of startbaan. Dan meldt**

je ze aan en dan is het werk aan hun. En dan is er een jaarlijks heronderzoek of een driemaandelijks deelonderzoek, even om te controleren, joh, gebeurt er nog wat.

Dhg12_r2: wij bepalen alleen op welke lijn je komt, niks, participatie of Startbaan.

Dhg12_r3: sinds ik terug ben (van verlof) kunnen we bijna niet meer aanmelden bij Startbaan, we mogen alleen nog maar mensen aanmelden die binnen 18 maanden gaan uitstromen. Verder kan je mensen aanmelden voor een participatietraject, we hebben nu ook verplichte inburgering, maar ik weet niet hoeveel klanten er al iets doen.

*Dhg12_r3: de eerste selectie is bij de intake al gedaan (andere medewerkers). Ze hebben al bepaald of het route a of route b is, ze vragen aan de medewerkers van Startbaan of ze daar iets mee kunnen, zeggen ze van nou, deze klant moet eerst gekeurd worden of er zijn te veel problemen op het gebied van schulden of wat dan ook, waardoor zij zeggen dit is echt niet iemand die binnen 18 maanden kan uitstromen, zij rapporteren dat in de intakerapportage, en zij zetten een werkopdracht, een harde afspraak in het systeem (die kan je niet klakkeloos afdoen, daar komt echt een kwaliteitscoach aan te pas wil je hem afdoen), en daar kunnen ze dan inzetten **over drie maanden eventjes de voortgang bekijken**. En dan na drie maanden krijg ik een popup in mijn computer, **even de voortgang van pietje bekijken**. De intakers zeggen Startbaan, participatie of een medische keuring. Dus de eerste stap is al door hun gezet.*

Dhg12_r2: het was wel de bedoeling dat we mensen om de drie maanden (zouden spreken). Je kan wel ingrijpen, je bent wel de baas. Heel soms doe je dat. Dan zeg je, nou die klant die wordt lekker beziggehouden maar die kan zo aan het werk. Dan grijp je in. Dus daarom 'consulent trajectregie'. Je voert het niet uit, je monitort alleen, maar je bent uiteindelijk wel de baas. Zo voel ik het.

*Dhg12_r3: ik maak daar weinig gebruik van hoor trouwens (ingrijpen). Want meestal gaat het wel redelijk of naar behoren. Maar je hebt wel momenten dat je denkt, maar deze klant kan gewoon uitstromen, **naar aanleiding van rapporten, voortgangsrapportages, keuringen**.*

Dhg12_r2: die driemaandelijkse contacten met klanten, dat is een beetje verwaterd. Het is eigenlijk het jaarlijkse heronderzoek geworden.

Dhg12_r3: ik kan me nog herinneren dat vorig jaar het vacaturebulletin nog naar ons verstuurd werd in de hoop van, als je je eigen caseload kent, misschien kan je iemand

koppelen. Maar ik wist echt niet van die 150 klanten wie er nu schilderswerkervaring had. Want je hebt gewoon zoveel werkzaamheden er naast. En ze hebben mensen zoals Startbaanconsulenten aangenomen...

Hoofdzakelijk administratieve uitvoering van het werk

Dhg12_r1: is de klant al aangemeld bij Startbaan dan is het een kwestie van het opvragen van een voortgangsrapport, kijken of het allemaal goed gaat en dat rapporteren in je rechtmatigheidsonderzoek. Is er sprake van participatie, dan vraag je daar ook weer een voortgangsrapport van. Is er helemaal niks, dan moet je kijken, is de klant geschikt ja of nee, dan moet je gaan kijken zijn er beperkingen, is dat op het gebied van fysiek of mentaal, keuring aanvragen...

Dhg12_r2: je rapporteert een heel klein stukje als onderdeel van het jaarlijkse heronderzoek, van wanneer is klant aangemeld, zit ie nog bij Startbaan, veel meer niet. Wordt het wat, kan je nog toevoegen maar daar wordt niet echt om gevraagd. Je zit bij Startbaan, ze zijn bezig, het loopt, ik laat die verantwoording bij hun. Het is hun specialiteit, maar klant is in beeld. Waar ik wel veel werk aan heb is dat er niks gebeurt met klant. Mailen, niet reageren, klantmanagers wakker schudden.

