

Kosten en moeite

Reïntegratie van bijstandsmoeders in Maastricht

Deel 1 Bijstandsmoeders (2005)

Deel 2 WIZ-consulenten (2006)

Deel 3 Reïntegratiebureaus (2006)

Hannie Raaff

Maart 2006

CERT

Comparative European Social Research and Theory

Inhoudsopgave

Gebruikte afkortingen	1
Voorwoord	2
Samenvatting	3
Inleiding	5
1 De landelijke beleidsarena	7
1.1 SUWI: Nieuwe structuren, marktwerking	7
1.2 Van Algemene Bijstandswet naar Wet Werk en Bijstand	9
1.3 Tegenvallende resultaten	10
2 Reïntegratie in Maastricht	13
2.1 Reïntegratiebeleid vòòr de invoering van de WWB.	13
2.2 Overgang van ABW naar WWB	14
2.3 De uitvoering van reïntegratie	16
2.4 Tegenvallende resultaten	17
2.5 Reactie op tegenvallende resultaten	20
3 Opzet van het onderzoek	21
3.1 Perspectief van het onderzoek	21
3.2 Flankerend onderzoek	22
3.3 Probleemstelling, doelstelling, kernvariabelen	22
3.4 Methoden van onderzoek	23
3.5 De doelgroep	23
3.6 Validiteit van het onderzoek	23
4 Visie op het beleid	25
4.1 Visie op WWB en reïntegratie in het algemeen	25
4.2 Visie op de Maastrichtse vertaalslag van de WWB.	26
4.3 Doelmatigheid van instrumenten	27
4.4 Discretionaire ruimte	29
4.5 Samenvatting	30
5 Visie op samenwerking met partnerinstellingen	32
5.1 Beoordelingscriteria van WIZ-consulenten	32
5.2 Samenwerking tussen WIZ-consulenten en partners	34
5.3 Suggesties van WIZ-consulenten voor verbetering van de samenwerking	36
5.4 Samenvatting	36
6 Visie op alleenstaand ouderschap en werk	38
6.1 Commitment met de doelgroep	38
6.2 Belemmerende en stimulerende factoren	39
6.3 Aansluiting van instrumenten op de doelgroep	42
6.4 Suggesties voor verbetering van de praktijk	44
6.5 Samenvatting	45

7	Methodisch handelen en deskundigheid	46
7.1	Het begrip motivatie	46
7.2	Omgaan met motivatie en belemmeringen	47
7.3	Sancties en vrijstellingen op grond van de zorgplicht.	49
7.4	Visie op eigen deskundigheid, behoefte aan deskundigheidsbevordering	51
7.5	Suggesties voor verbetering	52
7.6	Samenvatting	52
8	Nabeschouwing, conclusies en aanbevelingen	54
8.1	Van beleid naar uitvoering en weer terug	55
8.2	Dilemma's in de spreekkamer	57
8.3	Samenwerking met andere instellingen	63
8.4	De morele dimensie	64
	Bronnen	68

Abw	Algemene bijstandswet
Anw	Algemene nabestaandenwet
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BOM - training	Bewust Oriënteren en Mobiliseren - training
BVG	Bedrijfsverzamelgebouw
CBB	Centrum voor Baan en Beroep
CBS	Centraal Bureau voor de statistiek
CESRT	Comparative European Social Research and Theory
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
GGD	Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst
ID banen	In- en doorstroombanen
I-deel	Inkomensdeel
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
KWINT	Kwalificerende intake
Nugger	Niet uitkeringsgerechtigden
Rau	Regeling administratieve uitvoeringsschriften
RIB	Reïntegratiebureau
ROC	Regionaal opleidingscentrum
RWI	Raad voor Werk en Inkomen
Dienst SEZ	Dienst Sociale en Economische zaken, gemeente Maastricht (sociale dienst)
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SJD	Sociaal Juridische Dienstverlening
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen
VNG	Vereniging van Nederlandse gemeenten
RWO	Reïntegratie Werkovereenkomst
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheid
W-deel	Werkdeel
Wet SUWI	Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
WIZ-consulent	Werk Inkomen en Zorg consulent
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet werk en bijstand
WIW	Wet Inschakeling Werkzoekenden

Voor u ligt het rapport “Kosten en moeite, WIZ-consulenten over bijstandsmoeders in Maastricht.”

Het is het tweede deel van een drieluik over reïntegratie van bijstandsmoeders in Maastricht. In het eerste deel staan de bijstandsmoeders zelf centraal. In het derde deel, dat in het voorjaar van 2006 zal verschijnen, wordt de praktijk belicht vanuit de optiek van de samenwerkingspartners van de dienst Sociaal Economische Zaken (SEZ) van de gemeente Maastricht.

Als onderzoeker maak ik deel uit van de kenniskring CESRT (Comparative European Social Research and Theory) van de Hogeschool Zuyd.

Mijn collega's van CESRT en mijn collega's van de opleiding Sociaal Juridische Dienstverlening wil ik in dit voorwoord bedanken voor hun belangstelling tijdens het onderzoeksproces.

Werken vanuit een Hogeschool kenniskring stelt docenten niet alleen in staat om zelf onderzoek te verrichten, maar ook om samen met studenten aan onderzoek te werken. Dit schept een totaal nieuwe dimensie aan de relatie docent-student. Er waren momenten tijdens het onderzoek dat ik me de 'leermeester' voelde, een achterhaalde maar aantrekkelijke rol in een tijd van onderwijsvernieuwing waarin de docent hoofdzakelijk coach van leerprocessen hoort te zijn. Maar minstens even talrijk waren de momenten dat ik me collega voelde van een groep jonge, aanstormende professionals, die met niet aflatend enthousiasme, vrolijkheid en bergen snoep mij stimuleerden om van dit onderzoek iets moois en nuttigs te maken. Ik wil dan ook met name bedanken: Lenny Lumens, Hanneke Moonen, Kirsten Katzemaier, Ine Hoomans, Sebastiaan Slofstra, Maudy Crompvoets, Emina Hublic en Inge Lenders. Geen namen kunnen genoemd worden van de hoofdrolspelers in dit onderzoek: de WIZ-consulenten (Werk, Inkomen, Zorg) en andere medewerkers van de dienst Sociaal en Economische Zaken van de Gemeente Maastricht, om privacyredenen zijn hun namen gefingeerd. De loyale medewerking van deze dienst, de vrijheid en openheid waarin ze melding deden van hun successen en tegenvallers, het heeft me geweldig geholpen. Ik hoop dat dit soms kritische rapport hun niet teleurstelt en dat de bedoeling ervan overkomt. Mijn bedoeling is om een mooi, goed gelijkend portret te maken van *de frontliniewerker*, de medewerker die in het spanningsveld van wetgeving, sociaal instituut en cliënt, dag in dag uit probeert het beste te maken van een moeilijke opdracht, ter wille van mensen die zorg van de samenleving nodig hebben om te kunnen participeren.

Ten slotte wil ik Siep van der Werf bedanken, die met liefde, deskundigheid en ijver eindeloos minutieuze opmerkingen bij de concepten schreef en me er van overtuigde dat het werkelijk iets ging worden.

Hannie Raaff
Maastricht, maart 2006

Iedereen aan het werk, niemand aan de kant. De overheid spaart kosten nog moeite om iedereen bij de samenleving te betrekken. Het ultieme middel om dit te bereiken is betaalde arbeid. Het volume aan uitkeringen moet omlaag, zowel door strenge selectie aan de poort als door het bevorderen van uitstroom.

Hoe succesvol is de uitstroom van een zwakke groep als bijstandsmoeders naar de arbeidsmarkt?

Het drieluik onderzoek 'kosten en moeite' vindt plaats in Maastricht. In de drie deelonderzoeken geven achtereenvolgens cliënten, WIZ-consultanten (werk, inkomen, zorg) en reïntegratieconsultanten hun visie op de praktijk en de effecten van het gevoerde beleid. In dit (deel)onderzoeksrapport staat de WIZ-consultent centraal.

In de eerste twee hoofdstukken worden landelijke en lokale beleidsontwikkelingen op het gebied van reïntegratie op een rij gezet. Oplossingen voor een falend reïntegratiebeleid in het verleden werden gecorrigeerd door een enorme reorganisatie van betrokken instellingen. De marktwerking moet efficiëntie verhogen en kosten verlagen. Met de invoering van de 'wet werk en bijstand' (WWB) in 2004 wordt de burger aangesproken op zijn verantwoordelijkheid, de overheid (lees de gemeente) moet hem hulp bieden om betaalde arbeid te vinden. Op het gemeentelijke niveau worden verordeningen opgesteld en instrumenten ontwikkeld om de cliënt, in casu de bijstandsmoeder, succesvol te reïntegreren.

Al tijdens de duur van het onderzoek bleek dat de verwachtingen te hoog gespannen waren geweest. De krappe arbeidsmarkt en overspannen verwachtingen van marktwerking vormden één deel van de deceptie. Daarnaast bleek de cliëntengroep om wie het ging maatschappelijk gezien een 'granieten laag' te vormen, die te lang aan de kant had gestaan. Ook na de invoering van de WWB heeft 75 tot 80% van de bijstandsmoeders met jonge kinderen een vrijstelling van de sollicitatieplicht.

Hoe ervaren WIZ-consultanten, die de goede bedoelingen van de overheid moeten waarmaken hun werk?

Aanvankelijk stonden de consultanten achter het beleid. Maar naarmate het beleid meer een vertaling kreeg naar de praktijk, werd de kritiek groter. Niet iedereen kan aan het werk en de instrumenten bleken duur en niet goed afgestemd op de doelgroep.

De resonans van de tegenvallende resultaten van het beleid waren al in een vroeg stadium hoorbaar in de spreekkamers van de sociale dienst.

De ketenbenadering, resultaat van jarenlange reorganisaties binnen de instellingen voor sociale zekerheid, had weinig positieve effecten voor de dagelijkse praktijk van de consultanten. Er werd werk dubbel gedaan, de cliënt werd nog steeds als een pakketje tussen instanties heen en weer geschoven, verwachtingen over verantwoordelijkheden en mogelijkheden van instellingen kwamen niet uit. De marktwerking was niet alleen duur, maar nam de WIZ-consultent ook nog eens de leuke kanten van het werk uit handen. De instrumenten die de consultent kon inzetten waren vaak bureaucratisch en ontoereikend om maatwerk te leveren.

WIZ-consultanten zijn Hbo'ers met deels een agogische, deels geen agogische opleiding. Dit verschil wordt zichtbaar in de spreekkamer. Bij medewerkers zonder agogische opleiding zien we een benadering vanuit het eigen persoonlijke referentiekader en een benadering van de cliënt die geënt is op juridisch en bureaucratisch handelen. Bij agogisch geschoolde medewerkers zagen we een meer objectieve diagnostiek en een handelingsstijl die naar aansluiting zocht bij de noden en wensen van de cliënt. Overigens: de praktijk is niet

geobserveerd en over het verschil in al dan niet klantvriendelijk werken kan de onderzoeker geen uitspraak doen.

De meeste WIZ-consulenten vinden alleenstaande ouders een interessante maar moeilijke doelgroep. Interessant omdat het om een groep vrouwen gaat die veelal goed gemotiveerd is en in een moeilijke situatie het hoofd boven water probeert te houden. Moeilijk omdat deze doelgroep de werkers voor een aantal dilemma's plaatst die eigen zijn aan het spanningsveld tussen het werken vanuit een juridisch kader enerzijds en het willen leveren van maatwerk anderzijds. Een arbeidsverplichting is wettelijk op te leggen, maar kan je cliënten verplichten om de zorg voor kinderen uit te besteden? De wet is vrij dwingend, maar is op basis van vrijwilligheid met een cliënt niet meer te bereiken? Hoe geloofwaardig ben je als professioneel motivator wanneer de kansen voor cliënten op de arbeidsmarkt zo slecht zijn?

De term 'discretionaire ruimte' komt in dit rapport regelmatig terug. Het is de ruimte die professionals kunnen inzetten om, binnen het kader van wetten en regels, maatwerk te leveren. Voor de reïntegratie van bijstandsmoeders is discretionaire ruimte een voorwaarde omdat het per definitie om maatwerk gaat. Maar ook in de rol van casemanager die de WIZ-consulent is toebedeeld, is discretionaire ruimte een voorwaarde. Casemanagement veronderstelt dat je de ruimte hebt om afspraken te maken, voorzieningen te treffen, te controleren en plannen bij te stellen. Anders is het een ondankbare rol en dan gaan WIZ-consulenten eigenlijk liever zelf aan de slag met de cliënt.

De WIZ-consulenten die in dit rapport aan het woord komen zijn mensen met hart voor de zaak en goede ideeën. Binnen een bureaucratie is er veel aandacht voor topdown-communicatie, daarentegen zijn er weinig mogelijkheden voor werkers om hun ervaringen en ideeën bij de top te krijgen.

Aan het eind van dit rapport geeft de onderzoeker in een nabeschuiving enkele conclusies en aanbevelingen. Deze aanbevelingen hebben betrekking op de vraag hoe ruis voorkomen kan worden bij het overbrengen van beleidsvoornemens naar de werkvloer en hoe de praktijk in de spreekkamer verbeterd kan worden. Een flink deel van deze aanbevelingen komt rechtstreeks uit de kokers van de geïnterviewde medewerkers.

De praktijk rond reïntegratie verandert snel. Bij de conclusies en aanbevelingen heeft de onderzoeker gekozen voor items die hun geldigheid blijven behouden, ook in een veranderende praktijk.

De werkelijkheid kan sneller veranderen dan onderzoekers hem kunnen beschrijven. Soms kan een onderzoek tijdens de duur van het onderzoek zelf en de rapportage die er op volgt, daardoor verouderen.

Dit leek ook het lot te zijn van het onderzoek wat nu voor u ligt.

Het betreft hier een deelonderzoek van het onderzoeksproject 'kosten en moeite', over de reïntegratie van bijstandsmoeders naar de arbeidsmarkt in Maastricht.

Een deelrapport waarin de visie van bijstandsmoeders centraal staat verscheen in april 2005.

Tegelijkertijd werd het onderzoek opgestart naar de visie van WIZ-consulenten.

Tijdens de periode van onderzoek verschenen talloze onderzoeken waaruit bleek dat zowel het beleid als de praktijk van reïntegratie moest worden bijgesteld, wat ook daadwerkelijk gebeurde.

Een onderzoeker staat dan voor de keus: opnieuw beginnen of het doel van het onderzoek bijstellen tijdens de rit. Dit laatste is een methodologische doodzonde, maar de onderzoeker koos er wel voor.

Het onderzoek vindt plaats binnen het kader van de kenniskring CESRT: Centre for Comparative European Social Research and Theory.

Sinds een aantal jaren worden Hogescholen in staat om praktijkgericht onderzoek te doen, dit gebeurt in zogenaamde kenniskringen. De kenniskring CESRT maakt deel uit van de Hogeschool Zuyd en heeft als centraal thema 'sociale uitsluiting en sociale integratie binnen Europa'. Aanvankelijk was het de bedoeling dat ik voor vier jaar als onderzoeker verbonden zou zijn aan CESRT, dit bepaalde tevens de termijn van het onderzoek. 'Opnieuw beginnen' was dus alleen al vanuit tijdsperspectief geen optie.

Behalve onderzoeker bij CESRT ben ik ook (en vooral) docent aan de opleiding Sociaal Juridische Dienstverlening (SJD) en leid ik de mensen op die in dit onderzoek aan het woord komen. Als stagedocent kwam ik vaak op de Dienst Sociaal en Economische zaken in Maastricht, het territorium waar dit onderzoek plaats vindt.

Zowel tijdens de interviews als tijdens de rapportage was ik dubbel betrokken. Ten eerste als onderzoeker: wat zeggen de respondenten en welke objectieve betekenissen kunnen hieraan verbonden worden in de uitvoeringspraktijk?

Ten tweede was ik betrokken als docent: hier zijn de mensen aan het woord die door mij worden opgeleid. Wat betekent het gene dat ik hoor voor het onderwijs dat ik geef?

Behalve docent en onderzoeker ben ik auteur van een methodiekboek SJD en waren de uitspraken van de WIZ-consulenten ook erg interessant voor de herdruk van mijn boek.

Deze dubbele betrokkenheid was de reden dat het geen probleem was om de oorspronkelijke doelstelling van het onderzoek bij te stellen. De conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 8 staan ten dienste van de totale uitvoeringspraktijk en het onderwijs en overstijgen de praktijk uit de periode waarin de interviews plaatsvonden (eind 2005).

In de eerste twee hoofdstukken van het onderzoek wordt de veranderende beleidsarena beschreven waarbinnen dit onderzoek plaatsvindt, landelijk en in Maastricht. In het derde hoofdstuk wordt stilgestaan bij de opzet van het deelonderzoek.

Dan volgt de kern van het onderzoek, in vier hoofdstukken wordt de visie van de WIZ-consulenten verwoord op het landelijke- en gemeentelijke beleid, de samenwerkingspartners, de doelgroep bijstandsmoeders en hun visie op eigen handelen en deskundigheid.

In hoofdstuk acht staan de conclusies en aanbevelingen. Het is in dit hoofdstuk dat ik niet alleen als onderzoeker, maar ook als docent de gevonden resultaten interpreteer. Daarom heet het hoofdstuk 'nabeschouwing, conclusies en aanbevelingen'.

Overigens: de aanbevelingen komen voor een groot deel uit de kokers van de geïnterviewden. Het illustreert hoe goede WIZ-consulenten betrokken zijn op de uitvoeringspraktijk van de instelling en op de cliënten om wie het uiteindelijk allemaal gaat.

Hiermee is ook een belangrijke meerwaarde van praktijkonderzoek van een Hogeschool kenniskring bewezen: het gaat niet alleen om het observeren van de praktijk, maar ook om de medewerkers die vanuit de dagelijkse praktijk in de spreekkamer interessante en innovatieve ideeën ontwikkelen.

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt in vogelvlucht de landelijke beleidsarena verkend waarin het onderzoek 'kosten en moeite, WIZ-consulenten in Maastricht' plaats vindt. Allereerst kijken we naar de wet SUWI (Structuur Uitvoering Werk en Inkomen), een wet die grote veranderingen teweeg bracht in de organisatie van uitkeringsverstrekking en arbeidsbemiddeling. Vervolgens komt, heel beknopt, de invoering van de WWB (Wet Werk en Bijstand) aan bod en met name de plaats van reïntegratie binnen deze wetgeving. We stappen over naar de meest recente ontwikkelingen: de tegenvallende resultaten van reïntegratie vanuit de bijstand.

1.1 SUWI: Nieuwe structuren, marktwerking

Twee wetten zijn bepalend in de beleidsarena waarin de reïntegratie van bijstandsgerechtigden plaats vindt. De Wet SUWI en de WWB.

De Wet SUWI is ingevoerd in 2002. Hoofddoelstellingen van deze wet waren: werk boven uitkering, versterken van klantgerichtheid en doelmatigheid.

Met de doelstelling 'werk boven inkomen' werd beoogd het aantal uitkeringen drastisch te verlagen, zowel door het terugdringen van de instroom als door het bevorderen van de uitstroom. Het betrof zowel uitkeringen op grond van de bijstandswet als WW- en WAO uitkeringen.

De doelstelling 'versterken van klantgerichtheid en doelmatigheid' had deels te maken met het verlagen van het aantal uitkeringen, maar ook met het terugdringen van de bureaucratie. Klantgerichtheid en doelmatigheid liggen voor een deel in elkaars verlengde.

Vòòr 2002 was het zo dat diverse instanties een aparte verantwoordelijkheid hadden bij uitkeringsverstrekking en bemiddeling van werklozen. Het arbeidsbureau zorgde voor inschrijving en bemiddeling van werklozen, de bedrijfsverenigingen als GAK en Cadans droegen zorg voor de uitvoering van WW- en WAO uitkeringen, de gemeenten hadden de verantwoordelijkheid over de uitvoering van de bijstandswet. Zowel het arbeidsbureau, als de bedrijfsverenigingen en de gemeenten, hielden zich actief bezig met arbeidsreïntegratie. Tevens waren er tal van profit- en non profit (gesubsidieerde) organisaties actief op het gebied van reïntegratie en arbeidsbemiddeling van moeilijk plaatsbare werklozen en gehandicapten.

De wet SUWI wilde een einde maken aan deze gefragmenteerde praktijken door de diverse verantwoordelijkheden van betrokken instanties vast te leggen in nieuwe structuren en samenwerking te versterken .

Zo ontstond het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) waar in principe bij alle werkzoekenden eerst gekeken wordt wat de kortst mogelijke weg is naar werk, nog voor de uitkeringsintake werd gedaan. Het CWI kreeg hiermee de 'poortwachterfunctie'. Met de komst van het CWI werd tevens vorm gegeven aan het versterken van doelmatigheid en klantgerichtheid, de 'éénloket gedachte'. Feitelijk stond dit in het verlengde van het motto 'werk boven inkomen'. Het idee was dat met een meer gestroomlijnde intake voor zowel werk als inkomen, de cliënt niet alleen sneller aan het werk kwam, maar ook klantvriendelijker bejegend werd. Hij hoeft nu niet meer twee of drie keer hetzelfde verhaal te vertellen bij verschillende instanties. Een gescheiden vrouw die werkloos wordt en een aanvullende bijstandsuitkering nodig heeft op een WW-uitkering, moest in de oude situatie zowel een intake krijgen bij het arbeidsbureau, als bij de bedrijfsvereniging én de Sociale Dienst. Na de wet SUWI zou in principe alleen op het CWI de intake hoeven plaats te vinden, waarna haar gegevens werden gerapporteerd aan de betrokken uitkeringsinstanties.

De functie van arbeidsbemiddeling kwam primair bij het CWI te liggen. Het CWI bepaalt bij de intake de afstand tot de arbeidsmarkt. Cliënten met een korte afstand tot de arbeidsmarkt (de zogenaamde fase 1 cliënten) worden verder door het CWI bemiddeld. Cliënten die een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben krijgen op het CWI een kwalificerende intake (KWINT) waarin nader bekeken wordt welke belemmerende en bevorderende factoren een cliënt heeft voor reïntegratie. Ze worden aan de hand daarvan ingedeeld worden in fase 2, 3, of 4.¹

De uitkeringsinstellingen UWV en GSD zijn eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de uitkering en voor de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden met een wat grotere afstand tot de arbeidsmarkt.

Met de wet SUWI werd een ander belangrijk fenomeen ingevoerd op het gebied van arbeidsreïntegratie: de verplichte inschakeling van marktpartijen voor de daadwerkelijke reïntegratie taak. Voorheen behoorde de reïntegratie zowel tot het publieke- als het private domein, gemeenten en UWV's konden zelf de uitvoering van de reïntegratie ter hand nemen en indien wenselijk private bureaus inschakelen.

De verwachting was dat een scheiding tussen opdrachtverlening door de publieke sector en uitvoering van reïntegratie door de private sector, voordeliger zou uitpakken.

De gemeenten werden verplicht om 70% van hun reïntegratiemiddelen uit te besteden op de reïntegratiemarkt, aan de hand van een toetsbare aanbestedingsprocedure.

Na invoering van de wet SUWI zien we dat de cliënt te maken heeft met CWI, uitkeringsinstelling en een gespecialiseerd (privaat) reïntegratiebureau. Deze gestroomlijnde benadering van cliënten en problemen wordt een 'ketenbenadering' genoemd.

De Inspectie Werk en Inkomen (IWI) is belast met toezicht op de bovengenoemde instanties en de uitvoering van de betrokken uitkeringen. Het IWI houdt echter geen toezicht op de reïntegratiebedrijven. Reïntegratiebedrijven kunnen wel aangesloten zijn bij 'Borea', een brancheorganisatie die ook een keurmerk uitdeelt waarmee de kwaliteit van de aangesloten bedrijven bewaakt wordt.

De RWI, Raad voor Werk en Inkomen, is het adviesorgaan voor de regering. Hierin hebben de sociale partners, werkgevers en vakbonden zitting. Zij voert overleg met de minister van sociale zaken en werkgelegenheid met betrekking tot werk en inkomen, arbeidsmarktbeleid en de kwaliteit en transparantie van de reïntegratiemarkt (art.17 Wet SUWI)

¹ Er bestaan ook andere termen om fasering aan te geven, zoals A1 en A2, B1 en B2.

1.2 Van Algemene Bijstandswet naar Wet Werk en Bijstand

De Wet Werk en Bijstand werd ingevoerd op 1 januari 2004. Deze wet verving de Algemene Bijstandswet (ABW). In het kader van dit onderzoeksverslag kijken we alleen naar de betekenis van de WWB voor de arbeidsreïntegratie. De WWB had overigens het zelfde uitgangspunt als de wet SUWI, het aantal uitkeringsgerechtigden terugdringen en de kosten verlagen.

Het eerste verschil tussen ABW en WWB is de financiering. Ten tijde van de ABW was de gemeente voor 25% zelf verantwoordelijk voor de financiën van de uitkeringen, 75% werd vergoed door de Rijksoverheid. Binnen de WWB krijgen de gemeenten een grotere financiële vrijheid, maar ook verantwoordelijkheid.

Gemeenten ontvangen van het Rijk een vast budget dat bestaat uit een inkomensdeel (I-deel) en een werkdeel (W-deel). Het inkomensdeel is bestemd voor de financiering van de bijstandsuitkeringen. Het werkdeel is bestemd voor reïntegratieactiviteiten in de brede betekenis. Niet alleen voor de arbeidsreïntegratie zelf, maar ook voor activiteiten die voorwaardelijk kunnen zijn voor succesvolle reïntegratie, zoals diagnostiek en sociale activering van cliënten.

Bij dit W-deel zit ook het geld voor de bestaande subsidies op gesubsidieerd werk, de WSW, WIW en ID organisaties.

Voor beide budgetten geldt dat de gemeenten tekorten uit eigen financiële middelen moeten bekostigen, als ze geld overhouden, kunnen ze dit voor andere doelen aanwenden. De gemeenten hebben er dus alle belang bij, ook financieel, om de instroom in de bijstand te beperken en cliënten naar werk te laten doorstromen.

Met de nieuwe financiering werd ook de discretionaire ruimte voor de gemeenten vergroot, binnen het kader van de WWB krijgen de gemeenten een grotere beleidsruimte. De Rijksoverheid legt in een kaderwet vast waar gemeenten zich bij de uitvoering aan moeten houden. Daarbinnen kunnen gemeenten zelf, middels verordeningen, bepalen hoe ze bijvoorbeeld mensen aan het werk willen krijgen, aangepast aan de eigen bevolkingsopbouw en lokale situatie op de arbeidsmarkt. Verantwoording voor de besteding van het gevoerde bijstandsbeleid wordt afgelegd aan de gemeenteraad.

Een tweede verschil tussen de ABW en WWB is dat aan reïntegratie een hogere prioriteit wordt gegeven. De term 'passende arbeid' werd vervangen door de term 'algemeen geaccepteerd werk'. Dit hield in dat cliënten moeten solliciteren naar alle soorten werk, en niet langer gekeken wordt of dit werk 'passend' is bij ervaring en opleiding. De zogenaamde 'categoriale ontheffingen' vervielen, ook cliënten die ouder zijn dan 57,5 jaar en alleenstaande ouders met een kind jonger dan vijf jaar, moeten aan het werk. Wel kunnen alleenstaande ouders een beroep doen op de zorgplicht, als ze dringende redenen hebben waardoor ze niet kunnen werken, bijvoorbeeld een gehandicapt of moeilijk opvoedbaar kind.

De gemeente moet mensen die niet op eigen kracht werk kunnen vinden ondersteuning aanbieden. Die steun kan uit diverse instrumenten bestaan zoals begeleiding bij het zoeken van werk, kinderopvang, etc.

Het streven van de WWB was om de uitstroom uit de bijstand richting arbeidsmarkt met 25% te laten toenemen in de periode 2004-2007, ten opzichte van 2004². Het inzetten van reïntegratietrajecten was bij deze doelstelling het ultieme middel.

Wel werd voorzien dat de eerste jaren behoorlijk geïnvesteerd moest worden (lees: budgetoverschrijdingen) voordat geoogst kon worden. In de jaren van groeiende economie waren meer bijstandsgerechtigden aan werk gekomen, degenen die nu nog in de bijstand zaten waren langdurig werklozen, het werd ook wel de 'granieten laag' genoemd.

² Kamerstukken

In de loop van 2005 wordt steeds duidelijker dat de ambitieuze doelen van de SUWI en de WWB, niet gehaald worden.

1.3 Tegenvallende resultaten

Het optimisme bij de start van de wet SUWI en de WWB was groot. Het zelfde geldt voor de investeringen: er werd fors meer geïnvesteerd in reïntegratietrajecten dan in de voorafgaande jaren. Noch de wet SUWI, noch de WWB hebben de hooggespannen verwachtingen kunnen waarmaken.

De VNG, CWI, UWV en Divosa hebben gezamenlijk een onderzoek gedaan met de titel 'de klant in de keten'³ onder burgers met een WW-, WAO- en WWB uitkering. De belangrijkste vraag was of de wet SUWI met de beoogde éénloket- en ketenbenadering positief uitgewerkt voor de burger. Het oordeel van de burger is keihard. Nog afgezien van de beoordeling over het recht of de hoogte van de uitkering, vindt een meerderheid dat het CWI te weinig doet aan het doorgeven van (actuele) vacatures. De intake behelst volgens de burger niet meer dan opname in een databestand.

75% van de ondervraagden heeft niets aan een reïntegratietraject gehad en 58% vindt dat de partijen slecht samenwerken. Voor de groep 'samenlopers', cliënten met twee uitkeringen, was de uitkomst nog negatiever.

Ook de verhoogde inspanningen om cliënten vanuit de WWB te reïntegreren, hadden weinig succes. In de jaren 2003 tm 2005 zijn meerdere rapporten uitgekomen met min of meer een zelfde uitkomst.

- Het Sociaal Cultureel Planbureau rapporteerde in 2003⁴ dat de resultaten van reïntegratie tegenvielen. Daarnaast hekelde het SCP de rapportage van betrokken instanties: valide gegevens ontbraken
- De Algemene Rekenkamer kraakte in 2004 het gebrek aan cijfers en controleerbaarheid van uitvoerende instanties
- Ook het IWI (instituut voor werk en inkomen) geeft in jaarverslag 2004 aan dat de hulp aan werkzoekenden, zowel bij WW, WAO als bijstand faalt.⁵

In mei 2005 geeft Divosa, (directies van gemeentelijke sociale diensten) een WWB monitor⁶ uit. De toon van dit rapport is in vergelijking met de eerder genoemde rapporten mild, maar er klinkt zeker verontrusting in door. Op het gebied van reïntegratie komt dit rapport tot een paar conclusies.

- Volgens Divosa is het aantal bijstandsgerechtigden in 2004 toegenomen, maar is landelijk gezien lager uitgevallen dan het CPB voorspeld had
- Over de overheveling van bijstandsgelden naar de gemeenten: '53% van de gemeenten heeft een overschot op het inkomensdeel, 46% heeft een tekort'.
- Het W-deel (reïntegratiegelden) zijn door het merendeel van de gemeenten niet volledig benut. Het overschot bedraagt 17,6% van het beschikbare budget. Een klein deel van de gemeenten hebben een tekort op het W-deel. Gemeenten gaven in 2005 56% van het W-budget nog uit aan de publieke reïntegratiemarkt.
- Tweederde van de gemeenten geeft aan de privatisering nauwelijks een succes te vinden. Er is met name kritiek op de plicht van aanbestedingsregels die bureaucratisch zouden werken en duur uitvallen

³ de klant in de keten: Orbis BV, advies en onderzoek. In opdracht van Algemeen ketenoverleg 2005

⁴ SCP: de uitkering van de baan, 2003

⁵ bron: Volkskrant 19-5-05

⁶ WWBmonitor: een jaar Wet Werk en Bijstand, mei 2005

- Er is prioriteit gegeven aan de ‘voorkant van het proces’, controle op fraude en misbruik. In 70% van de gemeenten is ‘Workfirst’ ingevoerd, voornamelijk gericht op jongeren en nieuwe instroom. Beide maatregelen worden het vaakst genoemd als bijdrage bij de voorkoming van nieuwe instroom.
- Tweederde van de gemeenten kijkt niet verder vooruit dan één of twee jaar en beschikt niet over een lange termijn strategie. De omslag die gemeenten hadden moeten maken van ondersteuning en rechtmatigheidstoetsing naar activering en doelmatigheid, is niet gelukt.
- Een meerderheid van de gemeenten legt de prioriteit van de reïntegratiegelden bij de kansrijken, mensen die de minste afstand hebben tot de arbeidsmarkt
- Gemeenten geven aan dat ze verwachten dat 50% van de mensen met een langdurige bijstandsuitkering, niet meer zal uitstromen naar betaald werk.
- De gemeenten zijn enthousiast over de nieuwe wet en vooral de beleidsvrijheid die ze daarmee gekregen hebben.
- Verschillen in beleid, uitvoering, bedrijfsvoering en invoeringsstrategie maken zicht op het totale financiële resultaat van de WWB moeilijk.

Het ministerie van Sozawe rapporteert in 2005 dat: *“de transparantie van verschillende reïntegratiebedrijven te wensen overlaat”*. Het ministerie wijdt dit echter aan kinderziektes en verwacht dat die verholpen kunnen worden. Gemeenten ontvangen jaarlijks een bedrag van 1,5 miljard voor reïntegratie van bijstandsgerechtigden, inclusief de reïntegratie van mensen met een Anw (Algemene nabestaande wet) en niet uitkeringsgerechtigden (Nuggers), zoals herintreders. De overheid heeft geen zicht op de resultaten van deze investering.

In juni 2005 verscheen het rapport *“reïntegratie, de praktijk”*.⁷ Het betreft hier een onderzoek naar de netto-effectiviteit van reïntegratie van bijstandsgerechtigden en de factoren die van invloed zijn op reïntegratie. De onderzoeker legde de diverse rapporten naast elkaar en kwam tot de conclusie dat het ondoenlijk was om een overall conclusie te trekken. Onderzoeksdoelen, onderzoeksgroepen en definities verschillen zo sterk dat een vergelijking onmogelijk is.

Zij enquêteerde in verschillende gemeenten bijstandsconsulenten om toch tot een totaalbeeld te komen. Ze koos bewust voor consulenten in plaats van beleidsmakers en managers, omdat deze groep het dichtst bij de uitvoeringspraktijk staat.

De consequentie is dat de betrouwbaarheid van het onderzoek beperkt is, het gaat om schattingen. Echter: de uitkomst verschilt niet veel van schattingen van bijvoorbeeld de gemeente Maastricht.

Volgens het rapport van Merkx stroomt slechts 6,6% van de bijstandsgerechtigden uit met behulp van een reïntegratietraject. Ter herinnering: het doel bij de start van de WWB was 25%.

Dit betekent dat er sprake is van een efficiëntienadeel van 1,2 miljard Euro. In normaal jargon: de reïntegratie van bijstandsgerechtigden kost 1,2 miljard meer dan ze oplevert.

Het kon niet uitblijven: in de periode dat deze rapporten het daglicht zagen, stortten ook de media zich op de materie. Allereerst kwamen malversaties van reïntegratiebedrijven aan het licht: variërend van onterechte nota's voor niet gegeven trainingen tot een schandaal rond reïntegratiebedrijf Artemis, een instelling op spirituele grondslag die geheel op ex-cliënten draaide, met behoud van uitkering. Naast deze schandalen kwam hoe langer hoe vaker aan het licht dat alle goede bedoelingen van de overheid gewoon niet werkten.

⁷ C.M.J.N.Merkx: reïntegratie de praktijk. Afstudeerproject bestuursacademie Tilburg

In 2004 zond Zembla een hilarische reportage uit: *'de vier van vier miljoen'* In Oost Groningen, een gebied met een rijke historie aan werkloosheid, hebben de gemeenten voor vier miljoen Euro aanbesteed bij commerciële reïntegratiebureaus.

Zegge en schrijve vier mensen zijn volgens de rapportage aan het werk gekomen. Zembla zocht deze mensen op. Eén bleek nog steeds werkloos te zijn, één had een baan gevonden in de bloemisterij van zijn tante, één staat nu achter de bar van zijn stamkroeg en één heeft een baan bij de sociale werkplaats. De onthutsende toelichting op de cijfers komt van dhr. de Jong van de Algemene Rekenkamer, die in 2004 de financiële kant van gevoerde beleid al kraakte. Ook dag- en weekbladen komen met opiniërende artikelen met steeds dezelfde strekking: reïntegratie kost miljoenen, de resultaten zijn schaars en als ze er al zijn valt moeilijk te bewijzen dat ze dankzij de reïntegratieactiviteiten tot stand gekomen zijn.

Andere factoren zoals motivatie van de cliënt en het hebben van deeltijd werk (zelfs zwart!⁸) zijn veel belangrijker indicatoren voor succes.

In mei 2005 worden kamervragen gesteld. Staatssecretaris Van Hoof trof een zeer kritische Tweede Kamer tegenover zich⁹.

De grote evaluatie van het reïntegratiebeleid in de Tweede Kamer zal plaats vinden in 2006 en het is de vraag wat dan de conclusies zijn. Vooralsnog wordt een beschuldigende vinger gericht op de commerciële reïntegratiebureaus, die op hun beurt stellen dat het écht wel de goede kant op gaat en slechts 15% van het totale publieke budget besteed wordt aan private reïntegratiebedrijven.

Zowel bij de coalitie als de oppositie is er twijfel of de marktwerking moet worden teruggedraaid, het publieke systeem functioneerde namelijk ook niet naar behoren.

Wèl is besloten dat de gemeenten met ingang van 2006 zelf weer bijstandsgerechtigden aan de slag mogen proberen te krijgen, de verplichte aanbesteding op de markt wordt geschrapt.

De politieke discussie zal voorlopig nog niet ten einde zijn.

Maar op alle niveaus dringt het besef door dat werkloosheid bij de 'granieten laag', zeker in tijden van economische recessie en krappe arbeidsmarkt, niet alleen met goede bedoelingen, maatregelen, decentralisatie en marktwerking op te lossen is.

⁸ Zie over zwart werk het deelrapport 'kosten en moeite, bijstandsmoeders in Maastricht'

⁹ Groene Amsterdammer, 20-05-05: 'het werkt niet', Koen Hagens

Inleiding

Het onderzoek 'kosten en moeite' vond plaats in de periode 2003-2005 in Maastricht, in deze periode werd de WWB ingevoerd en werden de eerste resultaten van het gevoerde beleid ten aanzien van reïntegratie duidelijk. In het vorige hoofdstuk bespraken we de landelijke ontwikkelingen, in dit hoofdstuk komt aan de orde hoe deze ontwikkelingen hun beslag vonden in Maastricht.

We schetsen de situatie van vòòr de invoering van de WWB, de veranderingen die de WWB teweeg brachten en de Maastrichtse reactie op de tegenvallende resultaten van het reïntegratiebeleid.

2.1 Reïntegratiebeleid vòòr de invoering van de WWB

"Iedereen kan wat"¹⁰ was de leidraad van het reïntegratiebeleid van de gemeente Maastricht voor de invoering van de WWB. Ook toen had de gemeente Maastricht een actief reïntegratiebeleid, wat zeker in de tijd dat het economisch beter ging, zijn vruchten afwierp. Cliënten stroomden sneller uit, cliënten die een grotere afstand hadden tot de arbeidsmarkt kwamen op ID-banen (in- en doorstroombanen) of werden gestimuleerd vrijwilligerswerk te doen. Sinds de invoering van de Wet SUWI in 2002 kocht de gemeente trajecten in bij reïntegratiebedrijven in de regio.

Een groot deel van de bemiddeling naar arbeid vond plaats op basis van de wet inschakeling werkzoekenden (WIW). De doelgroep bestond uit mensen voor wie een reguliere baan (nog) niet mogelijk was. De WIW-mogelijkheden waren breed, er kon gewerkt worden aan sociale activering, scholing en gesubsidieerde arbeid¹¹.

Voor een groep met iets meer kansen waren er In en doorstroombanen (ID banen) en Melkertbanen. Deze banen moesten een algemeen belang dienen en waren te vinden bij het sociaal cultureel werk, gezondheidszorg, onderwijs, openbare veiligheid etc.

De uitvoering van WIW- en ID banen werd voor een deel projectmatig uitgevoerd. Deze projecten waren met name actief in achterstandsbuurten in Maastricht.

Betrokken instellingen waren de stichting Traject (welzijnswerk), de MTB (Maastrichtse Toeleveringsbedrijven, de vroegere sociale werkplaats) en reïntegratiebureau KLIQ.

Alleenstaande ouders met kinderen tot 5 jaar hadden binnen de ABW vrijstelling van de sollicitatieplicht. In Maastricht was de praktijk soepeler, ouders met kinderen tot 12 jaar werden niet verplicht tot werken als ze geen opvang voor het kind konden vinden.

¹⁰ Uit infokrant 2003 nr.17, gemeente Maastricht dienst sociale en economische zaken.

¹¹ Alleenstaande moeders, een kijkje over de grens. Afstudeerscriptie Lenny Lumens en Hanneke Moonen, mei 2003

Uiteraard moesten alleenstaande ouders zich laten inschrijven bij het CWI als ze een uitkering aanvraagden en werd bij hercontroles altijd gekeken of de tijd rijp was om aan het werk te gaan. Op 1 mei 2003 waren van de 936 alleenstaande ouders in het bestand 388 vrijgesteld van arbeid en 140 zaten in een traject.

Voor de overgang van ABW naar WWB, was binnen het takenpakket van de consulent de inkomens component (rechtmatigheidscontrole) belangrijker dan de aandacht voor reïntegratie. In de praktijk lag de prioriteit bij het zorgen voor een correcte uitbetaling van de uitkering en het doorvoeren van veranderingen. Als er tijd over was, en de cliënt wilde meewerken, dan was er aandacht voor werk.

Dit neemt niet weg dat er binnen het beleid van de gemeente Maastricht zeker aandacht was voor arbeidsreïntegratie. De Gemeente voerde een ambitieus werkgelegenheidsbeleid, er werd aan gewerkt om meer bedrijven naar Maastricht te krijgen. Voor een deel wierp dit beleid ook vruchten af en nam het aantal bijstandsgerechtigden af.

Op de werkvloer van de Gemeentelijke Sociale Dienst was de uitvoering van reïntegratie een behoorlijk vrijblijvende zaak, zowel bij de consulent als bij de cliënt.

Wat hierbij een rol gespeeld zal hebben was de organisatie van het klantmanagement. Binnen sociale diensten zijn er drie modellen van klant management. In het *brugmodel* houden twee medewerkers zich bezig met de uitkeringsgerechtigde, één houdt zich bezig met het recht op de uitkering, de ander met reïntegratie. Bij het *specialistenmodel* worden verschillende specialisten ingeschakeld: er is een klantmanager zorg, een klantmanager werk en een consulent die de aanvraag behandelt en heronderzoeken doet.

In Maastricht is gekozen voor een derde model, het *integraalmodel*, één klantmanager die het recht op uitkering toetst, de controle houdt en het trajectplan opstelt en controleert.

De klantmanager in Maastricht heet daarom WIZ-consulent, wat staat voor 'werk, inkomen, zorg'. Het WIZ-concept is in 1999 ingevoerd.¹²

Het voordeel van het WIZ-concept voor de cliënt is evident, hij heeft één contactpersoon, bij wie hij terecht kan voor bijzondere bijstand, wijzigingen, reïntegratie. Hij hoeft niet verschillende keren het zelfde verhaal te vertellen. Ook voor de WIZ-consulenten is dit een prettige constructie, ze hebben een eigen cliëntenbestand.

Toch kan deze constructie ook tot gevolg hebben, dat de reïntegratiecomponent weer een sluitpost vormt: de doelmatigheid- en wetmatigheidscontrole vergt te veel tijd en gaat altijd voor.