Dhg12_r3: het werk is heel controlerend ja.

*Dhg12_r3: als participatie is afgelopen en je krijgt een **terugrapportage** van, deze klant doet het zo goed, is gemotiveerd, schuldenvrij, ik noem maar even wat, een fantasieverhaal (gelach), die zou best wel wat kunnen, wellicht dat 32 uur per week een mogelijkheid is, **dan bespreken we dat met de Startbaan-consulent**, is het er misschien een, **lees even de rapportage door samen**, en dan meldt je hem aan alsnog. En zo niet..*

Dhg12_r2: maar wat jij nu zegt, zo'n klant komt bijna niet voor want er is al iets aan de hand voordat hij naar participatie gaat. Dus het gebeurt bijna niet dat je na participatie... bij participatie ben je niet goed genoeg voor Startbaan, dan ga je participeren, en dan ben je een geweldige kandidaat voor Startbaan.

*Dhg12_r1: en we moeten ook een harde wop (werkopdracht) opvoeren. Stel dat een deel van je heronderzoeken heeft plaatsgevonden en je rapporteert dat af, en die klant is aangemeld bij Startbaan, dan moet je een harde wop opvoeren, voortgang van Startbaan bezien. Of als er een keuring heeft plaatsgevonden, en de einddatum is 1-10-2010 dan moet je een maand tevoren een wop opvoeren **om dat te kunnen rapporteren**, dan krijg je die popup van die werkopdracht.*

Team	Respondentcodes
Den Haag trajectregie	dhg17_r1 t/m r3

Beperkte inhoudelijke rol in activeringsdienstverlening:

Dhg17_r2: ik denk dat je toch voornamelijk het inkomen beheert van klanten, je kijkt of alles wel goed loopt, uitkeringen, of een uitkering rechtmatig wordt verstrekt of niet. **En je doet ook een stukje activering**, maar dat is niet de hoofdtak, vind ik zelf, want dat pakt toch iemand anders op. **Het enige dat jij daar mee doet is iemand aanmelden en kijken of ie geschikt is voor Startbaan of iets dergelijks.**

Dhg17_r3: **je ziet klanten een keer per jaar, dat is eigenlijk het moment dat activering voorbij komt vliegen**, hebben ze een ontheffing en moet die verlengd worden, en wat daar dan uitkomt waar je ze aan moet melden. Maar dat is met de klant een keer per jaar. Het merendeel bestaat uit financiële mutaties.

Dhg17_r1: bij bijzondere bijstandsaanvragen. En ook gewoon, klanten die niet zoveel zelf..die vragen ja maar wat moet ik hier en hier mee, dan toch maar eventjes advies geven, **ook het werk is merendeel, gaat het niet over Startbaan of participatie**. Het gaat echt om dat klanten bellen, 'ik snap niet dat ik deze maand maar dat of dat heb gekregen', dan moet je weer uit gaan leggen 'ja, maar u had toch een lening'.

Dhg17_r3: **ik ben al blij, ik zal het wel redden, om al mijn klanten dit jaar 1x te zien**. Maar de meeste mensen mogen blij zijn als ze iedereen gezien hebben, laat staan 2x, dat is bijna niet te doen.

Dhg17_r1: Ik heb 130 klanten, 'granieten bestand'. Er zijn al diverse acties geweest, **het grootste deel is absoluut niets mee te beginnen, je meldt ze aan bij participatie uit een soort medelijden dat ze misschien uit een isolement gehaald kunnen worden, of omdat je denkt, bijv. all. St. moeders waarvan het kind 18 wordt dat je denkt, ga nu toch eens lekker zelf aan de slag**. En wat er nieuw bijkomt, max 1 jaar in de uitkering, dat wil nog wel eens ook weer uitstromen na een aantal maanden. Maar klanten die al acht jaar in de uitkering zitten of zo, daar kan je vaak niks meer mee doen. **Het is pappen en nathouden. Als ze niet formeel ontheffing hebben dan moet ik er wat mee.**