2.2 Overgang van ABW naar WWB

Bij de invoering van de WWB kregen de gemeenten meer vrijheid om zelf het beleid te bepalen voor het I- deel en het W- deel van de bijstand (zie hoofdstuk 1).

Maar zoals wel vaker gebeurt bij decentralisatie van beleid: de pot met geld wordt weliswaar doorgegeven naar een lager niveau, maar er zit minder in dan voorheen. Van het W- deel moest bijvoorbeeld ook de financiering van de WIW en ID gerealiseerd worden. De bezuinigingen die het kabinet Balkenende II op deze banen wilde doorvoeren, kwam nu voor de verantwoordelijkheid van de gemeenten.

Daarnaast werden de gemeenten verplicht om verordeningen op te stellen die door de gemeenteraad moesten worden goedgekeurd.

¹² zie voor meer informatie kosten en moeite, dossieronderzoek

In Maastricht kwamen een aantal verordeningen tot stand: een afstemmingsverordening, een verordening wet kinderopvang, een reïntegratieverordening, een verordening handhaving Wet Werk en Bijstand en een verordening cliëntparticipatie.¹³

Hier kijken we alleen naar de consequenties van de verordeningen voor de reïntegratie van de doelgroep alleenstaande ouders. In de genoemde verordeningen zitten een aantal bepalingen die in hun onderlinge samenhang voor de uitvoeringspraktijk een spanningsveld kunnen opleveren.

Allereerst kijken we naar de *reïntegratieverordening*. Ten tijde van de ABW waren alleenstaande ouders met kinderen jonger dan 5 jaar vrijgesteld van sollicitatieplicht. In Maastricht was de praktijk dat ouders waren vrijgesteld zolang de kinderen op de basisschool zaten. Met name de Maastrichtse gemeenteraad hechtte sterk aan de garantie van de zorg voor de kinderen.

Bij de invoering van de WWB waren er geen categoriale ontheffingen meer mogelijk, dus ook niet voor alleenstaande ouders. Wel kunnen tijdelijke ontheffingen van de sollicitatieplicht gegeven worden, als er bijvoorbeeld sprake is van een zorgplicht. De WWB stelt (artikel 9 lid 2) dat 'er evenwicht moet zijn tussen de door de ouder gewenste invulling van zorg voor de kinderen en de in de WWB verwoorde plicht tot arbeidsinschakeling'.

Bij de totstandkoming van de reïntegratieverordening hechtte de Maastrichtse gemeenteraad er aan dat een passage werd opgenomen dat de gemeente rekening moet houden bij zorgtaken: met name de zorg voor kinderen tot vijf jaar of gehandicapte kinderen tot 18 jaar moest zwaar wegen.

Verder moet er aandacht zijn voor scholing van alleenstaande ouders. Letterlijk staat in de reïntegratieverordening artikel 3: *"Verder dient er voldoende scholing te zijn. Uitgangspunt hierbij is dat er, gelet op de belastbaarheid van de betrokkene, een zodanig scholingsniveau wordt gerealiseerd dat er met een deeltijd baan onafhankelijkheid van de bijstand kan worden verworven."*

Deze passage is interessant omdat met de invoering van de WWB binnen de gemeente Maastricht behoorlijk het mes werd gezet in de algemene scholingsmogelijkheden voor bijstandsccliënten. Het begrip 'passende arbeid' werd vervangen door het begrip 'algemeen aanvaardbare arbeid', waardoor het scholen van cliënten als minder noodzakelijk werd beschouwd.

Verder wordt in artikel 3 van de reïntegratieverordening gesteld dat de afweging die de gemeente moet maken (of een alleenstaande ouder al dan niet de combinatie werk/zorg aankan) op individueel niveau plaatsvindt en in een beschikking zijn weerslag moet vinden. In de praktijk betekent dit dat de WIZ-consulent de afweging moet maken tussen zorgplicht en arbeidsplicht, met als kader artikel 9 van de WWB en de uitdrukkelijke richtlijn van de Maastrichtse gemeenteraad, vastgelegd in de reïntegratieverordening.

Het betekent voor de WIZ-consulent dat hij onderscheid moet maken tussen niet kunnen en niet willen werken, op grond van de zorg voor de kinderen.

In de verordening '*handhaving wet werk en bijstand*' wordt bepaald hoe voorkomen moet worden dat bijstand onterecht wordt ontvangen en misbruik voorkomen moet worden, feitelijk het sanctiebeleid. Hierin wordt ondermeer geregeld hoe gesanctioneerd moet worden bij het onvoldoende meewerken aan reïntegratie. Dit zijn algemene bepalingen waarbij geen uitzonderingen worden gemaakt voor alleenstaande ouders.

Het zelfde geldt voor het sanctiebeleid dat geformuleerd is in de '*afstemmingsverordening*'.

Op het gebied van vrijstelling op grond van zorgplicht zien we een hiaat tussen reïntegratieverordening, afstemmingsverordening en handhaving wet werk en bijstand.

¹³ een samenvatting van de verordeningen staan in het deelonderzoek 'dossiers' van 'kosten en moeite'.

In de *verordening Wet Kinderopvang* wordt nader geregeld wanneer alleenstaande ouders recht hebben op kinderopvang en hoe lang. De beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt mag alleen verplicht worden als de gemeente passende kinderopvang (voor kinderen tm 12 jaar) kan aanbieden, waaronder ook tussenschoolse opvang en buitenschoolse opvang. De huidige arbeidsmarkt vraagt om flexibiliteit: vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt moeten potentiële werknemers op korte termijn met werk kunnen starten.

De uitwerking van het recht op- en de financiering van de kinderopvang is behoorlijk gecompliceerd, waardoor de flexibiliteit van alleenstaande ouders vaak niet te realiseren is. Het college moet binnen vier weken beslissen over een aanvraag voor kinderopvang, ze kan het besluit ook met nog eens vier weken verlengen. Bevoorschotting is mogelijk en in geval van nood kan ook spoed worden gemaakt bij de besluitvorming.

Deze regels zijn op zichzelf niet onlogisch, maar in de praktijk van cliënten en werkers zijn ze omslachtig en drempelverhogend voor reïntegratie.

2.3 De uitvoering van reïntegratie

De gemeente Maastricht was altijd een voorstander van het zgn. 'Winconsinmodel', een Amerikaans model waarin het belangrijkste uitgangspunt is dat iedereen die het kan ook werkt. Het is een intensieve en dwingende aanpak, wel is er aandacht voor de aanpak voor problemen bij de cliënt en zijn omgeving, voor zover die het aanvaarden van werk belemmeren. De verantwoordelijkheid van de burger staat voorop, waarbij de overheid hulp en ondersteuning biedt, maar niet meer dan strikt noodzakelijk, om afhankelijkheid te voorkomen. In de aanpak speelt straffen en belonen een belangrijke rol.

De Amerikaanse aanpak is alleen al vanwege het verschil in wetgeving en cultuur niet voor 100% te vertalen naar de Nederlandse situatie. Wat wel te vertalen was, was het idee dat per situatie kritisch gekeken moet worden wat iemand wel zelf kan, wat hij niet zelf kan en welke ondersteuning hij daarbij nodig heeft.

Dit principe resulteerde voor de gemeente Maastricht in het ontwikkelen van een zogenaamde werkladder¹⁴. De zes sporten van de ladder staan voor de verschillende fasen die een cliënt doorloopt. Hoe lager de sport, hoe groter de afstand tot de arbeidsmarkt. Iedere sport wordt bepaald door de mogelijkheden en beperkingen van een cliënt. Op de onderste sport hebben de cliënten ernstige beperkingen en is zorg noodzakelijk. Via sociale activering en arbeidsactivering kan de cliënt doorklimmen naar 'bemiddeling naar reguliere arbeid'.

De mogelijkheden en beperkingen van de cliënt worden vastgesteld op sport 0: de intake. De intake wordt verricht door de WIZ consulent, die hierbij gebruik maakt van het trajectadvies van het CWI. Er kan aanvullende medische, psychologische of sociale diagnostiek worden aangevraagd bij partnerinstellingen.

Van daaruit bepaalt de WIZ-consulent op welke sport de cliënt geplaatst wordt en welke activiteiten de cliënt nodig heeft om door te stappen naar een hogere sport op de ladder. Deze activiteiten kon de consulent inkopen bij de negen reïntegratiepartners, waaronder Arbo-diensten en opleidingsinstituten.

De WIZ consulent stelt een trajectplan op, de cliënt ondertekent het plan, waarmee hij aangeeft zich aan het plan en de daarbij behorende afspraken te houden. De consulent beslist welke diensten en instrumenten voor de cliënt worden ingekocht en bij welke partner. De WIZ-consulent functioneert verder als casemanager. Hij controleert de vorderingen van de cliënt en rapporteert daarover, hij coördineert de activiteiten van de reïntegratiepartners en stelt zonodig de plannen bij. Daarnaast blijft hij de contactpersoon die ook over de

¹⁴ verwijzingsgids reïntegratie 2003-2004 Maastricht Mergelland

rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitkering beslist, wijzigingen doorvoert, verwijst in geval van schulden, hercontroles uitvoert etc.

Het volgen van de cliënt op de werkladder en het per sport bepalen welke diensten en instrumenten ingekocht worden, heet binnen de dienst een 'modulair systeem'.

In feite werd aan de werkwijze rond reïntegratie per 1 januari 2004, bij de invoering van de WWB, niet veel veranderd, maar reïntegratie was nu geen vrijblijvende zaak meer. 'Iedereen kan wat' was het motto in tijde van de ABW, 'niemand aan de kant, werk, werk en nog eens werk' werd het nieuwe motto onder de WWB.

Hoe de WIZ-consulenten de overgang van ABW naar WWB ervaren, komt in de volgende hoofdstukken aan de orde.

2.4 Tegenvallende resultaten

De interviews met de WIZ-consulenten in Maastricht vonden plaats van september-november 2004, de geïnterviewden gaven zonder uitzondering aan dat de verwachtingen bij reïntegratie in Maastricht te hoog gestemd waren geweest.

In dezelfde periode kwamen de eerste rapporten uit dat ook landelijk de resultaten tegenvielen. (zie hiervoor hoofdstuk één van dit deelonderzoek).

Een bericht uit Dagblad de Limburger van 30 mei 2005: "Vorig jaar vonden in totaal 255 cliënten van de sociale dienst werk. Dat is minder dan verwacht (356).

Van de 255 cliënten stroomden er 130 uit via reïntegratietrajecten. Het aantal geslaagde trajecten bedroeg zo'n 8%. De totale kosten van reïntegratietrajecten waren 6.325.000 Euro. Een geslaagd traject kostte omgerekend zo'n 48.000 euro"

Landelijk gezien komt Maastricht er dan nog niet zo heel slecht vanaf, althans volgens het in hoofdstuk 1 genoemde rapport 'reïntegratie, de praktijk'.¹⁵ In dit rapport ligt de schatting van succes op 6,6 procent. Maar dat ook in Maastricht de kosten niet tegen de baten op konden, is duidelijk.

In deze paragraaf kijken we naar mogelijke oorzaken van de tegenvallende resultaten, specifiek voor de Maastrichtse situatie en de beleidswijzigingen die aan aanleiding van die resultaten zijn ingevoerd.

2.4.1 Royale selectie van cliënten voor trajecten

Een eerste mogelijke oorzaak van de tegenvallende resultaten kan liggen bij de selectie van cliënten. We stuiten hiermee op een paradox: als veel cliënten, ook de meest kansarmen, een traject aangeboden krijgen, worden hun kansen vergroot, maar de kans op mooie uitstroomcijfers wordt verkleind.

De Inspectie Werk en Inkomen (IWI) heeft bij acht gemeenten onderzoek gedaan naar de reïntegratiepraktijk¹⁶.

De belangrijkste conclusie van het IWI-onderzoek is dat de gemeenten zeer verschillend selecteren. Zwakke groepen krijgen minder vaak een traject aangeboden.

Op papier zijn de verschillen niet groot: alle casegemeenten willen in beginsel alle cliënten gelijke kansen geven. Alleen cliënten van wie wordt ingeschat dat ze een redelijke kans hebben om zelf aan de slag te komen, krijgen geen traject aangeboden. Zij worden verder begeleid door het CWI.

¹⁵ reïntegratie, de praktijk. Onderzoek naar de netto-effectiviteit van reïntegratie van bijstandsgerechtigden. C.M.J.N.Merkx, juni 2005

¹⁶ Rapport kiezen én delen: de selectie door gemeenten voor reïntegratietrajecten, juni 2005

Daarnaast is er een grote groep cliënten aan wie geen arbeidsverplichting wordt opgelegd omdat er te veel belemmeringen zijn. Als mensen hiervan zijn ontheven krijgen ze ook geen traject. Samengevat: de meest kansrijken binnen de gemeenten krijgen geen traject, maar de meest kansarmen ook niet.

De twee minst selectieve gemeenten geven minder vaak volledige ontheffingen. Ze maken grondiger diagnoses van kansen en belemmeringen. De leidinggevenden moedigen de klantmanagers aan om niemand aan de kant te laten staan.

De uitkomsten van dit onderzoek zijn voor de afzonderlijke deelnemende gemeenten representatief en geven een indicatief beeld hoe gemeenten cliënten voor trajecten selecteren. Het IWI doet in dit rapport geen uitspraken over de effectiviteit van reïntegratietrajecten, omdat het verband tussen het volgen van het traject en het verkrijgen van (betaald) werk, niet is onderzocht. Toch stelt de inspectie in het voorwoord dat: *“als de categorie cliënten met beperkte mogelijkheden, niet de hulp en steun krijgen waarbij hun kansen in beeld worden gebracht en optimaal benut, zij het risico lopen dat zij ook in een gunstiger economisch klimaat het risico lopen niet aan het werk te komen en de meest kansarmen te fixeren in een bijstandssituatie”*.

Impliciet wordt dus toch een link gelegd tussen het aanbieden van een traject en uitstroom. De term ‘reïntegratietraject’ is in dit onderzoek breed opgevat: niet alleen arbeidsreïntegratie, maar alle inspanningen gericht op activering, dus ook zorg-, hulp- en deeltrajecten. Onder kansarme cliënten (ongeveer de helft van alle bijstandsgerechtigden!) verstaat het IWI ondermeer laagopgeleiden, mensen die lang in de uitkering zitten, vijftigplussers, mensen met allochtone achtergrond en *‘alleenstaande vrouwen met de zorg voor kinderen’*. De meeste casegemeenten hadden in 2004 hun reïntegratiebudget niet volledig benut. Financiële middelen vormen dus geen belemmering om ook kansarmen een traject aan te bieden.

Of Maastricht tot de casegemeenten van de IWI behoort is niet te achterhalen, maar twee zaken zijn heel helder.

De eerste: Het W-deel dat de gemeente Maastricht in januari 2004 van het Rijk ontving, was begin oktober al op.

Ten tweede: Als onderzoeker heb ik de indruk dat in Maastricht royaal trajecten zijn aangeboden aan zeer kansarme groepen. Die indruk kreeg ik uit de interviews met de doelgroep zelf, de interviews met de WIZ-consulenten en de interviews met de medewerkers van de reïntegratiepartners. Binnen het kader van het onderzoek is ook een dossieronderzoek¹⁷ gedaan, 50 rapporten van alleenstaande ouders werden nauwkeurig bestudeerd. Dit is dus volgens het IWI structureel een zwakke groep, afgezet tegen andere bijstandsgerechtigden.

In het dossieronderzoek werd ondermeer gekeken hoeveel ouders werden vrijgesteld met een beroep op de zorgplicht. In 34 van de 50 dossiers kregen de ouders een (partiele) vrijstelling. Bij 22 dossiers lag de oorzaak in het feit dat er geen kinderopvang geregeld kon worden. Slechts bij twee van de 50 dossiers werden geen trajecten ingezet. Dat betekent dat ondanks partiële vrijstellingen, in royale mate trajecten werden ingezet, over het totaal 78.

Het IWI heeft verder niet onderzocht in hoeverre de meer selectieve gemeenten beter scoorden op uitstroom. Toch zou dit verwacht mogen worden. In een situatie waarin instellingen met een gelimiteerd budget toch moeten scoren met succescijfers, doet zich het verschijnsel voor van *‘reconstructing the cliënt’*¹⁸: de meest succesvolle cliënten worden uitgezocht voor het aanbod.

¹⁷ kosten en moeite; dossieronderzoek, mei 2005

¹⁸ J. de Savornin Lohman, H. Raaff, in de frontlinie tussen hulp en recht.

In hoeverre de tegenvallende cijfers in het niet selectieve Maastricht te maken hebben met het ruimhartige beleid is ook niet te bewijzen, maar kan wel verondersteld worden.

2.4.2 Onbewezen meerwaarde van trajecten

De gemeente Maastricht had met elf reïntegratiepartners contracten afgesloten tot 1 januari 2005, maar in oktober 2004 was het geld op. Er heeft toen noodgedwongen een selectie moeten plaatsvinden met welke cliënten er doorgegaan werd, en met welke bureaus.

Tegelijkertijd speelde een aanbestedingsprocedure voor het nieuw te voeren beleid in 2005. Deze aanbestedingsprocedure kostte echter erg veel tijd, zodat pas op 1 juli 2005 met nieuw beleid en minder reïntegratiepartners gestart kon worden.

Van oktober 2004 tot 1 juli 2005 ontstond een soort overgangsregeling.

In oktober werd een evaluatieonderzoek gehouden waarbij WIZ consultants betrokken waren en dossiers bestudeerd werden, door de dienst zelf. Er kwamen een aantal problemen naar voren. Deze problemen werden in een interview verwoord door de projectleider werk van de dienst SEZ. De citaten in deze paragraaf zijn letterlijke noteringen uit dit interview.

Het eerste probleem was dat de meerwaarde van reïntegratietrajecten niet kon worden aangetoond. Cliënten die keurig meewerkten met een traject zaten vaak een jaar bij een reïntegratiebureau zonder door te stromen, cliënten die ingedeeld waren in fase 4, de meest zorgelijke fase, vonden soms werk. Bij de evaluatie gaven reïntegratiebureaus aan dat er altijd meerwaarde was: *“Dan zeiden ze: als we een klant behandeld hebben dan zit daar wel een andere klant, een andere persoonlijkheid, dat is ook heel wat waard. De financieringsystematiek van de gemeente is echter geordend op uitstroom en de gemeente is alleen gebaat bij uitstroom. En vanuit een welzijnsoptiek zullen we zaken anders moeten regelen”*.

Daarnaast bleek het systeem met de werkladder problemen op te leveren. Het plaatsen van een cliënt op een sport van de ladder bleek toch veel meer expertise van de WIZ-consultant te vragen dan verwacht werd. Overigens: ook in het eerdergenoemde rapport van de IWI wordt geconstateerd dat de diagnose van de bijstandsconsulent weinig voorspellende waarde heeft. Maar ook de modulaire aanpak gaf problemen: *“We zijn daar niet gelukkig van geworden. De consulent kon daar wat kopen en hier wat stoppen. We verwachtten dat cliënten de ladder op zouden klimmen maar dat lukt niet. Het kan aan de consulent liggen, dat ze niet consequent de doorstap maken en het kan aan de klant liggen. Dat ze geen ladder opmoeten maar een glijbaan die met groene zeep is ingesmeerd waar ze even hard weer afroetsjen! Terwijl mensen die op sport twee waren ingedeeld, waarvan we dachten dat wordt nooit wat, fijn uitstroomden”*.

De strategie die de gemeente Maastricht ontwikkelde om de penibele situatie in oktober 2004 het hoofd te bieden laat zich raden: er werd strenger geselecteerd. De projectleider werk: *“Nu zie je dat op iedereen maar trajecten worden losgelaten. Het scoren van trajecten was heel sterk: als ze maar op en traject zitten is het klaar. Maar je zet geen mensen op traject om het traject, maar om hem te laten uitstromen.”*

Om te beginnen kregen mensen van 46 jaar en ouder geen traject meer aangeboden. Het slagingspercentage was te gering: *“Vanaf 40, zelfs vanaf 35 raak je mensen moeilijk meer kwijt”*. Maar er werd ook heel kritisch gekeken naar mensen die 20 jaar in de uitkering zitten, een handicap hebben en niet willen: *“En wanneer weet je het verschil tussen niet willen en niet kunnen? Maar als iemand met een beenprothese en 20 jaar bijstand aangeeft dat hij niet wil, dan gaan we dat niet testen met een reïntegratiebureau. Zo iemand laat je solliciteren.”*

Maar ook bij de controle op het solliciteren worden vraagtekens gezet: *“Er is vaak op de werkvloer een gewoonte ontwikkeld om brieven te tellen die iemand gestuurd heeft. Dat is onzinnig. Op een krappe arbeidsmarkt moet je blijer zijn met één goedgerichte brief dan met tien om de regels na te leven.”*

Alleenstaande ouders vormen voor de gemeente geen structureel kansarme groep: *'je moet alleen kijken of iemand naast zijn zorgplicht 20 uur kan werken, of misschien maar vijf'*. Als mensen met weinig kansen, zoals 46plussers of mensen die lang in de uitkering zitten, zelf aangeven een kans te willen krijgen, dan krijgen ze wel een traject: *"Zodat mensen net dat zetje kunnen krijgen dat ze nodig hebben."*

De selectie van cliënten voor een traject wordt met tegenzin gemaakt, vooral het snoeien op participatie doet pijn, maar de gemeente heeft financieel meer baat bij uitstroom, temeer daar het I- deel volgend jaar met 6% gekort wordt.

Naast het niet-selectieve beleid van de gemeente en de vraag of trajectplannen wel effectief zijn, speelt ook de arbeidsmarkt een belangrijke rol bij de tegenvallende resultaten. De eerder genoemde gewoonte van consultants om mensen te overspoelen met sollicitatieverplichtingen werkt niet alleen negatief bij cliënten, maar ook bij werkgevers die geïrriteerd raken.

Matching van bijstandsccliënten, de kroon op het reïntegratietraject, is een zeer groot probleem. De weinige plaatsen die er zijn passen vaak niet goed bij de cliënten in het bestand. De projectleider werk geeft aan dat de gemeente ook niet exact genoeg het cliëntenbestand kent, waardoor ook een goede aanbesteding van instrumenten en diensten moeilijk wordt. Signalen over slecht werk van de partners komen niet systematisch door naar het beleidsniveau: *"Er zijn wel klachten, maar die zijn vaak gericht op incidenten. Uit het onderzoek onder consultants bleek ook nog eens dat consultants vaak tevreden waren over bureaus met een goede dienstverlening en rapportage maar met weinig uitstroom en ontevreden waren over bureaus met hoge uitstroom."*

Overigens: de projectleider gaf aan dat hij te weinig zicht had welk aandeel de WIZ-consulenten hadden in de (problematische) samenwerking met de partners.

2.5 Reactie op tegenvallende resultaten

Een strengere selectie van cliënten is één middel om kosten binnen de perken te houden. Andere oplossingen worden gezocht in nieuw beleid. De ladder wordt afgeschaft. Er komt een transferium waarin GSD, CWI en één reïntegratiebureau samenwerken en gezamenlijk een diagnose wordt gesteld. Er zijn dan nog vier mogelijkheden. Er zijn A-clieënten die aan het werk kunnen en B-clieënten waarbij sociale activering het hoogst haalbare is.

De A-clieënten zijn weer onder te verdelen in A1 cliënten die betrekkelijk snel aan het werk kunnen en A2-clieënten die een langer traject behoeven. Ook de B-categorie wordt ingedeeld in makkelijk te bemiddelen en iets moeilijker.

Er is nog wel aanvullende diagnostiek mogelijk door GGD of Arbo-dienst. Nog slechts twee reïntegratiebureaus kunnen trajecten verzorgen, die zijn door de aanbestedingsprocedure heen gekomen. Echter: de betalingssystematiek is aanmerkelijk strenger geworden. De begeleidingstijd is stevig gelimiteerd en de betalingssystematiek hangt nauw samen met de behaalde resultaten. Die resultaten zijn: een half jaar aan het werk, of in een periode van een jaar zes maanden, en uit de bijstand. Vanaf dat moment worden de cliënten niet langer gevolgd. Het kan heel goed dat ze na dat half jaar het werk weer verliezen. Maar dan komen ze in de WW en drukken ze niet op het budget van de gemeente. *"Rondpompen van werklozen"* wordt dat in vakkringen genoemd. Het is, net als *"reconstructing the cliënt"*, een neveneffect van output financieringssystematiek

In hoeverre het nieuwe beleid meer succes zal opleveren, is de vraag. Essentieel daarbij is hoe het nieuwe beleid op de werkvloer zal worden opgepakt.

In de nu volgende hoofdstukken staat de vraag centraal hoe in de oude situatie het beleid werd vormgegeven op de werkvloer, en dan met name naar alleenstaande moeders met kinderen toe.

Inleiding

Het onderzoek 'Kosten en moeite, WIZ consulenten in Maastricht' maakt deel uit van een groter onderzoek naar de reïntegratie van bijstandsmoeders in Maastricht.

Oorspronkelijk was dit onderzoek bedoeld als een vergelijkend onderzoek in de Euregio, de praktijken van reïntegratie zouden vergeleken worden in de steden Maastricht, Hasselt en Aken.

Om diverse redenen is besloten het onderzoek toe te spitsen op de situatie in Maastricht. Het thema reïntegratie van bijstandsmoeders naar de arbeidsmarkt in Nederland, bleek al veel meer interessante haken en ogen te hebben dan bij de start van het onderzoek kon worden voorzien.

Daarnaast speelde het feit dat ten tijde van het onderzoek de gemeente Maastricht de hele opzet van het reïntegratie beleid ingrijpend veranderde. (zie ook hoofdstuk 2)

In grote lijnen blijft in dit onderzoek de vraag centraal staan hoe WIZ-consulenten het werken met alleenstaande ouders die moeten reïntegreren naar de arbeidsmarkt, ervaren.

Bij de aanbevelingen heb ik de keus gemaakt om de focus te richten op zaken die ook in een andere uitvoeringspraktijk van belang kunnen zijn.

3.1 Perspectief van het onderzoek

Het totale onderzoek 'kosten en moeite' bestaat uit vier deelonderzoeken. In ieder onderzoeksrapport wordt de praktijk van de reïntegratie van alleenstaande moeders vanuit een ander perspectief belicht. Wanneer de vier rapporten zijn voltooid zal in een vijfde rapport de diverse perspectieven met elkaar worden vergeleken.

De vier deelonderzoeken richten zich op de volgende actoren:

- de bijstandsmoeders zelf
- de WIZ-consulenten in Maastricht
- de samenwerkingspartners op gebied van arbeidsreïntegratie van de gemeente Maastricht
- een dossieronderzoek waarin de beschreven, formele werkelijkheid is vastgelegd. Dit onderzoek biedt kwantitatieve gegevens voor de andere deelonderzoeken.

Het deelrapport 'bijstandsmoeders in Maastricht' was het eerste rapport dat uitkwam. In dit rapport geeft de doelgroep zelf aan wat belemmerende en bevorderende factoren zijn bij hun reïntegratie naar de arbeidsmarkt en hoe ze de begeleiding vanuit gemeente en het daarbij behorende netwerk ervaren. De hoofdlijnen van dit rapport waren richtinggevend voor de drie andere deelrapporten.

Ook in dit deelonderzoek waarin de WIZ-consulenten aan het woord komen, staan de thema's centraal die de bijstandsmoeders als meest relevant noemden.

Kerngedachte rond het totale onderzoek 'kosten en moeite' is dat de praktijk van 'onderop' bestudeerd en beschreven wordt.

Het tweede perspectief voor dit deelonderzoek is dat de focus gericht is op de beleving van de praktijk van de WIZ-consulent. Deze staat centraal in de hoofdstukken vier tm zeven. Natuurlijk kan deze beleving niet los gezien worden van de beleidsmatige context, die in het hele onderzoek het decor vormt voor de praktijk.

3.2 Flankerend onderzoek

Het onderzoek 'kosten en moeite' kwam tot stand binnen de context van de kenniskring CESRT (Comparative European Social Research and Theory) van de Hogeschool Zuyd. Sinds de start van het onderzoek in 2002 hebben diverse studenten van de opleiding Sociaal Juridische Dienstverlening in het kader van hun afstuderen flankerend onderzoek gedaan. In 2003 studeerden Lenny Lumens en Hanneke Moonen af op de vergelijking van de vigerende wet-en regelgeving in Maastricht, Hasselt en Aken.

In 2004 studeerden Kirsten Katzenmaier en Ine Hoomans af op het onderwerp 'Motiveren en sanctioneren' bij arbeidsreïntegratie.

In 2004 onderzocht Sebastiaan Slofstra de situatie rond kinderopvang in Maastricht.

In 2005 leverden Maudy Cromptvoets, Emina Hublic en Inge Lenders het grootste aandeel in de totstandkoming van het deelrapporten 'reïntegratiebureaus', daarnaast deden ze het dossieronderzoek van 'kosten en moeite'

In dit deelrapport wordt regelmatig naar het flankerende onderzoek verwezen. Uitgebreidere gegevens over deze onderzoeksrapportages staan in het literatuuroverzicht.

3.3 Probleemstelling, doelstelling, kernvariabelen

De probleemstelling van het totale onderzoek luidt: *Hoe worden alleenstaande moeders met een (gedeeltelijke) bijstandsuitkering begeleid bij hun reïntegratie naar de arbeidsmarkt en hoe kan de praktijk verbeterd worden?*

De probleemstelling voor dit deelonderzoek onder WIZ-consulenten luidt: *Hoe ervaren WIZ-consulenten hun eigen kennis, attitude en vaardigheden bij de begeleiding van bijstandsmoeders die (moeten) reïntegreren naar de arbeidsmarkt?*

De doelstelling van het onderzoek is: *het geven van aanbevelingen hoe de praktijk rond de reïntegratie van bijstandsmoeders verbeterd kon worden. In het verlengde daarvan levert dit onderzoek een bijdrage aan het curriculum van de opleiding Sociaal Juridische Dienstverlening.*

Met "de praktijk rond reïntegratie van bijstandsmoeders" beoog ik een bredere doelgroep te bereiken dan alleen de gemeente Maastricht. Ik verwacht dat ook andere betrokken gemeenten, reïntegratiebedrijven en beleidsmakers in de resultaten van dit onderzoek geïnteresseerd zullen zijn

In de loop van het onderzoek is de primaire focus van de doelstelling meer komen te liggen bij het onderwijs en minder bij de praktijk de Sociale dienst in Maastricht.

Kern variabelen of deelvragen in dit onderzoek zijn de volgende;

- Wat is de visie van de doelgroep (WIZ-consulenten) op het landelijke beleid?
- Wat is de visie van de doelgroep op de Maastrichtse vertaling van het beleid en de instrumenten om het beleid vorm te geven/
- Wat is de visie op de samenwerking met netwerkpartners die bij reïntegratie betrokken zijn?
- Wat zien werkers als belemmerende en bevorderende factoren bij de reïntegratie van alleenstaande ouders naar de arbeidsmarkt?

- Waaruit bestaat het methodisch repertoire van de doelgroep om met deze factoren om te gaan?
- Wanneer en op welke gronden worden sancties en vrijstellingen van de sollicitatieplicht gegeven?
- Hoe ervaren de WIZ-consulenten hun eigen deskundigheid en waar ligt de behoefte aan scholing?

3.4 Methoden van onderzoek

Dit deelonderzoek is een kwalitatief onderzoek. Gekozen is voor diepte-interviews met zes WIZ -consulenten. Het was van groot belang dat de onderzoeksgroep rustig en vrij met de onderzoeker kon praten, zonder gestoord te worden door cliënten of collega's. De gesprekken vonden plaats bij de onderzoeker thuis, aan het eind van de middag. De gesprekken duurden één a twee uur.

Bij de interviews is gewerkt met een aantekeningenblad, waarop de belangrijkste gespreksitems waren vastgelegd. Deze items waren gegenereerd uit de conclusies van het deelrapport 'bijstandsmoeders'.

Alle gesprekken zijn opgenomen en naderhand letterlijk uitgeschreven. Daarna zijn de uitspraken gecodeerd en samengevoegd. Aan de oorspronkelijke gespreksitems zijn nieuwe toegevoegd als meerdere medewerkers een bepaald onderwerp van bijzonder belang vonden. De oorspronkelijke bedoeling was om naar aanleiding van de bevindingen van dit onderzoek, de werkers van de GSD Maastricht en hun samenwerkingspartners, uit te nodigen om zelf conclusies en aanbevelingen te formuleren. Het idee daarbij was dat zelfgeformuleerde aanbevelingen meer draagvlak hebben dan aanbevelingen van buitenaf.

Omdat de beschreven praktijk in Maastricht inmiddels was veranderd, was er weinig animo om hier veel tijd en mankracht in te steken. De onderzoeker heeft er toen voor gekozen om zelf tot een selectie van conclusies en aanbevelingen te komen, die relevant zijn voor een ruimere praktijk dan de onderzochte Sociale Dienst in Maastricht.

3.5 De doelgroep

De onderzochte doelgroep bestond uit zes WIZ-consulenten die hiertoe waren aangezocht door de contactpersoon van het onderzoek bij de dienst SEZ Maastricht.

De leeftijd lag tussen de 26 en 42 jaar. Ervaringsjaren en burgerlijke staat verschilden.

Alle geïnterviewden hadden een Hbo-opleiding, de aard van de opleiding verschilden. Er waren werkers met een overwegend administratief-juridische opleiding zoals HEAO en werkers met een overwegend agogische opleiding zoals SPH of MWD.

Daar waar het relevant is zal in de uitwerking van het onderzoek gekeken worden naar de invloed van verschillen in opleiding en ervaring op de uitvoeringspraktijk.

Om de anonimiteit van de geïnterviewden te waarborgen hebben ze in dit onderzoeksrapport een andere voornaam gekregen

3.6 Validiteit van het onderzoek

Ook voor een kwalitatief onderzoek is het aantal geïnterviewden vrij klein. Of de respondenten een getrouwe afspiegeling vormen van de totale populatie WIZ-consulenten (77 FTE), is niet met 100% zekerheid te zeggen. Als docent en stagebegeleider is de onderzoeker

jarenlang bij de GSD Maastricht betrokken geweest, vanuit die ervaring is de indruk dat het zeker om een representatieve groep gaat.

Bij de conclusies en aanbevelingen worden gevonden resultaten regelmatig vergeleken met andere onderzoeken, zowel gerenommeerde landelijke onderzoeken als onderzoeken die studenten SJD binnen dit kader gedaan hebben.

Al met al heeft dit onderzoek niet de pretentie dat het 'de waarheid' -voor zover die al kan bestaan- in Maastricht beschrijft. Wel geeft het rapport een goede indicatie van ontwikkelingen en dilemma's waar WIZ-consulenten voor staan.

Inleiding

WIZ-consulenten zitten in de uitoefening van hun functie per definitie in een spagaat. Enerzijds zijn ze gemeenteambtenaren en hebben zij de opdracht het landelijk en gemeentelijke beleid strikt uit te voeren. Aan de andere kant werken zij met de WWB, een wet die in beginsel een individualiseringsprincipe kent en worden ze, ook vanuit het gemeentelijk beleid, geacht om maatwerk te leveren.

Strikt uitvoeren van beleid en maatwerk leveren stelt de consulent af en toe voor lastige dilemma's. Reïntegratie van bijstandsmoeders is sowieso een thema waarin diverse dilemma's op de achtergrond meespelen, bijvoorbeeld arbeidsmoraal versus zorgmoraal.

Bij de vraag hoe consulenten omgaan met deze spagaat, is het belangrijk te weten hoe zij tegen het gevoerde beleid aankijken. Verwacht mag worden dat beleid waar de consulent achter kan staan, ook als persoon, de spagaat tussen wetsuitvoering en maatwerk beter te hanteren maakt.

In dit hoofdstuk kijken we eerst naar de visie van de WIZ-consulenten op de WWB in het algemeen en daarna op de vertaalslag die de gemeente Maastricht daaraan gegeven heeft. Bij de invoering van de WWB heeft de consulent instrumenten aangereikt gekregen om arbeidsreïntegratie mogelijk te maken. Maar hoe doelmatig vinden de werkers deze instrumenten?

Discretionaire ruimte is de ruimte of de gegeven flexibiliteit die medewerkers hebben om zelf keuzes te mogen maken om binnen het beleid maatwerk voor de cliënt tot stand te brengen. Hoe ervaren de medewerkers deze ruimte?

4.1 Visie op WWB en reïntegratie in het algemeen

De geïnterviewde consulenten zijn in grote lijnen positief over de WWB, met name op het onderdeel reïntegratie. Er worden verschillende argumenten gegeven waarom het goed is dat de WWB meer de nadruk legt op werk boven bijstand en het minder vrijblijvend is dan in de oude ABW.

WIZ-consulenten vinden oprecht dat werk positief is voor mensen, dat ze hun eigen inkomen verdienen, zaken bijleren en meer contacten krijgen met anderen. Ook wordt het positief gevonden dat iedereen arbeidsverplichtingen heeft.

Anna: "De cliënt rolt in een cultuur van 'ik moet aan de slag'. Terwijl zij vroeger werd ontheven en dan werd er ook niet verder gekeken of er nog mogelijkheden waren. Dus dwingt het ons als consulenten ook om een andere insteek te gebruiken"

Het feit dat de WWB meer verantwoordelijkheid voor reïntegratie bij de gemeente zelf legt, wordt ook als positief ervaren.

Toch zijn er ook kritiekpunten. De grootste klacht is dat de wet te strikt is. *Jan: "Wat heeft het voor zin om iemand van 55 die 20 jaar uit het arbeidsproces is en die je al tien jaar hebt opgegeven te*

reïntegreren? Dan moet je het zeggen dat je het tien jaar verkeerd hebt gedaan? Dat kan niet, dat bestaat niet”.

Werkers kunnen zich goed voorstellen dat cliënten in de stress schieten als ze ineens fulltime moeten werken en de zorg voor kinderen in de knel komt. We komen hier in hoofdstuk 6 op terug.

Een ander kritiekpunt is dat dwang niet altijd goed werkt en in veel gevallen meer te bereiken valt met samenwerken. Het is heel vervelend om een cliënt met wie je op vrijwillige basis al stappen hebt ondernomen ineens de boodschap moet verkopen dat het moet, dat het een verplichting is.

4.2 Visie op de Maastrichtse vertaalslag van de WWB

In grote lijnen straalt de positieve visie van de consulenten op de WWB, ook af op de vertaalslag die de gemeente Maastricht hier aan gegeven heeft maar we zien hier meer punten van kritiek. Dat is ook logisch, op het gemeentelijk niveau worden uitvoeringsbepalingen gegeven aan een wet en die zijn zeer bepalend voor de effectiviteit en daarmee voor een belangrijk deel het plezier waarmee de consulent zijn werk doet.

Positief zijn de geluiden dat iedereen nu goed onder de loep wordt genomen, niemand staat meer op een vergeten zijspoor en er zijn nu instrumenten beschikbaar om reïntegratie te bevorderen. Wim: *“We hebben een reïntegratiegids. We werken met 9 à 10 reïntegratiebedrijven samen. Die hebben een behoorlijk breed aanbod, en ja, daar kun je wel wat mee. Absoluut”.*

Een belangrijk kritiekpunt is de snelheid waarmee een en ander is ingevoerd, daar hadden de cliënten last van, maar ook de consulenten. Mirjam: *“ik voelde me gepushed om de cliënten te pushen, achteraf viel het wel weer mee.”*

De kritiek dat de WWB te strikt is en te weinig onderscheid maakt, komt voor een deel ook voor rekening van de gemeente. Er wordt te positief (of misschien naïef) gedacht door de beleidsmakers. Jan: *“In Maastricht is altijd geroepen ‘iedereen kan wat’ maar ik denk dat het niet zo is. Iemand sociaal activeren klinkt leuk en aardig, maar is degene die je dat aanbiedt wel op zoek naar ontplooiing? Je kan wel iemand aanwijzen en zeggen ‘je gaat maar mooi vrijwilligerswerk doen’ maar iemand moet dat ook maar willen en kunnen”*

Naast positieve geluiden over de beschikbare instrumenten wordt ook een kritische kanttekening gemaakt, het is minder dan voorheen mogelijk om cliënten een opleiding te laten volgen. Dit heeft alles te maken met het feit dat in de WWB de term ‘passende arbeid’ vervangen is door de term ‘algemeen aanvaardbare arbeid’ Als cliënten aan de slag kunnen als poetshulp, krijgen ze geen opleiding meer aangeboden waarmee ze betere en meer duurzame perspectieven zouden kunnen krijgen.

Het grootste knelpunt dat wordt ervaren is dat de consulenten weliswaar opdracht hebben gekregen om meer tijd te steken in reïntegratie, maar de stroom van andere werkzaamheden is niet afgenomen. Het is een schaduwkant van het integrale model (zie hoofdstuk 2).

Mutatieprocessen zijn de boosdoeners. Mensen gaan verhuizen, krijgen kinderen of kinderen gaan de deur uit, bijzondere bijstand, het zijn allemaal zaken die niet kunnen wachten. Kees: *“Je mag blij zijn als je tijd over hebt om te kijken naar uitstroom, dus wat doe je als consulent? Je meldt ze aan bij een reïntegratiebedrijf en je hoopt dat het verder goed gaat, maar fatsoenlijk bijhouden, fatsoenlijk volgen kun je niet, is mijn mening”.*

Het knelpunt dat reïntegratie toch weer dreigt te verstikken in een berg mutaties en computerwerk, net als bij de oude ABW, is des te pijnlijker omdat alle consulenten aangeven dat zij het begeleiden van reïntegratie zinvol vinden en passend bij hun professionaliteit. De geïnterviewde consulenten hebben ook een opleiding die daarmee in overeenstemming is. Een enkele keer klinkt de suggestie dat het toch beter zou zijn om te werken met specifieke uitstroomconsulenten, zoals dat ook in Heerlen gebeurt.

Ook betreurt men het, maar dat is een onderdeel van de WWB, dat er niet meer met specifieke doelgroepen gewerkt wordt. (Dit komt terug in hoofdstuk 6, visie op alleenstaande ouders.)

4.3 Doelmatigheid van instrumenten

In paragraaf 4.2 zagen we dat de WIZ consulenten tevreden waren dat de gemeente Maastricht zo'n ruim aanbod aan instrumenten had. Te denken valt hierbij aan aanvullende diagnostiek, jobhunting, sollicitatietraining, kinderopvang, gesubsidieerde banen. Als de consulenten bevraagd worden op de kwaliteit van die instrumenten, dan zijn ze een stuk minder tevreden.

Ze zien te weinig uitstroom, ondanks de trajecten. Daarnaast is er kritiek op de werkwijze van de samenwerkingspartners die de instrumenten aanbieden. En de cliënt klaagt bij de consulent ook vaak over de begeleiding die hij krijgt. Een paar consulenten vinden het aanbod gevarieerd genoeg, anderen signaleren dat er leemten zijn.

Anna: "ik vind het aanbod sowieso wat beperkt. Je zou veel meer willen dat mensen aan zichzelf kunnen werken en aan hun zelfvertrouwen. Cliënten kunnen de richting op van directe toeleiding of van activering. Daar tussenin zou in principe van alles mogelijk moeten zijn zitten maar dat mis ik in het aanbod". Hoe worden de diverse instrumenten door de consulenten gewaardeerd?

Kinderopvang

Kinderopvang is voor de reïntegratie van alleenstaande ouders een belangrijk instrument. Sterker nog, de gemeente kan een cliënt alleen maar een arbeidsverplichting opleggen als kinderopvang is geregeld. En dat gaat moeizamer dan verwacht, met name bij crèches. Er is vaak geen plaats en cliënten moeten van de ene op de andere dag starten. Dan ontstaan er problemen Wim: *"Dan zal de cliënt niet kunnen starten op die dag en dan zoeken ze iemand anders. Ja, dat gebeurt."*

Gesubsidieerde banen

De afgelopen jaren is er een golfbeweging te zien geweest op het gebied van gesubsidieerde banen, bij de start van het kabinet Balkenende werd stevig gesnoeid in de zgn. Melkertbanen, gesubsidieerde banen die in de jaren 90 in het leven waren geroepen om werklozen via tijdelijk gesubsidieerd werk, door te laten stromen naar de reguliere arbeidsmarkt.