Dhg17_r1: **de diagnose voor nieuwe klanten wordt bij intake gedaan.**

Dhg17_r2: **en dan moeten ze ergens zitten.**

Dhg17_r1: dat is soms best moeilijk om daarachter te komen, je hebt ook je lopende klanten nog. Dan hoor je opeens wat van de re-integratieconsulent maar soms blijft het ook een half jaar stil en dan denk je, ik ga maar eens kijken waar die man uithangt en wat ze er mee aan het doen zijn.

Dhg17_r2: de (aanmelding bij) participatietrajecten doen wij meestal (voor nieuwe klanten).

Dhg17_r3: en na een half jaar komt er bij ons een WOP (werkopdracht) in (het systeem) te staan van jo, oproepen en aanmelden bij participatie of Startbaan, dat kan ook nog wel eens voorkomen.

Dhg17_r1: er is niet een super communicatie tussen Startbaan en ons vind ik, het is wel iets verbeterd weer maar het is echt slecht geweest, dat je mailde van waar zit die klant en dat je drie weken niks hoorde.

Dhg17_r3: soms is het gewoon piepsysteem, van wie je hoort daar reageer je op en van mensen van wie je niets hoort die niet, die zie je natuurlijk 1x per jaar en dan vraag je wel hoe gaat het hiermee, hoe gaat het daar mee.

Hoofdzakelijk administratieve uitvoering van het werk:

Dhg17_r1: ik zie niet als mijn rol om een klant aan het werk te krijgen,. Ik heb een klantenbestand en ik behandel dat. Als ik vind dat een klant geschikt is voor Startbaan dan meld je dat, maar ik help geen klanten aan het werk, dat zie ik absoluut niet als een deel van mijn taak.

Dhg17_r3: je zet ze uit op een traject, en je hoort terugkoppeling te krijgen en dat is eigenlijk het regiedeel.

Dhg17_r1: tegenwoordig hebben we digidos en daar komen terugkoppelingen automatisch in. Dan hoor je wel niks, maar als je wilt weten hoe het is, dan kijk je in digidos en dan zie je, he, daar staat een ontwikkelplan, leuk dat ik het ook weet. Je kan actief naar informatie op zoek maar eerst kon je niks vinden, zij werkten in een ander systeem, nu kan je wel opzoeken.

Dhg17_r3: je krijgt wel mailtjes maar niet genoeg voor al mijn klanten. Soms krijg je ze te laat terug, dan staat het al stil en moet ik iets anders gaan zoeken. Dan denk ik, communiceer het eerder door, dan kan ik gaan kijken of ik iets anders kan doen.

Dhg17_r2; ik moet eerlijk zeggen, ik neem pas contact op met Startbaan als ik weet dat er iets gaande is. Als ik niets hoor van hen dan ga ik er vanuit dat het goed gaat.

*Dhg17_r1: ik heb wel eens voor mezelf een WOP er in gezet om even te kijken hoe het gaat en dan kom ik die tegen en dan schuif ik hem op en dan kom ik hem weer tegen en dan denk ik, toch maar even een mailtje en dan is het moment dat je wat hoort maar dan moet jezelf eerst het initiatief nemen. Nou heb ik ook niet zo heel veel klanten meer bij Startbaan. **Ik heb bijvoorbeeld iemand aangemeld, al drie maanden geleden, maar dan weet je niet hoe het is.***

Dhg17_r1: maar ook zo'n rechtmatigheidsonderzoek, dan denk je even een gesprekje, maar je moet een uitnodiging sturen, formulier zus, formulier zo, het systeem is hartstikke traag, het kost allemaal zoveel tijd om die administratieve dingen. Een aanmelding bij weet ik veel wat, ga maar weer een rapportage draaien.