Maar het aantal gesubsidieerde banen en banen waar loonsubsidie voor gegeven wordt, neemt toch langzaam weer toe. De consulenten vinden het instrument op zichzelf goed. Echter: het lukt maar een klein deel van de cliënten om van gesubsidieerd werk door te stromen naar een reguliere baan. Voor een deel kan dat aan de cliënten liggen, maar er zijn ook problemen bij werkgevers die graag de subsidie met de cliënt zien meekomen maar zich verder niet inspannen om de cliënt vast in dienst te nemen.

Een ander probleem vinden de consulenten het gebrek aan creativiteit bij de werving van gesubsidieerde arbeid. Het is vaak standaard de MTB (de vroegere sociale werkplaats). *Mirjam: "Veel vrijwilligerswerk zou heel goed gesubsidieerd werk kunnen zijn. Als je doorneemt wat mensen op en dag of in een week doen en wat hun activiteiten zijn, daar zit heel nuttig werk bij".*

Trajectbegeleiding

Bij de invoering van de WWB moest voor iedere cliënt een trajectplan worden opgesteld. De meerwaarde hiervan is dat alle cliënten aandacht krijgen op hun inzetbaarheid voor de arbeidsmarkt. Het is echter een hele operatie die al gauw bureaucratische trekken dreigt te gaan krijgen. *“Jan: Van hogerhand is het een plicht om iedere klant op een traject te zetten, zodra het op papier staat is het goed. De meerwaarde is heel laag, het inkopen van trajecten leidt niet tot duurzame uitstroom.”*

De consultants uiten veel kritiek op de partners die de reïntegratietrajecten uitvoeren. Het belangrijkste kritiekpunt is dat te snel wordt uitgegaan van de zelfredzaamheid van de cliënt. Na een korte introductie moeten ze hun weg vinden op het internet en brieven schrijven. Er is te weinig persoonlijk contact met de cliënt. Ook zijn de gesprekken weinig frequent. Dat geldt niet alleen voor de trajectbegeleiders van de reïntegratiebedrijven, maar ook voor coaches die cliënten begeleiden op werkervaringsplekken. *Reina: “mensen op werkervaringsplekken zien hun coach te weinig. Als ze in een dip zitten moeten ze gelijk op zo iemand kunnen terug vallen en dat gebeurt niet, ik baal daar van.”*

Een ander punt van kritiek betreft de tussenrapportages. Die komen volgens de consultants te laat, er staat te weinig in of ze zijn te rooskleurig. *Mirjam: “Dan staat in zo’n rapport dat alles goed verloopt en vertelt de cliënt dat hij amper gesprekken heeft gehad en alleen achter een computer zit om vacatures van internet te plukken. Dat is toch zonde van het geld?”*

Opleidingen

De mogelijkheid die de GSD biedt om opleidingen te volgen, is in vergelijking met de ABW tijd erg beperkt. Een opleiding moet kortdurend zijn en er moet een baangarantie aan vast zitten. En als het even kan moet een potentiële werkgever de opleiding betalen. De gemeenteraad van Maastricht heeft in de reïntegratieverordening vastgesteld dat alleenstaande ouders meer kansen voor opleiding moeten krijgen, opdat ze ook met parttime werk boven het bijstandsniveau kunnen uitkomen. Deze paragraaf is echter niet bij de geïnterviewden bekend.

Over de kwaliteit van de opleidingen, bijvoorbeeld bij Leeuwenborg, kunnen de werkers weinig zeggen, behalve dat ook na het volgen van een opleiding de uitstroom tegen valt. In grote lijnen zijn de werkers het eens met het gevoerde opleidingsbeleid. *Anna: “Ik keek altijd al heel kritisch naar opleidingen Ik heb cliënten die jaren uit het arbeidsproces zijn maar wel veel ambities hebben. Die cliënten schatten zichzelf nog wel eens te hoog in.”*

De consultants zijn te spreken over de effecten van praktijkopleidingen, eventueel in combinatie met werkervaringsplekken. Praktijkopleidingen rapporteren ook, in tegenstelling tot algemene opleidingen.

In het verleden kwam het nog wel eens voor dat een cliënt een algemene opleiding kreeg maar daarna toch een drempel had om aan het werk te gaan. De consultants schatten de effectiviteit van algemene opleidingen laag in.

Kosten en moeite van de instrumenten

Er is veel geld gemoeid bij de reïntegratie, de consultants zijn zich daar goed van bewust. Het leidt tot grote ergernis als de effecten tegenvallen. *Jan: “laat ik er maar over op houden, maar het geld voor reïntegratie was halverwege het jaar al op. Kijk, als je veel geld hebt dan is het makkelijker uitgeven dan wanneer je een beetje hebt. Men zegt altijd dat instellingen geld dat ze niet besteden moeten terug geven dus geven ze het veel te weinig kritisch uit. We hebben zoveel trajecten uitbesteed*

en dat zou dus ook zoveel moeten opleveren, maar ik zie het niet. Ik ken de officiële cijfers niet, ik heb het ook veel te druk om daar studie van te maken."

De cliënten krijgen officieel geen rekeningen te zien, maar consulenten laten de cliënten wel weten hoeveel kosten er gemaakt worden. Mirjam: *"Ik laat de cliënten wel weten wat het kost, ook om ze te motiveren in de zin van 'wij geven geld aan jou uit en doe er dus wat mee'. Dan zeggen de cliënten ook: voor die 4000 euro doen ze verrekt weinig voor me"*.

4.4 Discretionaire ruimte

Onder discretionaire ruimte wordt verstaan: de gegeven flexibiliteit die een werker heeft om binnen de mogelijkheden van de wet en de uitvoeringsbepalingen van de instelling, eigen beslissingen te kunnen nemen op basis van zijn professionele inzichten¹⁹. In het begin van dit hoofdstuk zagen we dat een consulent in de spagaat zit tussen de dubbele eis: zich aan de regels houden enerzijds en maatwerk leveren anderzijds.

Discretionaire ruimte is onontbeerlijk als een consulent maatwerk wil leveren en zich voor de keuzes die hij hierbij maakt wil legitimeren. De geïnterviewde consulenten kenden de term discretionaire ruimte niet, maar herkenden het verschijnsel zeker wel. Ook herkenden zij het feit dat discretionaire ruimte noodzakelijk is om maatwerk te kunnen leveren.

De werkers gaven aan dat de ruimte bij de ABW groter was dan bij de WWB. Voor een deel heeft dat te maken met het feit dat het een nieuwe wet betreft. Bij de invoering van een nieuwe wet wordt aan een uniforme en strikte naleving veel waarde gehecht. Bij de uitvoering moeten alle neuzen dezelfde kant op. Daarbij speelt mee dat de invoering van de wet heel snel ging. Jan: *"Die ruimte heb je bij de WWB ook wel, maar je hebt nog geen ervaring. De ruimte moet je wel hebben anders kan je geen kant op."*

De WWB geeft op zichzelf minder ruimte voor vrijstellingen van de arbeidsplicht van alleenstaande ouders, wel wordt gesteld dat bij ouders met kinderen onder de vijf jaar goed naar de situatie gekeken moet worden. Anna voegt er aan toe: *"Maar er zijn ook andere mensen die je de verplichting niet kan opleggen, punt uit, heel basaal."* Discretionaire ruimte is nodig om vast te stellen of de cliënt terecht een beroep kan doen op vrijstelling van arbeid vanwege zorgplicht en bij het bepalen wat het meeste geschikte traject voor cliënt is.

Reina en Wim geven aan dat ze genoeg ruimte hebben om bijvoorbeeld zelf een keus te maken voor passende instrumenten bij cliënten. Maar zodra er knelpunten ontstaan is de ruimte niet toereikend om passende oplossingen te creëren.

Jan stelt: *"de consulenten hebben de rol van regisseur. Voor die rol wordt veel te veel voorgekauwd en kan je geen eisen stellen aan bureaus of naar een ander gaan. Je kan bijvoorbeeld een medische keuring aanvragen en dan komt er een advies. Je kan dan een pakket zorg aanbieden, maar dan is het moeilijk om alles goed op elkaar af te stemmen en daar heb je die discretionaire ruimte voor nodig."*

Voor Anna is het een kwestie van creativiteit: *"Ik ben een persoon die een beetje eigenwijs is daarin. Ik laat me niet altijd leiden door regels, je wordt vaak gedwongen een bepaalde richting in te gaan met een cliënt, maar ik probeer toch mijn eigen weg daarin te vinden. Zolang ik niet op het matje geroepen word, doe ik dat."*

Nieuwe wetten, en de WWB is daarin geen uitzondering, dragen impliciet de boodschap uit van nieuwe bezems die schoonvegen. Daar wordt de conclusie aan verbonden dat een strikte naleving van de wet een absolute voorwaarde is. Na verloop van tijd wordt dit wat gerelativeerd en blijkt de striktheid in de praktijk niet haalbaar en, zo ervaren de consulenten in Maastricht, wordt de soep toch niet zo heet gegeten als hij werd opgediend.

¹⁹ De Savornin Lohman J. en Raaff H.M., *in de frontlinie tussen hulp en recht*. uitgeverij Coutinho, Bussum 2002

Toch blijft de collectieve ervaring dat de ABW meer ruimte bood dan de WWB. Het wordt niet alleen als nadeel ervaren. Bij strikte wetgeving en een geprotocolleerde, sterk gestuurde uitvoeringspraktijk, krijgt willekeur minder kans.

Mirjam: "Als een consulent het te druk had, gaf hij een cliënt makkelijker vrijstelling. Dat gebeurt nog wel, maar minder, het blijft mensenwerk. Je kan ook niet allemaal alles het zelfde aanpakken. Zo zie je bijvoorbeeld verschil tussen consulenten die zelf kinderen hebben en consulenten van 24 die net van de opleiding komen huppelen". Ondanks de afname van de discretionaire ruimte, blijven cliënten afhankelijk van de persoonlijke visie van de consulent.

De onderzoeker heeft de geïnterviewden gevraagd naar leeftijd, het al dan niet hebben van kinderen en opleiding. Het was niet zo dat de geïnterviewden met kinderen milder of strenger waren dan de consulenten zonder kinderen. Wel bleek de opleiding van belang, consulenten met een agogische opleiding waren meer getraind om objectief te kunnen beoordelen wat de situatie met kinderen voor een cliënt betekent. Consulenten met een andere opleiding hadden meer de neiging de situatie van de cliënt met kinderen te vergelijken met hun eigen situatie: Wim *"Als mijn vrouw en ik het kunnen, kunnen zij het ook"*. Of juist andersom: Reina: *"Ik zou er ook grote moeite mee hebben."*

Discretionaire ruimte is noodzakelijk om maatwerk te leveren, de schaduwkant heet willekeur: de cliënt is afhankelijk van de professionaliteit en de persoon van de werker.

Bij het zoeken naar een evenwicht tussen uitvoeringsvrijheid en willekeur is het noodzakelijk dat toetsing plaats vindt. Bij de dienst vindt toetsing verticaal plaats, een juridisch geschoold medewerker toetst de beslissing van de medewerker op grond van rechtmatigheid en solide argumentatie. Op basis daarvan leren de consulenten welke regels en argumenten aanvaardbaar zijn en binnen de rapportages spelen ze daar op in: *"als ik het zus of zo formuleer dan krijg ik het er door"*

Een andere manier van toetsen is een horizontale benadering, op basis van professionaliteit en collegialiteit elkaar bevragen op genomen beslissingen en de legitimatie daarvan, een vorm van intervisie. Volgens alle werkers schiet dat overleg tekort in kwaliteit en frequentie, de uitwisseling vindt veelal informeel plaats.

4.5 Samenvatting

In grote lijnen staan de WIZ-consulenten achter het reïntegratiebeleid zoals dat in de WWB wordt voorgestaan. Op de vertaalslag die de gemeente Maastricht hieraan gegeven heeft, is meer kritiek. Deze kritiek kent twee hoofdpunten: een te groot optimisme en te weinig mogelijkheden tot maatwerk.

De consulenten vinden het positief dat alle cliënten nog eens kritisch tegen het licht worden gehouden op hun mogelijkheden. Aan de andere kant blijft er een grote categorie cliënten die al jarenlang is opgegeven en waar niets meer mee te beginnen valt. Mogelijkheden voor het leveren van maatwerk valt tegen. Een nieuwe wet is altijd strikt, bij bekende wetgeving weten werkers beter de mogelijkheden te vinden en te benutten. Een deel van de werkers gelooft niet in het verplichte karakter van de trajectplannen, ze hebben meer vertrouwen in een op vrijwilligheid gebaseerde samenwerking met (gemotiveerde) cliënten.

Hoewel reïntegratie binnen het takenpakket van de consulent nu een hogere prioriteit heeft gekregen, is de tijd die daadwerkelijk aan reïntegratie besteed kan worden niet veranderd. Nog steeds gaat in de mutaties meer tijd zitten en vinden de consulenten het frustrerend dat ze een onevenredig groot deel van de werktijd achter de computer doorbrengen.

In principe vinden de consulenten het een goede zaak dat er veel instrumenten zijn ingezet voor reïntegratie. Bij de doelmatigheid en kwaliteit van de instrumenten worden nog al wat kanttekeningen geplaatst, ze leiden te weinig tot uitstroom en ze zijn verschrikkelijk duur.

Een punt van kritiek is ook dat de instrumenten te bureaucratisch zijn en te weinig mogelijkheden bieden tot creativiteit en maatwerk.

De discretionaire ruimte binnen het nieuwe beleid is beperkter dan binnen de ABW. De werkers betreuren dit, maar verwachten dat de ruimte weer zal toenemen als het beleid meer is ingeburgerd. De willekeur is afgenomen, alle consulenten moeten nu de focus hebben op werk voor hun cliënten. Het intercollegiaal overleg dat een dergelijk proces moet begeleiden schiet echter tekort.

Inleiding

Bij het reïntegratieproces van bijstandcliënten zijn veel partijen betrokken.

De gemeente heeft hier in een coördinerende functie. De WIZ-consulent wordt geacht als een spin in het web te zitten; contact onderhouden met de cliënt, opdracht geven aan de samenwerkingspartners en het proces sturen en bewaken.

In het hele domein van reïntegratie zien we dat instellingen onderling een vrij strakke taakafbakening hebben, wat verkokering in de hand werkt. De WIZ-consulent is een casemanager die moet zorgen dat partijen samenwerken om het einddoel te bereiken: uitstroom. In dit hoofdstuk bekijken we hoe de samenwerking verloopt.

We beginnen met een paragraaf waarin gekeken wordt wat de consulenten belangrijke criteria vinden om de kwaliteit van de samenwerkingspartners te beoordelen.

Vervolgens kijken we hoe de communicatie tussen WIZconsulent en samenwerkingspartners verloopt. Ten slotte komt de vraag aan de orde hoe deze communicatie verbeterd kan worden.

5.1 Beoordelingscriteria van WIZ-consulenten

In hoofdstuk 4 lazen we dat de WIZ-consulent een grote mate van vrijheid heeft bij het inkopen van instrumenten bij reïntegratiebureaus en andere samenwerkingspartners. Op grond van welke argumenten kiest een medewerker een bepaald instrument, en bij welk bureau? Om de antwoorden enigszins vergelijkbaar te maken heeft de onderzoeker eerst gevraagd welke criteria ze voor zichzelf hadden om de kwaliteit te bepalen. De volgende criteria werden genoemd (niet in volgorde van belangrijkheid): uitstroom, rapportage, bejegening van cliënten, diagnostiek, toegang tot- en gebruik van relevant netwerk en directe communicatie.

 criterium 1: uitstroom

Het meest voor de hand liggende criterium om een samenwerkingspartner te beoordelen is het effect: dragen de inspanningen met de cliënt daadwerkelijk bij aan uitstroom?

In het vorige hoofdstuk kwam naar voren dat dit naar de mening van de consulenten te weinig het geval is, dit komt overeen met de onderzoeksrapportages die in hoofdstuk 1 en 2 genoemd worden.

Kees: "Ik vind bijvoorbeeld bureau A heel goed, goede rapportages, goede afspraken. Maar wat dan jammer is dat ondanks dat het een onderdeel is van een uitzendbureau er heel weinig uitstroom is, je zou toch verwachten dat ze hun netwerk en connecties beter zouden gebruiken."

Het komt nog al eens voor dat de consulenten aanvankelijk tevreden zijn met de bureaus, maar de tevredenheid neemt af als uitstroom uitblijft

Tegelijkertijd zien we dat bij de consulenten weinig optimisme bestaat over de kans op uitstroom voor bijstandcliënten in het algemeen en met name bij de doelgroep alleenstaande

moeders. Dit gebrek aan optimisme bij medewerkers ligt niet alleen aan de cliënten of de bureaus, maar ook aan de arbeidsmarkt. *Wim: "je ziet gewoon dat mensen die in de WW zitten voorgaan, omdat ze relevante en recente arbeidservaring hebben. Het is sowieso een moeilijke doelgroep die we in huis hebben. Dus moet je bij een slechte economie geen wonderen verwachten dat je een uitstroom van 100% hebt".*

criterium 2: rapportage

Zonder uitzonderingen noemen WIZ-consulenten dat een tijdige en uitvoerige rapportage een belangrijk criterium is. Dat is goed te verklaren. WIZ-consulenten moeten cliënten controleren en vervolgens wordt de WIZ-consulent weer gecontroleerd. De reïntegratiebureaus moeten tijdig hun rapportage inleveren, maar uit de gesprekken bleek dat dit vaak niet lukte. *Reina: "De cliënten komen één keer in de zeven à acht maanden op gesprek. Dan kan het zijn dat er gecorrigeerd moet worden omdat iemand bijvoorbeeld niet goed meewerkt aan reïntegratie. Als er dan geen tijdige of onvolledige rapportage ligt, dan komt het te laat naar voren als een traject niet goed loopt."*

criterium 3: bejegening van cliënten

In hoofdstuk 4 zagen we dat reïntegratiebureaus -volgens de consulenten- de zelfwerkzaamheid en het niveau van de cliënten te hoog inschatten. In z'n algemeenheid vinden de consulenten dat reïntegratiebureau's niet goed aansluiten bij het niveau van de cliënt. *Anna: "Als ik kijk naar de trajecten die worden aangeboden, vind ik dat ze heel complex overkomen. Dan denk ik 'mijn God wat heb ik nu weer ingekocht of wat gaan ze doen', wat ik mis is dat dicht bij de cliënt wordt gekeken, in de zin dat je haar toch eens vaker bij de hand moet nemen en goed moet luisteren..."*

Een ander punt van kritiek is de lage frequentie: *Reina: "je kijkt dan wat er is gebeurd. In een jaar tijd waren er maar twee gesprekken met mevrouw geweest. Dat vond ik heel weinig en zoals het gesprek verliep, daar was ik ook niet tevreden over."*

De consulenten geven aan veel waarde te hechten aan het oordeel van cliënten. Cliënten geven hun visie echter niet ongevraagd en signalen van cliënten worden niet systematisch bijgehouden en geëvalueerd.

criterium 4: diagnostiek

De kwaliteit van de diagnostiek is wezenlijk om plannen uit te kunnen zetten. Twee instellingen, de GGD en bureau Argonaut zijn deskundig in het leveren van aanvullende medische- en psychosociale diagnostiek. Soms vinden de consulenten de diagnoses te vaag of incompleet. Soms heeft de consulent het gevoel dat de instelling klakkeloos het verhaal van de cliënt overneemt. *Jan: "Bij een goede diagnose komt de cliënt er niet altijd goed uit, maar heeft hij wel het gevoel dat er goed geluisterd is, dat is anders dan het verhaal overnemen. Zowel cliënt als medewerker kunnen dan gemotiveerd verder gaan kijken."*

criterium 5: relevant netwerk

Het wordt belangrijk gevonden dat bureaus goed gebruik maken van een netwerk van werkgevers, maar ook van hulpverleningsmogelijkheden.

De ergernis is groot als dit misloopt en gemaakte afspraken niet worden nagekomen: *Jan: "Ze zouden voor die cliënt de papieren in orde maken, aanmelding, studiefinanciering en dat is helemaal fout gelopen terwijl ik dat had ingekocht!! En dan denk ik, is dat nu zo moeilijk. Ik krijg dan wel excuses aangeboden maar daar schiet die cliënt niets mee op."*

criterium 6: directe communicatie

De medewerkers stellen het bijzonder op prijs als er op initiatief van het reïntegratiebedrijf direct overleg is over een bepaalde cliënt. Sommige medewerkers geven aan met een cliënt mee te gaan naar een reïntegratiebureau als de cliënt niet tevreden is. Dat kan voor alle partijen verhelderend werken.

De mate waarin de bureaus aan bovenstaande criteria voldoen verschillen, de consultants zijn niet eenduidig in hun voorkeuren voor bepaalde bureaus. De werkers kijken niet alleen naar het bureau, maar gaan af op ervaringen met specifieke medewerkers.

Soms daalt volgens de consultants de kwaliteit van bureaus weer als ze meer opdrachten krijgen. Sommige geïnterviewden denken dat dit te maken heeft met de marktwerking: *Mirjam: "Daar hebben ze ook echt te weinig tijd om goed met mensen te werken. Ze moeten scoren en deadlines halen".*

5.2 Samenwerking tussen WIZ-consulenten en partners

In hoofdstuk 1 zagen we dat in de wet SUWI (2002) bepaald is welke instellingen betrokken moeten zijn bij arbeidsreïntegratie en hoe de taken tussen instellingen onderling verdeeld zijn. Na drie jaar SUWI zou verwacht mogen worden dat de samenwerking tussen de hoofdrolspelers, te weten het CWI, de gemeente en de UWV, gegroeid zou zijn. De Inspectie Werk en Inkomen gaf in 2004 aan dat de afstemming nog niet goed liep.

De praktijk in 2005 in Maastricht laat hetzelfde beeld zien. Het eerste dat opvalt is dat de consultants ronduit negatief zijn over de communicatie met CWI en UWV. Dit is des te opmerkelijker omdat het hier gaat om een samenwerking waarin instellingen een formeel en structureel samenwerkingsverband hebben, we denken hierbij aan de Wet Poortwachter, doelstellingen waar veel tijd en energie in is gaan zitten.

Wim: "Wat betreft het CWI, ik vind dat je helemaal niet kunt spreken van samenwerking. Ik vind het minimaal. Bijvoorbeeld fase 1 cliënten die worden geacht zelfstandig werk te kunnen vinden, die zouden door het CWI opgepakt moeten worden door ze regelmatig uit te nodigen en naar de banenmarkt te sturen en dergelijke. Ik vind dat daar weinig controle op is. Ik denk trouwens dat zij het daar ontzettend druk hebben, maar ja. In principe zouden wij daar niets aan hoeven te doen, maar de situatie is anders, ik houd ze zelf in de gaten. Ik ben er niet kapot van. Je ziet ook dat ze op het CWI komen en dan zeggen ze 'daar is de vacaturebank, doe je best'. Dat is geen begeleiding".

Een ander knelpunt is de combinatie WW, of WAO en bijstand, 'de samenlopers' in het jargon van de consultants. In principe is het UWV verantwoordelijk voor de reïntegratie van deze samenlopers, maar als de UWV te weinig aan reïntegratie doet blijft de cliënt in de (bijstands)uitkering. Daarnaast speelt slechte communicatie een rol. *Jan: "Collega's daar stellen zich heel formeel op, als je belt en je vraagt hoe zit het met die en die uitkering, dan zeggen ze 'ik mag geen telefonische informatie verstrekken'."*

Maar ook in de samenwerking tussen WIZ-consulenten en reïntegratiebureaus schort het een en ander. In de vorige paragraaf zagen we dat goede, volledige en tijdige rapportage voor de WIZ-consulent een belangrijk criterium is. Ook zagen we dat de WIZ-consulent vaak kritisch aankijkt tegen de diagnoses en de adviezen van de bureaus.

Uit de interviews komt een beeld naar voren dat naar iedere cliënt minstens twee keer gekeken wordt, door de GSD, door een arbeidpsycholoog van een Arbo-dienst en vaak ook nog door een reïntegratiebureau. De WIZ-consulent heeft vaak, over langere tijd en over verschillende problemen, contact met de cliënt. Maar de consultant heeft vaak geen tijd voor intensieve gesprekken. Echter: in de loop van de tijd ontwikkelt de consultant wél een beeld

over de persoon en leefomstandigheden van de cliënt en kan een inschatting maken wat een cliënt op gebied van reïntegratie kan en wil.

De consulent verwijst de cliënt dan vervolgens naar een reïntegratiebedrijf of naar Argonaut voor aanvullende diagnostiek. Deze bedrijven hebben in de ogen van de consulenten meer tijd, en meer expertise. Dan gaat het echter wel om een momentopname.

Als de diagnostiek en adviezen overeenkomen met het beeld van de WIZ-consulent, is er voor de consulent reden tot tevredenheid. Wim: *"Dan is er twee keer goed naar gekeken."*

In de vorige paragraaf zagen we dat de problemen ontstaan als er een ander beeld uit de adviezen tevoorschijn komt, de WIZ-consulent is het niet eens met de diagnose en de adviezen. Dat zou het moment moeten zijn waarop WIZ-consulent en reïntegratiemedewerkers communiceren, met als doel om beide visies op cliënt naast elkaar te leggen. Dat zou zeer zinvol zijn, omdat dan de visie van de consulent die gebaseerd is op oppervlakkige kennis maar wel over de langere termijn, gecombineerd wordt met de visie van de expert die de cliënt intensiever, maar korter ontmoet

Uit de interviews komt naar voren dat deze uitwisseling niet of nauwelijks plaatsvindt.

Mirjam: *"Ik ben geen reïntegratiemedewerker, ik ben contactpersoon en probeer dingen in gang te zetten."* Na het in gang zetten stelt de consulent zich afwachtend op, ook in de communicatie. Een goede samenwerking blijkt vaak heel persoonsgebonden te zijn. Niet zozeer de instelling is belangrijk voor de keuze van de consulent, maar een bepaalde persoon die daar werkzaam is. Een WIZ-consulent die een goed persoonlijk contact heeft met een bepaalde medewerker, zal sneller met hem contact opnemen als er vragen zijn bij andere, gemeenschappelijke cliënten.

Vanuit de beleidsoptiek zou de consulent een soort spin in het web moeten zijn. Ze zijn zich daar van bewust en weten wat ze zouden moeten doen. Hulpverlening inschakelen kan in veel situaties belangrijk zijn. Maar wie moet dat oppakken? De verwachting van sommige consulenten is dat reïntegratiebedrijven dat wel zullen doen, andere denken dat de WIZ consulent daarvoor verantwoordelijk is. En dan blijkt ook nog dat consulenten vaak niet weten dat een cliënt al in een hulpverleningsproces zit.

Wanneer de hulpverlening op gang is gekomen, blijkt dat hulpverleners bij het maatschappelijkwerk en de RIAGG huiverig zijn om informatie te geven die van belang is voor het reïntegratieproces. Ook geven de consulenten aan dat er binnen de dienst SEZ te weinig informatie beschikbaar is over passende hulpverleningsmogelijkheden.

Al met al komt uit de interviews een beeld tevoorschijn waarin de WIZ consulent zich daadwerkelijk realiseert dat hij de spin in het web is. Anna: *"Je kunt daar hele leuke dingen mee doen. Instellingen bellen, dingen regelen en weet ik veel wat. In feite moet je dat gewoon doen. Ik vind dat leuk, je bent dan meer op pad."*

In de praktijk komt de rol niet goed uit de verf. WIZ-consulenten hebben een duidelijke visie op de cliënt maar hebben het druk. Ze delegeren taken, zijn al dan niet tevreden met de resultaten maar stellen zich niet actief op om zaken af te stemmen, extra hulptroepen in te schakelen en plannen bij te stellen. Dat kan komen door de drukte, maar ook door onzekerheid. Anna: *"Ik denk dat ik dat zelf zo ervaar, je moet je die positie verweroven, iets ondernemen. Als je niets doet gebeurt er ook niet veel."*

De consulent ziet zichzelf eerder als dienstverlener **naast** de andere dienstverleners. In hoofdstuk vier zagen we dat een belangrijke factor daarbij ook de discretionaire ruimte is. Een goed functionerende casemanager moet de ruimte hebben om plannen op elkaar af te stemmen, te corrigeren of extra hulpbronnen aan te boren. In de huidige situatie is het zo dat de WIZ-consulent primair de bewaker van de regels is, vaak 'nee' moet verkopen tegen voorstellen en plannen van collega-instellingen en hulpverleners. Hij krijgt van bovenaf te

weinig ruimte en daarmee te weinig gezag om de rol van spin in het web goed te kunnen waarmaken.

5.3 Suggesties van WIZ-consulenten voor verbetering van de samenwerking

Aan de samenwerking tussen de betrokken partijen kan ongetwijfeld een en ander verbeterd worden. In de interviews zijn de WIZ- consulenten bevraagd op hun visie om de praktijk te verbeteren, zowel op methodisch gebied als op het terrein van de samenwerking.

Zelf meer tijd in cliënt steken

De geïnterviewde WIZ-consulenten zijn goed opgeleide professionals die met lede ogen aanzien dat het leuke werk met de cliënt naar een andere professional toe gaat die er te veel voor betaald krijgt en er te weinig voor levert. Dit is enigszins gechargeerd gesteld, maar het klinkt overal in de ondertoon mee. *Kees: "Er zijn steeds meer RSI-klachten bij mijn collega's door maar achter die stomme computer te zitten in plaats van de mensen te helpen en met ze mee te gaan".*

Taakdifferentiatie

Twee consulenten hebben ervaring met het systeem van gespecialiseerde reïntegratiemedewerkers binnen een sociale dienst, volgens deze geïnterviewden geeft dat betere resultaten.

Meer zicht op hulpverleningsmogelijkheden

De consulenten erkennen allemaal dat een cliënt vaak te diep in de problemen zit om ongestoord aan reïntegratie te werken. 'Met rust laten' vinden de meesten geen goede optie, nog afgezien van het beleid. *Anna: "Ik vind met rust laten geen goede optie. Ik denk, help ze daar dan over heen. Maar er is ook een stuk onwetendheid bij ons. Er wordt te weinig gerept over de mogelijkheden, je stuurt iemand naar de GGD of de huisarts en drie maanden later vraag je hoe het was. Maar er zijn andere, betere mogelijkheden en die hoor je vaak bij toeval."*

Anna vertelt dat de sociale kaart wordt bijgewerkt en dat is hard nodig om cliënten goed te kunnen verwijzen.

Geen suggesties over casemanagement

De geïnterviewde WIZ-consulenten komen niet op suggesties hoe de rol van casemanager verbeterd kan worden, terwijl ze dit wel als probleem ervaren. Dit kan erop wijzen dat WIZ-consulenten minder affiniteit hebben met hun rol als casemanager dan met hun rol als hulpverlener.

5.4 Samenvatting

Bij de vraag hoe de samenwerking tussen Gemeente en de samenwerkingspartners verloopt valt de samenwerking met het CWI en de UWV ronduit negatief uit. Dit is des te opmerkelijker omdat het hier gaat om structurele samenwerkingsverbanden die juist vanuit de landelijke politiek in het leven zijn geroepen om de uitstroom naar de arbeidsmarkt te bevorderen en de dienstverlening aan cliënten te verbeteren. WIZ-consulenten kunnen zelf bepalen bij wie ze diensten inkopen.

Belangrijke criteria voor beoordeling van de kwaliteit samenwerkingspartners zijn uitstroom, rapportage, bejegening, diagnostiek, beschikken over bronnen en netwerk en directe communicatie over cliënt.

De consultants zijn het wel eens over het belang van deze kwaliteitscriteria, maar zijn het niet eens over de vraag welke bureaus al dan niet aan deze criteria voldoen. Vaak zien de werkers dat de kwaliteit van de bureaus afneemt als ze het drukker krijgen. Verder valt op dat de beoordeling sterk afhankelijk is van personen van de medewerkers, vaak heeft men bij de samenwerkingspartners bepaalde personen zitten met wie de ervaringen al dan niet goed zijn. De rol van spin in het web of casemanager die beleidsmakers aan de WIZ-consultanten toebedelen komt weinig uit de verf. De werkers zijn hierin onzeker, hebben te weinig tijd, te weinig kennis van de sociale kaart. Ze nemen weinig initiatief als ze ontevreden zijn met de geleverde diensten.

Discretionaire ruimte speelt hierbij zeker een belangrijke rol. Als de WIZ-consultant te weinig vrijheid heeft om te bepalen waar een cliënt recht op heeft, maakt dit zijn onderhandelingspositie met externen zwak.

Het is dan ook niet te verbazen dat bij suggesties ter verbetering de WIZconsultanten aangeven liever zelf met de cliënt aan de gang te willen, en dan op een betere manier dan de reïntegratiebureaus dat doen.

Inleiding

In hoofdstuk vier zagen we dat consulenten bij de reïntegratie van alleenstaande moeders te maken krijgen met twee forse dilemma's. Het eerste dilemma is het spanningsveld tussen de striktheid van de wetgeving enerzijds en het moeten leveren van maatwerk anderzijds. In hoofdstuk zes komt het andere dilemma aan de orde: de combinatie werk en zorg. Anno 2005 is het meer dan vroeger, vanzelfsprekend dat vrouwen aan het werk blijven, ook na de geboorte van de kinderen. Toch is er rond dit onderwerp nog veel maatschappelijke discussie. Bijvoorbeeld over de omvang, kosten en kwaliteit van de kinderopvang. Over (on)gelijke kansen van vrouwen op de arbeidsmarkt. Over overbelasting van vrouwen, omdat mannen onvoldoende participeren in de zorgtaken. De spanning tussen werk en zorg speelt in belangrijke mate mee bij het thema 'arbeidsreïntegratie van alleenstaande moeders.' Hoe denken WIZ consulenten over deze kwestie en hoe werkt dit door in hun handelen naar de doelgroep?

In dit hoofdstuk bekijken we eerst het committent van de consulenten met de doelgroep. Wat herkennen de werkers als belemmerende en bevorderende factoren in de situatie van de doelgroep?

Vervolgens kijken naar hun visie op de bruikbaarheid van het reïntegratie instrumentarium voor deze specifieke doelgroep. Aan het eind van dit hoofdstuk vragen we de werkers naar suggesties voor verbetering van de praktijk.

6.1 Commitment met de doelgroep

Bij geen enkel onderwerp liepen de visies van de consulenten zo sterk uiteen als bij de vraag: 'hoe vind je het om met de doelgroep te werken, in vergelijking met andere bijstandsccliënten.'

Grofweg zien we hier drie manieren waarop consulenten tot een visie komen

- A: een visie gebaseerd op persoonlijke (privé) ervaring met negatieve uitkomst voor de cliënt
- B: een visie gebaseerd op persoonlijke (privé) ervaring met positieve uitkomst voor de cliënt
- C: een visie gebaseerd op empathie en professioneel inzicht, met zowel positieve als negatieve uitkomsten voor de cliënt.

De C-visie zagen we bij de medewerkers die een agogische opleiding achter de rug hadden en wat meer diagnostisch getraind waren. De A en B visies zagen we bij medewerkers die een niet agogisch gerichte opleiding hadden. Bij deze medewerkers vormden de eigen leefwereld, waaronder het al dan niet zelf hebben van kinderen, het belangrijkste referentiekader om een visie te vormen.

Wim is een duidelijk voorbeeld van de A- visie: *"Ik houd er ook niet van als ze zeggen: ik kan niet, omdat ik de zorg over vijf kinderen heb en ik werk al 24 uur per dag. Dat strijkt ook tegen mijn haren in. Het is misschien leuk dat ze een uitkering hebben, maar er zijn rechten en ook plichten. Ik vind wel dat ze daar aan moeten voldoen.*

Kinderopvang is vaak een excuus waarom ze niet willen: wie gaat er dan voor de kinderen zorgen? Dan zeggen wij van onze kant: oké, wij regelen de kinderopvang. Maar daar heb ik soms wel een vraag bij. Of wij dat wel adequaat kunnen regelen waar nodig."

Kees over ouders die met pedagogische argumenten komen tegen kinderopvang: *"Ja, daar heb ik niks mee. Ik vind gewoon dat ze zich daar overheen moeten zetten. Ik heb zelf ook kinderen, die zijn toevallig bij mijn ouders, ook uit financieel oogpunt. De zus van een vriendin heeft kinderen in de crèche, die leren daar ontzettend veel van. Ik vind dat ouders die omklap maar moeten maken"*.

Ook Kees is iemand die duidelijk kijkt vanuit zijn eigen beleving: *"Wat een aantal collega's met HBO opleidingen frustrereert is dat ze zelf met schaal 7 amper meer verdienen dan een uitkeringsgerechtigde met bijzondere bijstand, declaratieregelingen etc. Bij ons werken ook mamma's, vaak 40 uur en die ergeren zich rot. Sommige klanten die niet willen werken melden dat rechtstreeks. Ze willen dan zeker niet parttime werken omdat ze er dan financieel niets aan hebben."*

Jan heeft privé veel te maken gehad met alleenstaand ouderschap: *"Ik signaleer dingen veel sneller. Omdat je die situatie zelf ook hebt meegemaakt heb je van een klant vaak maar drie woorden nodig, zeker wat betreft kinderen."*

Als medewerkers meer pedagogische scholing hebben, vergelijken ze niet of minder met hun eigen privé-situatie en letten ze meer op de betekenis van de situatie voor de cliënt zelf.

Mirjam: *"Het is een leuke groep om mee te werken omdat ze graag wat willen doen om hun eigen situatie te veranderen, het is leuk om met hen samen te zoeken naar mogelijkheden voor hun toekomst. Als ik voor een gesubsidieerde plek de keuze moest maken om een alleenstaande moeder dan wel een jongere voor te dragen dan zou ik voor die moeder kiezen. Het spreekt vaak niet voor hen dat ze de zorg hebben voor een kind. Het is een kansarme groep binnen een kansarme groep, maar er valt nog heel veel uit te halen"*.

Het lijkt erop dat werkers onderling zich nog wel eens aan elkaar ergeren op dit punt; de angst leeft dat er niet goed genoeg naar cliënten geluisterd wordt. Mirjam: *"Dat hele beeld van de luie alleenstaande ouder die het allemaal wel best vindt, dan denk ik, doe het maar eens."*

Het verschil in commitment met de doelgroep leidt in ieder geval niet tot een verschil in visie op specifieke belemmerende- en stimulerende factoren van alleenstaande ouders.

6.2 Belemmerende en stimulerende factoren

In het deelrapport 'bijstandsmoeders'²⁰ geven de cliënten aan wat in hun ogen belemmerende en bevorderende factoren zijn om op de arbeidsmarkt te reïntegreren. Voor een goed verloop van de hulpverlening is het zaak om te weten of de hulpverleners op dit vlak een overeenkomstig referentiekader hebben als de cliënten.

Hier geven de werkers hun visie op de factoren en geven ze voorbeelden. In het deelonderzoek 'dossieronderzoek'²¹ wordt uiteengezet hoe vaak de factoren herkend worden.

6.2.1 belemmerende factoren

Kinderopvang

Alle medewerkers noemen kinderopvang als belangrijkste belemmering. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen de concrete mogelijkheden van kinderopvang en de wil van cliënten om daar van gebruik te maken.

De medewerkers geven aan dat het vaak ingewikkeld is om kinderopvang snel te regelen. MIK (Maatwerk in Kinderopvang Maastricht) is niet flexibel genoeg. Als een cliënt op korte termijn moet beginnen is er vaak geen plaats te regelen.

²⁰ 'Kosten en moeite, bijstandsmoeders in Maastricht': Hannie Raaff

²¹ 'Kosten en moeite, een dossieronderzoek in Maastricht': Maudy Cromvoets, Emina Hublic, Inge Lenders

Het probleem van ouders die bezwaren hebben tegen kinderopvang wordt als een ingewikkeld probleem ervaren. Sommige werkers zien deze bezwaren als onderdeel van hun methodisch handelen. Anna: *“Het niet willen loslaten van de kinderen. Ik denk dat 70% gebaseerd is op angst. Ik denk als ik ze eenmaal aan de slag heb, want ik heb al een aantal successen daarmee gehaald, dan zijn ze hartstikke blij uiteindelijk. Maar eer je zover bent, ben je soms een jaar verder of langer.”* Een andere visie is dat ouders daar gewoon over heen moeten stappen: Wim: *“Het is een proces in het hoofd van die ouders dat ze die stap moeten maken, dat had mijn vrouw ook na haar zwangerschapsoverlof, dat is wennen. Die kleine gaat dan wel naar mijn ouders of haar moeder, dat is wel vertrouwd...”*

In het deelonderzoek ‘bijstandsmoeders’ gaven de cliënten zelf aan het een groot probleem te vinden dat kinderopvang stopt bij groep 8 van de basisschool, terwijl opvang juist in de vroege puberteit heel belangrijk is. De WIZ-consulenten noemden dit probleem niet.

Langdurige bijstand

De medewerkers zien een langdurige bijstandssituatie voor alle cliënten als belemmering. Ze wennen aan een situatie waarin ze zich thuis gaan voelen. Ze hebben een eigen dagindeling gecreëerd en hebben zoiets van ‘laat me met rust’.

Jan: *“het uren bezig zijn met zichzelf, of met werk, of met opleiding, ze zijn het niet meer gewend, die hebben te lang thuis gezeten”.*

Een factor die daarbij komt is dat veel cliënten niet verwacht hadden dat ze ooit weer aan het werk moesten, de invoering van de WWB heeft hen totaal (onaangenaam) verrast. Voorheen waren moeders met kinderen jonger dan 12 jaar vrijgesteld van arbeid. De werkers geven aan dat het moeilijk is deze verwachtingen te doorbreken.

Slecht zicht op arbeidsmarkt

Mensen die lang in de uitkering zitten verliezen het zicht op de samenleving en de arbeidsmarkt. Tevens heeft de groep slecht zicht op eigen kwaliteiten en mogelijkheden om aan de arbeidsmarkt deel te nemen. Reina: *“ze grijpen makkelijk terug op wat ze vanuit hun eigen belevingswereld kennen. Ik had een cliënt die vond dat ze kinderverzorgster kon worden terwijl ze haar eigen kinderen totaal niet aan kon en onder begeleiding stond ...”*

Eén consulent geeft aan om die reden een combinatie van stages en kinderopvang ideaal te vinden. Wim: *“Als iemand met 17, 18 jaar zwanger wordt en daarna nooit meer heeft gewerkt, en die is nu 20, dan wordt het zwaar. Die kan de illusie hebben dat ze dokter kan worden en dat moet je dan meteen uit haar hoofd praten.”*

Het probleem van slecht zicht op arbeidsmarkt wordt overigens niet vaak genoemd.

Geen vooropleiding

Dit probleem werd genoemd door alle consulenten. In het algemeen zijn mensen in de bijstand laag opgeleid, ook de groep alleenstaande ouders en dan met name jonge moeders die een opleiding niet hebben afgemaakt.

Eenzijdig netwerk

De werkers doelen hiermee vooral op het verschijnsel dat veel cliënten uit een kansarme buurt komen waardoor ze bij werkgevers achtergesteld worden, maar vaak ook negatieve impulsen krijgen.

Kees: *“veel alleenstaande ouders die geen vooropleiding hebben zitten in een bepaald circuit, familie en vrienden zitten ook in de bijstand. In bepaalde buurten is het zo dat je dom bent als je werkt”*

De moeders zelf gaven vaker aan dat ze over de hele linie te weinig sociale contacten hadden en zich eenzaam voelden.