ENGLISH SUMMARY

Activation Services in Practice: Bureaucratic and Professional Service Delivery in Three Social Assistance Agencies

Background of the study

The subject of this thesis is the delivery of activation services by frontline workers in three municipal social assistance agencies in the Netherlands. Activation services are public services which aim at stimulating unemployed people to move from welfare to work. Social assistance (WWB) is seen as the last resort, a means-tested social security provision for guaranteeing some minimal income in the Netherlands. The delivery of activation services by frontline workers is an important part of contemporary 'welfare-to-work' policies. Notwithstanding a few exceptions, and especially in Europe including the Netherlands, little research has been done on the way in which these services are being delivered. Gaining a better understanding of the 'black box' of activation services is nevertheless important for understanding how the idea of 'activation' works in practice. This is especially true for those policy contexts, such as the Dutch one, where there are few central regulations to guide the way in which activation services are delivered. The primary goal of this study is therefore to offer an enhanced insight into the frontline delivery of activation services in the Netherlands.

Frontline workers who deliver activation services can be considered as agents of the welfare state (Jewell 2007) who make decisions that shape the actual meaning of activation: by coaching clients or by sanctioning them, by offering opportunities for training or a job placement, etc. Earlier research shows that they usually have considerable discretion when performing such tasks. The way in which they deal with discretion is, however, interpreted in various ways. On the one hand, authors such as Brodtkin (2008), Thorén (2008) and Wright (2003) consider activation work to be the work of street-level bureaucrats (Lipsky 1980) who are primarily involved in implementing activation policy guidelines. They criticise the way frontline workers deal with discretion because they identify informal coping strategies such as creaming, rationing and stereotyping that Lipsky (1980) described. Other authors such as Jewell (2007) and Sainsbury (2008) instead interpret activation work as a professional function, because of its 'people-changing technology' and the fact that aspects of coaching and advising are often part of everyday work. From this perspective, discretion, or professional autonomy, is a potential precondition for doing the work rather than a potential problem. These different perspectives may be related to variations in the policy and organisational contexts in which activation workers operate. Research indicates many variations in these contexts and suggests that both policy as well as organisational choices influence the nature of daily activation work.

Given these differences, this study views activation work as potentially either a bureaucratic or a professional function. It is up to empirical investigation to determine how specific activation practices should be characterised. Further, the study aims to more deeply explore the role which policy and organisational choices play in the construction of daily activation work.

Research questions

The study answers the following research questions:

1. *How do frontline workers in three social assistance agencies implement activation work?*
2. *To what extent can these practices be considered as 'bureaucratic policy implementation' or as 'professional service delivery'?*
3. *What policy and organisational choices do the social assistance agencies make regarding the activation work?*
4. *To what extent can the frontline activation practices be understood from these policy and organisational choices?*

Table 1. Two ideal types for activation work

Aspect of the work	Activation work as bureaucrat policy implementation	Activation work as professional service delivery
Assessment phase		
Nature of the work	Selecting activation programmes based on policy guidelines	Determining the activation problem and choosing an 'activation treatment' based on professional norms
Use of activation plans	Contract focussed on rights and obligations	Individualised treatment plans
Execution of the activation plan		
Central focus	Controlling compliance with activation obligations	Advising, coaching, job matching and/or training of the unemployed
Use of sanctions	Sanctioning non-compliance	Part of professional treatment
Focus on interactions with other service providers	Control and supervision	Advice and cooperation
Discretion		
Use of discretion in daily work	Mainly coping in relation to rules and regulations	Client-related differentiation based on norms regarding activation

Theoretical framework

Given the research questions, the study uses various theoretical perspectives: the street-level bureaucracy literature, the sociology of professions, social policy literature on activation

policy and earlier research on the delivery of activation services. Based on this literature, the following ideal types for bureaucratic and professional activation work have been developed as a foundation for the empirical study (Table 1).

The literature study has also identified potentially relevant policy characteristics and organisational choices in relation to the nature of activation work. These are summarised in the following two tables.