Sociale en psychische problemen

De werkers geven aan dat veel belemmerende factoren veroorzaakt worden door sociale en psychische problemen. Sommige werkers (voornamelijk die met de A visies, eigen ervaring met negatieve uitkomst) vinden dat cliënten klachten aanwenden om niet te hoeven werken. Op de vraag of alleenstaande ouders meer problemen hebben dan andere cliënten wordt aarzeland geantwoord. Wel worden de problemen, als ze er zijn, bij deze doelgroep als zeer zwaar ervaren Anna: *“Een ex-partner die ergens rondzwerft, een kind met ADHD, geen oog dicht gedaan, ik kan me voorstellen dat je dan niet lekker aan het werk wil.”*

Faalangst is een andere factor die vaak wordt genoemd. Lang niets doen, alleen de kinderen opvoeden, het gevolg is dat de ouders bang zijn om weer iets te gaan ondernemen en de kinderen los te laten. Anna: *“de angst om te presteren en waardering te krijgen of te verliezen”*

Financiële problemen

De armoedeval wordt door vrijwel alle werkers genoemd, cliënten gaan er bij parttime werk te weinig op vooruit.

Als ze wel volledig aan het werk komen, vormen schulden een groot probleem. Jan: *“Als je op een inkomen van 110% van de uitkering terecht komt en je financiën zijn niet op orde, dan komen onherroepelijk de deurwaarders eraan en word je terug geworpen, er wordt loonbeslag gelegd zodat ze weer terug zijn op het minimum. Die mensen stoppen weer met werken.”*

De geïnterviewde moeders gaven de armoedeval minder vaak aan als belemmering.

Mobiliteit

Een probleem dat voorkomt uit de financiële problemen: cliënten hebben geen fiets en buskaarten zijn duur. Het is dan moeilijk om een baan aan de andere kant van Maastricht te vinden. Mirjam: *mijn cliënt kon een baan bij het AZM (ziekenhuis) krijgen, om zeven uur 's ochtends beginnen. Maar de enige mogelijkheid om zo vroeg kinderopvang te krijgen lag te ver van haar huis en ook weer van de werkplek. Die baan ging naar iemand anders”*

Het alleen zijn

Twee werkers gaven aan dat ze het alleen zijn zelf een belemmering vinden. *“Niemand om je zorgen mee te delen, voor zowel de zorgtaak als de werктаak alleen staan...”*

Maatschappelijke problemen

Slechte economie en gebrek aan (parttime) werk. Alle consulenten geven aan dat bij een slechte economie de meest kansarmen het eerst de dupe zijn. En dat zijn bijstandsccliënten.

De afwezige vader

Dit aspect werd door één consulent genoemd. Jan: *“de vader komt nergens terug. Een kind heeft er recht op maar die vader fietst er heel vaak doorheen. In het kader van de bijstandswet wordt hij vaak vergeten.”*

Ik begin altijd met vragen of er niet een mogelijkheid is voor opvang bij pappa. Maar de moeders grijpen liever naar oma. En dan loopt oma in de bijstand en klaagt dat ze niet kan werken vanwege de kinderen van dochter en dochter klaagt dat ze niet kan werken vanwege de kinderen...'

Overigens: de geïnterviewde moeders zagen de vader ook eerder als belemmering dan als oplossing of stimulerende factor.

6.2.2 Stimulerende factoren

Tijdens de interviews gaven WIZ-consulenten aan dat ze in de dagelijkse praktijk weinig onderscheid maken tussen alleenstaande ouders en andere bijstandsccliënten. Eerder maken ze onderscheid tussen gemotiveerde en niet gemotiveerde cliënten. Of kansarme en iets minder kansarme cliënten. *'Alleenstaande ouders zijn er in evenveel soorten en maten als andere bijstandsccliënten'*, is een veelgehoorde visie.

Gevraagd naar stimulerende factoren weten de geïnterviewden weinig specifiek te noemen. Zelfwerkzaamheid van de cliënten wordt een paar keer genoemd. Sommige alleenstaande ouders komen op de een of andere manier uit zichzelf vooruit.

Reina: "ik had een cliënt, die wilde niets, alleen een droom om masseuse te worden. Ik heb haar naar de kamer van koophandel gestuurd en ze verdient nu meer geld dan ik, denk ik!"

Ook Jan ziet eigen creativiteit en inzet van de cliënt als belangrijkste bevorderende factor maar dan nog: *"Vanwege de belemmerende factoren is het vaak twee stappen vooruit, een stap achteruit..."*

6.3 Aansluiting van instrumenten op de doelgroep

In hoofdstuk vier bespraken we de visie van de consulenten op de instrumenten die waren ingezet bij de invoering van de WWB. In deze paragraaf bespreken we de visie van de consulenten op de vraag of de instrumenten aansluiten op de specifieke problemen en mogelijkheden van alleenstaande ouders. Een deel van de eerder genoemde bezwaren komen hier weer terug.

In het algemeen wordt door de consulenten verzocht dat alleenstaande ouders vaak enthousiast een traject ingaan en dat de paniek toeslaat als er echt gewerkt moet worden.

Jan: "Het gaat dan nog al eens fout en je komt er niet altijd achter waarom. Ik heb het niet over mensen die niet willen. Maar mensen die het wel willen, die de stap zetten, zijn zich vaak niet bewust wat er allemaal op hen afkomt. Het is niet alleen het wegbrengen van het kind, er komt veel meer bij kijken."

Kinderopvang

Dit belangrijke instrument heeft volgens de geïnterviewden drie hoofdbezwaren: het is een heel georganiseerd voor het rond is, kinderopvang is niet flexibel genoeg om op de eisen van de arbeidsmarkt in te spelen en ouders voelen vaak een barrière om de kinderen er heen te brengen.

Reïntegratietrajecten

In paragraaf vier lasen we dat de consulenten van mening zijn dat reïntegratiebedrijven te veel uitgaan van de zelfwerkzaamheid en zelfredzaamheid van de cliënt. Dit bezwaar gaat zeker op voor de doelgroep alleenstaande ouders, die jaren lang alleen hun huis en het schoolplein hebben gezien. Daarnaast wordt een paar keer genoemd dat voor alleenstaande ouders de intake te kort is om alle belemmeringen en mogelijkheden goed in kaart te brengen. Over het algemeen vindt men de trajecten te kort en hebben de werkers zelf het gevoel te

weinig tijd te hebben binnen hun takenpakket om zaken goed op gang te brengen. Mirjam: *“Ik ben contactpersoon, geen reïntegratiemedewerker”*

In het algemeen is er aanvankelijk weerstand bij alleenstaande moeders tegen reïntegratietrajecten als ze bang zijn om weer de arbeidsmarkt op te moeten en geen idee hebben hoe ze de zorgtaken met werk moeten combineren.

Om die reden vinden de meeste consultants dat een traject ook langer mag duren Wim: *“Ik zou een alleenstaande ouder nooit op jobhunting zetten. Dat is niet reëel”*.

Als zwakke kant van een aantal reïntegratiebureaus wordt genoemd dat ze in hun enthousiasme zaken te rooskleurig voorstellen en te laat spreken over reële belemmeringen. Mirjam: *“dan volgt een teleurstelling bij de cliënt en die zakt terug naar ‘zie je wel dat het niet lukt’”*

De BOMgroep

Bij één reïntegratiebedrijf wordt een specifieke groep voor alleenstaande moeders aangeboden, de BOMgroep. (Bewust oriënteren en mobiliseren). Deze groep is bij alle consultants bekend. Ze zijn er te spreken over omdat ouders ervaringen kunnen uitwisselen en van elkaar kunnen leren.

Eén consultant geeft aan dat deze groep niet geschikt is voor alleenstaande moeders met wat meer ervaring en opleiding: *“Dan is het wat aan de infantiele kant”*.

Opleidingen

De laatste jaren is de mogelijkheid om opleidingen te financieren vanuit de bijstand drastisch afgenomen. Alleen als een opleiding direct zicht geeft op werk is er wel wat mogelijk, maar de mogelijkheid wordt kleiner als er alleen zicht is op parttime werk.

De meeste consultants vinden het terecht dat heel kritisch gekeken wordt naar de mogelijkheid tot een volgen van een opleiding. Alleen Anna denkt er anders over: *“Een opleiding is vaak een goed startmotortje om eruit te komen. Bovendien houd je een poetsbaantje of ongeschoold productiewerk niet lang vol”*

Deeltijdarbeid

In hoofdstuk vier zagen we dat de consultants het in grote lijnen eens waren met de reïntegratieparagraaf in de WWB, maar de wet te strikt vonden. Dit geldt dan met name voor de regel dat iedereen uit de uitkering moet. De consultants zijn van mening dat de wet geen uitzondering maakt voor alleenstaande ouders en dat volgens de wet ook zij fulltime aan het werk moeten.

Alle consultants waren het er echter over eens dat een fulltime baan voor alleenstaande ouders, zeker op korte termijn en als er jonge kinderen zijn, geen haalbare kaart is.

Sociale activering

De meeste consultants noemen sociale activering als de beste mogelijkheid om op korte termijn moeders te laten wennen een activiteiten buitenshuis. Een manco is dat sociale activering te weinig doorstroom heeft naar betaald werk. Of zoals Anna zei: *“Er zit niets tussen sociale activering en werk in”*.

6.4 Suggesties voor verbetering van de praktijk

In de interviews werd de werkers gevraagd of zij suggesties hadden om de reïntegratiepraktijk voor alleenstaande ouders te verbeteren. De volgende suggesties werden genoemd.

Doelgroepbeleid

De werkers gaven aan dat specifiek beleid op doelgroepen binnen de WWB niet meer mogelijk is. Toch verwachten ze dat dit weer terug komt en dat alleenstaande ouders een groep vormen waarop specifiek beleid gerechtvaardigd is.

Huisbezoeken

Huisbezoeken worden sporadisch afgelegd omdat ze te veel tijd kosten. Ook stelt een cliënt het niet altijd op prijs, het riekt sterk naar controle en bij vermoeden van fraude is huisbezoek en regulier instrument. Toch geven consulenten aan dat huisbezoek binnen een reïntegratietraject erg zinvol is. Je ziet meer van de leefwereld van de cliënt, je signaleert meer problemen maar ook meer mogelijkheden die een cliënt heeft. Als een cliënt zich over het 'controlegevoel' weet heen te zetten, geeft huisbezoek ook meer aanleiding tot een vertrouwelijk gesprek.

Groepswork

De meeste werkers zijn tevreden met de BOM groep, waarin alleenstaande moeders ervaringen uitwisselen. Ze vinden dat deze werkwijze vaker moet worden ingezet.

Onderzoek

Er wordt een paar keer de suggestie gegeven dat onderzocht moet worden welk reïntegratiebedrijf met de doelgroep de beste resultaten boekt.

Stages

De werkers vinden de startproblemen van alleenstaande ouders op de arbeidsmarkt zo groot, dat ze korte stages een ideaal begin zouden vinden om zich te oriënteren op hun mogelijkheden, maar ook om te wennen aan de combinatie zorg en werk.

Stabiele gewenning

Als het gaat om de combinatie werk en zorg, is een proces van vallen en opstaan zeer ongewenst. Aan het werk gaan vergt een aanzienlijke reorganisatie van het dagelijks leven van het eenoudergezin. Het kost enige tijd om daar aan te wennen. Als een alleenstaande ouder aan het werk gaat en het niet volhoudt is ook het zelfvertrouwen terug bij af. Het zelfde geldt voor tijdelijk werk. Mirjam: *"dan vallen ze terug in de uitkering en begint alles weer van voor af aan. Ideaal zou zijn dat er een parttime baan wordt gevonden waarmee ze een paar jaar vooruit kunnen zodat ze de kans krijgen in de situatie te stabiliseren."*

Langere trajecten

Alle werkers gaven aan dat voor duurzame oplossingen, dus een situatie waarbij werk en zorg te combineren is en ouders ook uit de uitkering blijven, langere trajecten noodzakelijk zijn.

6.5 Samenvatting

Over de combinatie werk en zorg is anno 2005 het laatste woord nog niet gezegd. WIZ consulenten moeten echter over deze discussie heen stappen, alleenstaande moeders in de bijstand moeten aan het werk, of ze het nu leuk vinden of niet.

Het commitment met deze groep verschilt. Met name valt op dat sommige werkers hun visie sterk ontlenen aan hun privé-situatie: 'als ik het kan moeten zij het ook maar kunnen', of 'ik zou voor geen goud in hun schoenen staan'.

Werkers met een agogische opleiding zijn beter in staat de situatie in te schatten vanuit het referentiekader van de cliënt.

Werkers zien bij de cliënten veel belemmerende factoren: een lage scholing, langdurige bijstand, sociale en psychische problemen zijn factoren die ook bij andere categorieën bijstandsgerechtigden een rol spelen. Kinderopvang en slecht zicht op de arbeidsmarkt zijn meer specifiek voor de doelgroep.

Bij de bevorderende factoren worden ook algemene factoren genoemd: zelfwerkzaamheid en creativiteit van cliënten zijn de belangrijkste bevorderende factoren. Opvallend is dat de werkers weinig bevorderende factoren zien.

In vergelijking met andere bijstandsgroepen vinden de consulenten de instrumenten voor bijstandsmoeders niet altijd even functioneel.

In de suggesties geven de consulenten aan dat gezien de belemmerende factoren specifiek doelgroepenbeleid toch wel gewenst is. Dit lijkt wat in tegenspraak met de gedeelde visie van consulenten 'dat er evenveel soorten bijstandsmoeders zijn als andere bijstandsccliënten', en dat een onderscheid tussen gemotiveerde- en niet gemotiveerde cliënten eerder voor de hand ligt. Omdat de doelgroep erg veel moeite moet doen om belemmeringen te overwinnen, wordt de suggestie gedaan te streven naar een stabiele en duurzame combinatie van zorg en werk zodat moeders en kinderen kunnen wennen aan een nieuwe situatie. Telkens een korte periode van werk en geen werk is voor de motivatie van de doelgroep funest.

Inleiding

Tot nu toe hebben we de **visie** van de werkers op de reïntegratiepraktijk besproken. In dit hoofdstuk staat de vraag naar het **handelen** van de werker centraal. Wat gebeurt er tussen werker en cliënt in de spreekkamer?

We beginnen met de definiëring van het begrip motivatie. Motivatie is een kernbegrip voor het methodisch handelen in verband met reïntegratie, de brandstof waarop de cliënt al dan niet in beweging te krijgen is. Maar hoe definiëren werkers dit begrip? En waaruit bestaat hun methodisch repertoire om de motivatie te bevorderen?

Als positieve resultaten uitblijven, hebben werkers de mogelijkheid om de cliënt een sanctie op te leggen. Als de cliënt te veel belemmeringen heeft, kan de werker adviseren een cliënt op basis van de zorgplicht vrij te stellen van de sollicitatieplicht. Wanneer worden deze instrumenten ingezet?

Tot slot kijken we naar de vraag hoe de consultants hun eigen deskundigheid ervaren en aan welke vormen/inhouden van deskundigheidsbevordering ze behoefte hebben.

7.1 Het begrip motivatie

Op wetenschappelijk terrein zijn er verschillende theorieën ontwikkeld over wat motivatie is, en hoe dat bij mensen bevordert of belemmert wordt. Op de werkvloer van de dienst SEZ in Maastricht is dat niet anders. Op de vraag hoe werkers het begrip motivatie definiëren, volgen zeer diverse antwoorden.

Er valt een voorzichtige typologie van deze antwoorden te geven. Waarbij opgemerkt moet worden dat de verschillende definities elkaar niet uitsluiten. Wel valt op dat de ene werker veel meer van een cliënt verwacht aan motivatie dan een ander.

Definitie A: de intentie hebben om:

Anna: "Als ik puur naar dit werk kijk, vind ik het al heel wat als een klant zegt gemotiveerd te zijn, dat zij het gesprek wil aangaan en bereid is om na te denken wat zij wil. Motivatie in de zin van dat ze bereid is elke dag vroeg op te staan kan je nog vergeten. Er moet natuurlijk wel een vervolg op komen, maar ze is bereid de uitdaging aan te gaan".

We kunnen stellen dat het voor Anna genoeg is dat de cliënt in een pril stadium van actie is: de intentie om na te denken getuigt al van motivatie.

Definitie B: de bereidheid hebben om:

Jan: " je merkt snel in de spreekkamer of iemand kunstmatig of echt gemotiveerd is. Dat is meedenken aan hun eigen toekomst, moeder en kinderen. Niet alleen in de ik-vorm, deze mensen praten ook in de

wij-vorm. Dat ze toch naar een bepaald doel toe willen. Uit de uitkering willen. De kinderen meer wil geven dan ze nu doet en ze daar zelf verantwoordelijk voor is."

Jan gaat één stap verder: "iemand moet niet alleen de intentie hebben, maar ook inzien dat er stappen genomen moeten worden, en dat ze daar zelf verantwoordelijk voor is

Definitie C: *doen wat er gevraagd wordt*

Wim: *"Motivatie is dat iemand bereid is om alles te doen om mee te werken aan uitstroom. Laten we zeggen alles wat realistisch is en zichzelf niet allerlei belemmeringen toekent. Waar een wil is is een weg, ook voor alleenstaande ouders. Die weg is niet altijd even lang of kort, maar die weg is er wel. Ik vind dat ze ook moeten aantonen wat ze proberen om eruit te komen"*

Kees: *"Iemand die gemotiveerd is voldoet aan de sollicitatieplicht. Bij gemotiveerde mensen krijg je brieven te zien en die houden een overzicht bij waar ze gesolliciteerd hebben. Ik zou er het liefst nog een verklaring van een werkgever bij hebben."*

Bij Kees en Wim zien we een ambtelijke definitie van motivatie: een cliënt die zich aan de voorschriften houdt is gemotiveerd.

Definitie D: *initiatief nemen*

Reina: *"Cliënten kunnen het helemaal verleerd zijn om zelf te handelen, die verwachten dat alles vanzelf op ze afkomt. Ze vertellen bijvoorbeeld dat ze niets meer van het CWI hebben gehoord. Maar als ze er vervolgens zelf op af stappen, dat is motivatie. Van die mensen die mij zelf opbellen met vragen over opleidingen. Ik vind trouwens dat de meeste alleenstaande ouders wel vooruit willen"*

Het zelf initiatief nemen van cliënten houdt niet per definitie een 'hoger' stadium van motivatie in, het houdt ook niet in dat de cliënt zich aan de ambtelijke regels houdt. Hierbij komt een creatief, onafhankelijk gedrag kijken.

We zien dat de definities behoorlijk van elkaar verschillen. De definities a,b, en d verwijzen naar een psychische gesteldheid van een cliënt, de mate waarin een cliënt in staat is stappen te ondernemen. De ambtelijke definitie zegt niets over de cliënt zelf, maar meer over de houding van de cliënt ten aanzien van de gestelde regels.

7.2 Omgaan met motivatie en belemmeringen

Werkers geven verschillende definities van het begrip motivatie. Op de vraag wat ze doen om motivatie te bevorderen, gaan ze uit van hun eigen definitie. Werkers die de intentie of actiebereidheid van de cliënt nemen als signaal van motivatie, proberen de cliënt aan het nadenken te krijgen door ze veel vragen te stellen. Weerstand en belemmeringen worden in beginsel aanvaard en de cliënt wordt gestimuleerd naar oplossingen te zoeken.

Werkers met een meer ambtelijke definitie (iemand die gemotiveerd is houdt zich aan de regels) putten zich uit door de regelgeving, rechten en plichten, goed uit te leggen.

Werkers die het nemen van initiatieven als belangrijke blijk van motivatie zien, stimuleren die initiatieven en proberen daar samen met de cliënt een stappenplan voor op te zetten. We geven wat voorbeelden van deze stijlen.

7.2.1 Intentie en actiebereidheid stimuleren

Anna geeft aan veel tijd uit te trekken om inzicht in de cliënt te krijgen, door gesprekken en door informatie van het reïntegratiebureau. *"Je moet vervolgens veel doorvragen, de cliënt zelf*

laten nadenken. Ze moeten ruimte krijgen om hun weerstanden en frustraties te spuien. Ik probeer een opening te vinden door te stellen dat ik begrijp hoe vervelend het is, maar hoe ze zelf nu verder willen. Mirjam: "Motiveren is iemand enthousiast krijgen, ze zo ver krijgen dat ze op een andere manier tegen hun situatie gaan aankijken. Je moet de cliënten zo veel mogelijk zelf laten praten, wat ze van de toekomst verwachten, hoe ze hun situatie een jaar later zien. Het heeft geen zin ze te overrompelen van je moet dit en dat, probeer ze te laten denken over wat er speelt en wat ze willen. Aan de andere kant: als een cliënt iets irreëls wil maak ik dat ook meteen duidelijk, je kan ze niet wat moois voorhouden. Als een cliënt iets wil, maar een cliënt heeft daar geen opleiding voor, help je iemand bedenken wat wèl zou kunnen.

Er zijn ook werkers die de visie hebben dat cliënten vanuit zich zelf gemotiveerd moeten raken, maar zich onmachtig voelen als het er om gaat de cliënt aan de praat te krijgen. Tegen beter weten in zijn ze zelf veel aan het woord om de voordelen uit te leggen.

Jan: "je kan bij het eerste gesprek al het woord kinderopvang laten vallen maar dan wordt er al een muur opgebouwd van nee, mijn kinderen niet. Ik probeer ze voordelen te laten zien, soms lukt het maar soms niet. Dan denk ik, waar heb ik gefaald. Dan is de klant na drie kwartier buiten en is zij nog niets wijzer."

7.2.2 Ambtelijke visie: cliënt houdt zich aan de regels

Het ligt in de lijn der verwachting dat werkers met een ambtelijk motivatiebegrip vooral veel tijd steken in vertellen wat de bedoeling is. Wim: "je gaat tegen de cliënt zeggen wat de bedoeling is. Je probeert dit zo positief mogelijk te brengen en de voordelen te benadrukken. Dat is motiveren. Het kan ook op een negatieve manier. Helaas, want dat kost mij ook ontzettend veel tijd. Dan heb je het over sanctioneren. Dat kan soms ook motiveren, dat je iemand een schop onder de kont moet geven."