Table 2. Policy choices and the nature of activation work

Aspects of activation policy	Characteristics	Choices stimulating bureaucratic activation work	Choices stimulating professional activation work
Contents of the work	Regulation of daily service delivery	Little differentiation in target groups Standardisation of daily practice Strict rules for the matching of target groups and programmes	Differentiated target groups or individualised services
	Regulation of the professional qualities of the work	No	Yes
Governance	Centralised – decentralised political-level relationship	Detailed centralised rules Strict centralised steering on targets	Framework laws Global steering on targets
	Marketization and outsourcing	Standardised with few differentiated services Outsourcing of the entire service delivery process Monitoring role for public workers	Varied and specialised services Partial outsourcing of service delivery
	Network cooperation	Limited role of networks	Central role of networks in relation to complex personal problems regarding activation

Table 3. Organisational choices and the nature of activation work

Aspects of work organisation	Characteristics	Choices stimulating bureaucratic activation work	Choices stimulating professional activation work
Organization of primary service delivery process			
	Horizontal specialisation	Limited responsibility for activation process Administering benefits is part of the work	Large responsibility for activation process Administering benefits is not part of the work
	Caseload and workload	'High'	'Low'
Coordination			
	Rules	Strict organisational rules for service delivery	Limited organisational rules for service delivery
	Targets	Small targets, strict output steering	No targets or only broad targets, loose output steering
	Standardisation of professional skills	No	Yes

Research design

The empirical data results from research in 2010 on activation service delivery by frontline workers in municipal social assistance agencies in three large Dutch cities. In 2010, these cities together delivered social assistance to 83,000 households or 27% of all Dutch households on social assistance. Before this study, the street-level practices of activation workers had hardly been studied in the Netherlands. An interpretative, multi-site case study design (Silverman 2010) was used given the exploratory nature of the study. Although these three municipalities are not a representative statistical sample of all Dutch municipalities, findings reported elsewhere (Van Zandvliet et al. 2011; RWI 2011) indicate that patterns found in this study are also visible in other Dutch municipalities. The research techniques employed consisted of semi-structured individual and focus group interviews with frontline workers and observations of their interactions with clients. The interviews were centred around the open question: how do you do activation work, and why do you do it like that? An item list based on the theoretical ideal types outlined above structured the interviews. In total, 71 frontline workers were interviewed and 25 meetings with clients were observed. The discussions in the focus groups proved a good way to make the similarities and differences between workers more explicit. The observations were not only used to study interactions with clients in practice, but also to triangulate the findings from the interviews. Furthermore, policy documents were studied and 25 managers and policy advisors were interviewed to map the policy and organisational context of the frontline workers. Finally, a secondary analysis was carried out on research material from earlier studies by the author on the development of activation work in one of the agencies over the past ten years.

The analysis involved an iterative process of coding, interpreting interview fragments and searching for general patterns in street-level reasoning about decision-making.

Findings

The Dutch national context for activation policy and social assistance has been subject to continuous transformations over the past three decades. The general trend is towards more obligations for the unemployed regarding participation in activation and work, and greater deregulation and decentralisation of decisions regarding service delivery in combination with financial steering on the extent of benefit dependency and the volume of service delivery. Professional institutionalisation of activation work is virtually absent. Although there is a national policy discourse on the development of professional service delivery, there are no formal demands regarding the professional credentials of workers. Social assistance workers are not organised as a professional group. Further, the existing professional groups do not generally have any accepted 'jurisdiction' over activation work. As a result, municipalities are more or less left to themselves when designing and implementing activation work.

The research has identified three types of service delivery within the investigated agencies, with the bureaucratic or professional nature of the work different for each type.

The first type can be labelled as the work of 'activation interventionists'. Their goal is for clients to find work. These workers offer individualised guidance to the unemployed and are not responsible for benefit administration. The work also includes administrative tasks such as reporting on meetings with clients and administering sanctions based on their own judgements. They make limited use of external service providers. They meet with clients individually or in groups. The frequency and nature of the interactions with clients vary. Their way of working is classified as professional service delivery on the following grounds. Firstly, during the assessment phase, as well as during their personal guidance, they make decisions primarily based on 'professional' norms regarding effective activation. Secondly, coaching and advising clients is part of the job and interpreted as professional work. They differentiate and individualise service delivery based on what they consider apt for the clients involved. Their approach to clients involves differentiation (supportive or controlling), the use of short external programmes and the use of sanctions.

The second type can be labelled as the work of 'activation directors'. They are not responsible for benefit delivery. Their goal is broader than 'welfare to work' and includes other forms of participation such as voluntary work or training. The focus in their work is on the assessment phase and the selection of an external activation programme, but sometimes they will also offer individual guidance. Following referral, they are supposed to actively monitor a client's progress, but in practice they do this in a reactive and administrative way. They meet with

clients or service providers in response to external signals of possible problems. They also administer sanctions based on their own judgements. This way of working is interpreted as a combination of bureaucratic and professional service delivery. Some of them primarily act as bureaucrats, following guidelines whenever possible. Others use their own 'professional' judgement, especially in the assessment phase, to select those external services they consider suitable. The monitoring tasks are predominantly executed as a bureaucratic function, mainly as a consequence of having high caseloads. In some cases, professional cooperation with other providers is visible.

The third type is called the work of 'activation administrators'. These workers primarily focus on benefit administration and consider activation work to be only a marginal task. They refer clients to a limited number of programmes based on policy guidelines. After referral, they have hardly any involvement in service delivery, apart from the administration of sanctions on behalf of service providers and filing reports from external providers. Their way of working is interpreted as bureaucratic service delivery because of the very limited role their own judgement plays in determining services, their focus on applying policy guidelines and their largely administrative tasks after referral.

The professional standards of the first two types, the directors as well as the interventionists, are interpreted as 'pre-professional' (Jørgensen et al. 2010) because they lack a general professional legitimacy that transcends local practices. They draw on local, and sometimes individual, experiences with activation as well as personal norms about effective activation.

Furthermore, rule bending and the rationing of services have been identified as informal coping strategies used by all three implementation types. Clients influence decision-making through the way they present themselves during meetings with workers, as well as a result of the way they are able to communicate in the Dutch language.

The policy and organisational contexts in which frontline workers operate are very diverse, even within a single agency. This is partly related to the fact that all agencies make various choices regarding the activation of different target groups which are defined by the assumed likelihood of finding them work. Moreover, frontline managers have discretion with regards to the daily steering of frontline workers. The analysis shows that the interventionists' professional way of working was facilitated by the policy and organisational context even though there was no stimulus for standardising professional skills. The 'directors' worked in a context that offered possibilities for both professional and bureaucratic ways of working, but which also stimulated coping strategies because of the high workloads. The 'administrators' worked in a context that primarily stimulated them to work as bureaucrats.

The comparison of the three types and their contexts shows that a number of specific policy and organisational choices are especially important with regard to the bureaucratic or professional nature of the work and the occurrence of coping strategies.

Space for professional service delivery was made possible through:

- ◆ the policy choice of individualised service delivery;
- ◆ the absence of strict regulation of the service delivery;
- ◆ output steering based on activation results, although such targets did curtail professional autonomy to some extent.

Bureaucratic service delivery was stimulated by:

- ◆ the choice for a limited number of standardised activation programmes;
- ◆ outsourcing of service delivery in combination with administrative monitoring tasks by the frontline workers;
- ◆ the combination of activation tasks, benefit administration and high caseloads;
- ◆ output steering on the number of activation plans, referrals to certain activation programmes and standard review meetings with clients.

Coping strategies can be understood given:

- ◆ strict steering on administrative accountability in combination with high workloads;
- ◆ high caseloads;
- ◆ output steering based on number of activation plans, referrals to certain activation programmes and standard review meetings with clients.

The variations in activation norms can be understood given the lack of steering based on professional qualifications for activation work on both the policy and the organisational levels.

Discussion

The study has confirmed a number of research findings from earlier studies on activation, especially with regard to policy and organisational choices that stimulate bureaucratic service delivery and coping strategies:

- ◆ the fact that high caseloads and high administrative workloads stimulate coping strategies such as rationing and rule bending;

- ◆ the fact that limited differentiation in activation programmes and strong horizontal specialisation both support bureaucratic service delivery;
- ◆ the fact that outsourcing can raise questions over accountability related to the lack of insight into the services of external providers.

The study also offers several new insights into the nature of activation work and the accountability of its implementation, especially with regards to activation as a professional function.

Firstly, the study shows that the nature of activation work is not self-evidently bureaucratic or professional. Variations exist which can partly be understood by the different choices made regarding activation policy and work organisation. It is therefore recommended that future research on this type of work is carried out using a theoretical perspective that combines insights from street-level bureaucracy literature and the sociology of professions.

Secondly, the research suggests that the role of professionalism in activation work needs careful attention. The antithesis between professionalism and activation policy that some studies suggest is not the only possible configuration. In this study, some of the frontline workers did have room for professional service delivery because of the limited regulation and the choice made to offer individualised services. In this situation, the tensions between their own norms and the activation policy were modest. However, this was also related to the fact that it was not clear which professional standards they were supposed to use and that there was no professional group that could claim jurisdiction over activation work.

Thirdly, the results identify a new type of frontline worker, the 'director', one who is responsible for coordinating and possibly cooperating with external specialist providers. This type of worker results from governance choices made regarding outsourcing and network cooperation. This new type of function requires professional skills related to 'diagnosis' and selecting suitable providers rather than skills related to service delivery itself.

Fourthly, the study accentuates the consequences of having mixed forms of coordination for daily activation work that involve rules, results and (occasionally) professional skills. It is argued that this combination not only increases the discretion of frontline workers, but also contributes to a lack of transparency regarding the norms that workers are supposed to follow. With regards to output steering, the study shows that output steering is not necessarily at odds with professional service provision: it depends on the kind of targets and on the strictness of steering by managers. Targets that are similar to professional goals allow professional service delivery.

Finally, the study explores the accountability problems that arise from having unclear standards for doing the work, and managerial choices regarding the coordination of the work. It is argued that, in this context, it is almost impossible for the accountability of decision-making to be assessed. This amounts to a general governance problem, since it means that one cannot easily account for the differentiated treatment of individual citizens. It is not clear whether individualisation and differentiation of services contribute to achieving policy goals and on what grounds one can justify the treatment of citizens in activation services. For frontline workers, this makes it difficult to respond to the criticism that their way of activating lacks clear standards. For the unemployed facing activation services this means that activation becomes an unpredictable resource in their trajectory towards an improved social position. They may face professional providers, rule-following bureaucrats or overburdened workers.

The study results in recommendations regarding the further development of activation work in the Netherlands. It is argued that the differentiation present within the group of unemployed, as well as the complexity of the problems facing part of this group, makes developing activation as a professional, rather than a bureaucratic, function the most viable option. This requires policy and organisational choices that facilitate and stimulate professional service delivery. For example, it would be better to steer on professional skills rather than on the way services are to be delivered, and also to avoid choices that stimulate coping strategies. The case study also shows that the Dutch situation requires more support in the form of a systematic professionalization project, directed at developing and accepting standards and methods for professional activation.

CURRICULUM VITAE

Paul van der Aa is geboren op 6 april 1968 in Baarn. Na het behalen van het VWO-diploma aan het Baarnsch Lyceum in 1986 studeerde hij in 1993 af in de Culturele Antropologie, specialisatie Latijns-Amerika studies, aan de Universiteit Utrecht. Sinds 1995 is hij werkzaam als onderzoeker voor de gemeente Rotterdam op de Sociaal-wetenschappelijke Afdeling. Hier verricht hij toegepast beleidsonderzoek, vooral op de terreinen re-integratiebeleid en organisatie van uitvoeringsprocessen. Een deel van dit onderzoek vindt zijn weg naar internationale publicaties. Daarnaast is hij als adviseur betrokken bij verschillende landelijke initiatieven rondom de ontwikkeling van activeringswerk van onder meer Divosa en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In de periode 2008-2012 heeft hij als externe promovendus promotieonderzoek uitgevoerd onder begeleiding van het Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht.