Wat opvalt bij de werkers met de ambtelijke visie is dat ze daarna niet goed weten wat ze met de weerstanden van de cliënt aanmoeten. Wim: "Je zou een motivatie- interventie als traject kunnen inkopen, daar gaan ze met die mensen praten om ze te motiveren, dat besteed ik uit.

Maar ook als cliënten wel wat willen, maar niet zo goed weten wat, worden oplossingen gezocht in regelingen, niet in communicatie. Kees: "En als we dan een traject opstellen dan zeg ik hoe zie je het zelf voor je? Heb je ideeën? En dan geef ik ze de ruimte. Ik heb dat al gedaan tot zeven maanden, dat is vrij lang. Dan kunnen ze brainstormen en om zich heen kijken en wat wennen aan het idee. Anderen hebben dat niet nodig, die willen meteen iets en daar ga je dan mee aan de slag"

Deze werkers geven de cliënten geen gerichte opdrachten mee bij het nadenken: Wim: "Nee, niet in dit stadium, dat komt in een later gesprek, als we het concreet gaan maken".

7.2.3 Initiatieven ontplooiën

Werkers die erin geloven dat cliënten gemotiveerd raken door ze de ruimte te geven initiatief te tonen en eigen initiatief te stimuleren, werken juist heel veel met opdrachten.

Anna: "Een cliënt zegt dat ze liever geen werk wil, maar iets alternatiefs, een eigen zaakje. Ik zeg: waarom ga je dat nu niet doen? Iedere zes weken kom je aan me rapporteren wat je hebt gedaan. De eerste afspraak was ze naar de kamer van koophandel geweest. En gaande weg is ze een bedrijfsplan gaan opstellen. En driekwart jaar later is ze uitgestroomd...Als je mensen stimuleert om kleine zelfstandige te worden neem je wel een risico maar wie ben ik om te stellen dat echt niet kan..."

Je moet er voor zorgen dat mensen gemotiveerd blijven en daarvoor is contact nodig. Enerzijds voor controle, maar ze moeten ook iets doen voor ze op gesprek komen".

7.2.4 Omgaan met terugval en weerstanden

Motivatie bevorderen gaat uit van een toenemende bereidheid om tot actie over te gaan en weerstanden te overwinnen. Wat de werkers allemaal signaleren, welke stijl van werken ze

ook aanhangen, is dat motivatie niet lineair verloopt, maar vaak met vallen en opstaan. De cliënt zet stappen, onderneemt actie en dan ineens lijkt ze af te remmen op het moment dat er daadwerkelijk gewerkt moet worden.

Jan: *“Twee stappen vooruit en een stap achteruit. Je hebt vrouwen die de stap zetten en dan ontdekken dat het veel moeilijker is dan ze ooit hebben gedacht. Het is veel meer dan de kinderen naar de opvang brengen.”*

Terugval zien de werkers ook als na een traject de resultaten –het krijgen van een baan- uitblijft. Reina: *“Dan krijgen ze een terugslag, teleurstelling dat het niet is doorgegaan”*.

In zijn algemeenheid vinden de werkers dat het moeilijk is om een cliënt met terugval opnieuw te motiveren.

De werkers met de meer persoonsgerichte visie op motivatie gaan anders met weerstanden om dan de werkers met de meer ambtelijke visie. De eerste categorie probeert de cliënt zelf oplossingen te laten generen. Dat is moeilijk en vaak kiezen ze er dan toch voor om zelf met oplossingen te komen. Reina: *“Ik heb een vrouw in mijn bestand die volgens mij gewoon niet wil werken. Als ze op gesprek komt, geeft ze redenen aan waarom ze niet kan werken. En als ik dan met oplossingen kom, komt zij weer met nieuwe bezwaren, dat ze vijf keer op een dag wil bidden of zo.”*

Werkers met de meer ambtelijke visie laten cliënten eerder weten dat ze in de problemen komen met de uitkering als ze weerstanden blijven hebben. Wat zij doen in de communicatieve sfeer is de cliënten overtuigen van de juistheid van de regels. Anna: *“Wat ik heel vaak doe is de positieve dingen eruit halen. Het gros van de alleenstaande moeders heeft toch een vrij eenzaam leven, dat probeer ik naar voren te halen. En dat ze onafhankelijk zijn van de uitkering en een goed voorbeeld voor de kinderen, een beetje de morele zaken die ook voor een van ons werken.”*

De morele kant speelt bij alle werkers een rol. Niet alleen in hun handelen naar cliënten, maar ook in de reflectie op hun dagelijkse praktijk. In hoofdstuk vier zagen we dat de werkers in principe achter de WWB staan en van mening zijn dat werk vrijwel altijd beter is dan een uitkering. Ze vinden het prima dat de gemeenschap er geld voor uit trekt. Sommige werkers laten cliënten die niet gemotiveerd zijn nog wel eens rekeningen zien van reïntegratiebureaus. Het argument is dat mensen zich bewust worden dat de samenleving in ze investeert en wat terug verwacht. Vaak roept dit een boze reactie op bij de cliënt als naar haar idee het reïntegratiebureau te weinig doet.

Maar ook al staan werkers achter de WWB, ze ervaren ook morele twijfels als het gaat over de vraag hoe dwingend je als overheid kan zijn. Jan: *“Kan je als overheid tegen mensen zeggen, ik wil dat je je leven anders gaat inrichten want er wordt van je verwacht dat je meer doet dan enkel kindjes opvoeden. Dat is een belangrijke vraag. Kan ik dat zo maar zeggen. Die alleenstaande ouder zou het misschien ook wel willen, maar het kan niet altijd. Je kan het een cliënt voorleggen en die kan ook wel meegaan in die denkwijze maar wie zegt dat het dan ook goed is, dat het gaat zoals je allebei had gedacht. Ik weet het echt niet.”*

7.3 Sancties en vrijstelling op grond van de zorgplicht

De bijstandsconsulent beschikt over de discretionaire ruimte om te beslissen of de cliënt in voorkomende gevallen een vrijstelling van de sollicitatieplicht krijgt of een sanctie. In hoofdstuk 1 zagen we dat zowel het sanctiebeleid als het inperken van vrijstellingen van bepaalde doelgroepen, binnen de WWB worden opgevoerd als sterke instrumenten om mensen uit de uitkering te krijgen.

Bij een (tijdelijke) ontheffing zegt de consulent feitelijk dat er te veel belemmeringen zijn voor een traject richting arbeidsmarkt, bij een sanctie krijgt de cliënt ‘straf’ voor verwijtbaar gedrag. Beide maatregelen hebben gemeen dat de consulent stopt met communicatief of methodisch handelen en gebruik maakt van zijn macht om de cliënt te disciplineren, dan wel een (te) zware plicht van de cliënt haar schouders af te nemen. Voor de doelgroep alleenstaande

ouders geldt dat ontheffing verleend kan worden als de alleenstaande ouder niet kan voldoen aan de zorgplicht. In principe is de gemeente verplicht zorg te dragen voor kinderopvang. Slaagt de gemeente daar niet in, er zijn wachtlijsten of het kind is ziek of heeft een gebrek, dan kan de ouder niet verplicht worden gesteld om werk te aanvaarden. Maar de gemeente moet daar terughoudend in zijn, volgens de WWB. Maar ondanks deze beleidsvoornemens zien we dat landelijk gezien 75 tot 80% van de bijstandsmoeders met jonge kinderen vrijgesteld is van de sollicitatieplicht. Deze cijfers zijn afkomstig van voorzitter Thissen van Divosa.²² Wat vinden consulenten in Maastricht gronden voor ontheffing en wat voor een sanctie?

7.3.1 beroep op de zorgplicht

Het principe van de WWB is: 'niemand aan de kant', iedereen in de uitkering zal minimaal iets voor de samenleving betekenen, ook al is het maar dat een cliënt zodanige hulp aanvaardt voor belemmeringen, dat hij toch een prestatie kan leveren. Ontheffingen worden in principe dan ook niet meer gegeven, wel zien we ontheffingen van de volledige sollicitatieplicht of ontheffingen voor een bepaalde tijd. Sommige consulenten houden daar strikt aan vast.

Wim: *"Drie, vier, of vijf kinderen, mij maakt het niet uit, dat ligt puur aan de mentaliteit van die persoon... Wel vind ik dat ik niet kan verwachten dat iemand die net een kind gekregen heeft aan het werk kan. Dan zeg ik: wen eerst maar eens aan die situatie, aan het hebben van een kind. Maar ze moeten leren een kind los te laten, mijn vrouw moest na haar zwangerschapsverlof ook weer aan het werk, dat deed haar pijn en zelfs mij na drie weken."*

Ook hier zien we weer het fenomeen dat werkers zonder agogische scholing niet per definitie 'strenger' zijn, maar wel hun beoordeling sterk laten inkleuren door persoonlijke ervaring. Ook hebben zij meer de neiging om voor de beoordeling van psychische problemen aanvullende diagnostiek aan te vragen bij Argonaut en minder af te gaan op hun eigen indrukken.

Wim: *"Ik heb nog nooit iemand vrijgesteld en als er psychische problemen zijn dan krijgen ze geen ontheffing maar koop ik daar een traject voor in"*

De keuring geeft de werker zekerheid, en argumenten waarmee hij zijn of haar beslissing kan onderbouwen.

Andere werkers durven primair meer op hun eigen oordeel af te gaan. Jan: *"Als een klant mij duidelijk kan aangeven waarom ze daar nog niet toe in staat zou zijn, dan zal ik het op een creatieve manier op papier zetten, zo van die mevrouw laten we even. Met andere klanten ga je verder. En houd je er ook de druk op. Medische redenen zijn ook een reden, ook bij kinderen komt dat voor, helaas."*

Mirjam geeft aan dat de meeste alleenstaande ouders binnen haar bestand een gedeeltelijke ontheffing hebben omdat ze parttime werken en heel duidelijk aangeven: 'Dit is de max'.

Als ze zwaarder worden belast vallen ze terug en dat is erg slecht voor hun zelfvertrouwen. Recente crisiservaringen zijn ook veelal een reden tot vrijstelling. Anna: *"Een vrouw die voor haar man gevlucht was wegens mishandeling, een kind sexueel misbruikt, paniekaanvallen waarbij haar hele bewegingsapparaat blokkeert, 1001 problemen. Dan heeft reïntegratie geen enkele zin en ik neem me de vrijheid om dat te zeggen. Ik onderbouw dat met aantekeningen van de thuiszorg en verpleegkundige..."*

Ernstige schuldensituaties zijn voor sommige werkers wel een reden tot tijdelijke ontheffing van de sollicitatieplicht, voor anderen niet. Wel vrijstelling geven heeft er mee te maken dat als een cliënt werkt, direct loonbeslag kan worden gelegd.

In het dossieronderzoek van 'kosten en moeite' blijkt dat in 34 van de 50 dossiers alleenstaande ouders een vrijstelling hebben gekregen met een beroep op de zorgplicht. Het is echter niet duidelijk wat de omvang en de duur van die vrijstelling is.

²² Volkskrant 11-10-05

7.3.2 Sancties

Net als bij vrijstellingen, heeft de werker ook hier de macht, maar nu voor het nemen van een disciplinerende maatregel. Werkers gaan hier, althans met deze doelgroep, behoedzaam mee om. Concrete voorbeelden die de werkers gaven, hadden geen van allen betrekking op alleenstaande ouders.

Redenen voor sancties zijn ondermeer fraude, nalatigheid met de inschrijving voor het CWI, niet aan afspraken houden, niet komen opdagen op het reïntegratiebureau.

Ook hier zien we dat de ene werker langer blijft communiceren met de cliënt dan de andere.

Anna: "Ja, voor mij mag iemand twee keer zonder bericht niet komen opdagen, maar de derde keer zonder afmelding, dat niet. Maar als iemand fatsoenlijk belt en zegt dat hij in de rats zit maak ik een andere afspraak".

Fraude is uiteraard een belangrijke reden voor een sanctie, maar waar fraude begint en eindigt, dat is een flink grijs gebied. *Kees: "Ik kan het me voorstellen dat een moeder wat bij poetst voor een paar extra centen. Ik laat zelf ook wel eens zwart wat klussen, wit is veel te duur en ik weet dan ook dat ik iemand stimuleer dan zwartwerk. In dat geval veroordeel ik het niet want dan moet ik ze maar niet in dienst nemen."*

Maar ook in gevallen waarin duidelijk sprake is van fraude, wordt gearzeld. Fraude vraagt een gegronde bewijsvoering. Voor nalatigheid, in principe minder ernstig, is die bewijsvoering minder strikt noodzakelijk. *Kees: "Zo'n vrouw die het spel meespeelt, daar is ze goed in. Ze draagt kleren waarbij je je afvraagt hoe ze die kan betalen. Ze was al eens schijnhuwelijken aangegaan. Ze had geen bijzondere klachten, kinderen waren wat groter dus ik meld haar aan bij bureau X. Daar kreeg ik bericht van dat ze vaak ziek was als er een bijeenkomst was. Via mijn privécontacten hoorde ik dat ze actief was in een coffeeshop. Maar als je daar de sociale recherche op afstuurt, die voor de zaak gaat controleren in een auto, dat werkt niet. Die coffeeshopjongens komen naar buiten om te vragen wat ze daar doen, die zijn clever genoeg. Je hoort dan wel van alles via via, maar daar kan je geen sanctie op geven."*

Meestal bestaat een sanctie uit het geven van een korting op de uitkering. Zoals al gezegd, bij deze doelgroep wordt het niet veel gedaan. Wel geven de consultants aan wanneer ze in principe een sanctie geven, maar als ze gevraagd wordt naar voorbeelden dan blijkt dat het vaak wapengekletter is, namelijk dreigen met een sanctie.

7.4 Visie op eigen deskundigheid, behoefte aan deskundigheidsbevordering.

De geïnterviewde WIZconsultanten hebben zeer verschillende HBO opleidingen. Dat kan een opleiding SJD zijn, maar ook SPH, verpleegkunde of HEAO. Het werk van een consultant is zeer veelzijdig: er zitten zowel juridische, agogische als organisatorische elementen in, daarnaast moet een consultant, mede vanwege de hoge werkdruk en de bureaucratie, goed kunnen plannen.

Opvallend was dat vrijwel alle consultants aangaven tevreden te zijn met het huidige werk, maar het niet eeuwig te willen blijven doen. Sommigen ambieerden een meer specialistische functie (reïntegratiemedewerker, sociaal rechercheur) anderen wilden toch op termijn meer doen op het gebied van hun eigen initiële HBO opleiding.

Gevraagd naar hun sterke en zwakke kanten bij het werken met deze doelgroep zou verwacht mogen worden dat de werkers zich sterk zouden voelen op het terrein dat verwantschap vertoont met hun opleiding, en leemtes zouden zien op de gebieden waar ze tijdens hun opleiding weinig of niets over geleerd hadden. Dit bleek echter niet het geval.

Wim (HEAO): "Ik vind mijn juridische kant niet sterk. Die wetten en wetsartikelen, ik weet het niet uit mijn hoofd, moet het vaak opzoeken. Ik kan wel goed plannen, ik heb een goed overzicht over mijn cliënten en alles dat er mee te maken heeft, dat is heel belangrijk. Luisteren kan ik wel, tot een grens. Ik

probeer het wel to the point te houden. Als cliënten hele verhalen gaan houden of dingen erbij gaan halen die niet relevant zijn voor het gesprek... Cliënten willen het liefst van alles vertellen, maar ik heb daar de tijd niet voor. Ik zou die tijd wel willen hebben ja, maar de tijd is er niet en daarom besteden we reïntegratie ook uit."

Mirjam (agogische opleiding) *"Ik ben goed in huisbezoeken, gesprekken voeren. Ik zou het liefst daar deskundigheidsbevordering in willen hebben, beter kunnen diagnosticeren, motiveren en signaleren.*

Maar misschien zou ik vanuit deze functie beter geschoold kunnen worden in een stukje administratie."
Kees (P en A opleiding) *"Ik heb tijdens mijn opleiding geleerd om sollicitanten te beoordelen. Dat geeft zeker raakolakken met wat ik nu doe."*

Reina (agogische opleiding) *"Het voeren van gesprekken, creatief zoeken naar mogelijkheden, dat vind ik heel leuk, kan ik goed. De dienst doet veel aan bijscholing over computersystemen en recht. Laatst een scholing over NLP, daar zou ik graag meer van weten..."*

Bij de wensen naar deskundigheidsbevordering vallen een paar zaken op.

Ten eerste: consultants weten hun zwakke kanten beter in te schatten op het gebied waarin ze geschoold zijn. Op die gebieden willen ze ook bijgeschoold worden.

Ten tweede: mensen vinden zaken waar ze niet goed in zijn ook minder belangrijk.

Consultants die weinig affiniteit hebben met administratie vinden het geen punt als de dossiers niet optima-forma zijn bijgewerkt en werkers met weinig agogische scholing vinden dat je met huis tuin en keukenverstand ook een eind komt.

Ten derde gaven de werkers aan weinig behoefte aan scholing te hebben als ze de daar opgedane wijsheid door tijdgebrek niet in praktijk kunnen brengen.

7.5 Suggesties voor verbetering

Ook op het gebied van methodische handelen en andere deskundigheden werden de werkers gevraagd naar suggesties ter verbetering.

De werkers geven aan dat de bureaucratie met veel regels en procedures veel te veel tijd en energie vraagt, bovendien is het werk dat niet appelleert aan hun HBO-niveau. Kees: *"We moeten meer met mensen werken. We zijn nu toch af en toe redelijk type-miepen."*

Een deel van de werkers zou er voor zijn dat reïntegratie weer een specialisme wordt. Jan: *"Dat was vroeger zo, dat is elders zo, misschien komt dat wel weer terug..."*

In hoofdstuk vier kwam aan de orde dat de werkers meer overleg noodzakelijk vinden om uit te wisselen hoe het beleid uitpakt in de concrete situatie van cliënten. Dit gebeurt te weinig.

Diezelfde behoefte ligt er als het gaat om uit te wisselen hoe je als werker met cliënten omgaat. Behalve aan meer overleg is er ook behoefte aan coaching:

Anna: *"Meer coaching. Ik ben twee en een half jaar geleden de spreekkamer binnengelopen en ik heb geen idee of ik het goed doe. Ik heb dat ook al vaak tegen mijn leidinggevende gezegd, zet een coach erbij, wees kritisch."*

7.6 Samenvatting

Hoewel alle medewerkers het er over eens zijn dat motivatie en het omgaan met motivatie van groot belang is, blijken ze een verschillende inhoud aan dit kernbegrip te geven. We onderscheiden een ambtelijke visie (een gemotiveerd mens houdt zich aan de regels) en een mensgerichte visie. Maar ook binnen de mensgerichte visie zien we verschillen: is een gemotiveerde cliënt iemand die goede bedoelingen heeft of actie onderneemt? En welke rol speelt eigen initiatief en creativiteit daarbij?

Werkers stellen hun methodisch repertoire af op hun visie op het begrip motivatie: de 'ambtelijken' putten zich uit aan het geven van uitleg over de regels, de 'mensgerichten'

zullen meer vragen stellen. Bovendien geven de laatsten de cliënten meer opdrachten mee bij de vraag: “denk er eens over na”.

Op gegeven moment houdt het methodisch repertoire op, de cliënt kan of wil niet meewerken. Het verschil tussen niet kunnen of niet willen is arbitrair. In het ene geval kan de werker overwegen om een ontheffing van de sollicitatieplicht te geven in het andere geval een sanctie. Na de invoering van de WWB worden alleen gedeeltelijke en tijdelijke ontheffingen gegeven met een beroep op de zorgplicht. Werkers hebben verschillen in visie wanneer een dergelijk beroep legitiem is. Sancties worden door de geïnterviewden niet lichtvaardig gegeven, in ieder geval niet aan bijstandsmoeders, wel wordt er mee gedreigd.

Gevraagd naar de eigen deskundigheid geven de werkers aan goed te zijn binnen het gebied waarvoor ze zijn opgeleid. Op dit vlak willen ze vaak ook meer scholing hebben. Scholing heeft weinig zin als de consulenten niet meer tijd krijgen om het geleerde in de praktijk te brengen.

De consulenten denken dat veel verbeterd kan worden met meer specialisatie, meer overleg, coaching en minder tijdrovende bureaucratie.

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt terug gekomen op de oorspronkelijke onderzoeksvraag: *Hoe ervaren WIZ-consulenten het beleid en de uitvoeringspraktijk rond de reïntegratie van bijstandsmoeders naar de arbeidsmarkt? Hoe ervaren zij binnen die praktijk hun eigen kennis, attitude en vaardigheden?*

Het doel van dit rapport is het genereren van lessen uit de praktijk van arbeidsreïntegratie van bijstandsmoeders. Lessen waarmee de praktijk en het onderwijs hun voordeel kunnen doen. De zes intensieve en open gesprekken met de WIZ-consulenten leverden een schatkist vol gegevens, ideeën en hypothesen op. Naast de oorspronkelijk gekozen items, werden tal van belangwekkende onderwerpen door de respondenten toegevoegd.

Het formuleren van aanbevelingen is om een aantal redenen lastig.

Tijdens de duur van het onderzoek vonden veel veranderingen plaats, zowel op het beleidsniveau als in de uitvoeringspraktijk, zie hiervoor de eerste twee hoofdstukken. Daarmee zouden een aantal directe aanbevelingen uit het onderzoek voor de praktijk achterhaald kunnen zijn.

Aanbevelingen van onderzoekers die geen deel uitmaken van het onderzochte instituut, lopen het risico aanbevelingen te doen die niet haalbaar zijn, of als zodanig aan de kant geschoven te worden. Daarnaast moeten de aanbevelingen zowel voor de praktijk als het onderwijs interessant zijn.

Het was noodzakelijk om keuzes te maken.

- De conclusies en aanbevelingen moeten de houdbaarheidsdatum van de periode van onderzoek overstijgen.
- Er is een praktijk in Maastricht beschreven. Aanbevelingen moeten ook zinvol zijn voor de praktijk in andere gemeenten.
- De focus dient primair gericht te blijven op de praktijk in de spreekkamer waarbij het beleidsniveau faciliterend is voor de praktijk
- Essentieel van het onderzoek 'kosten en moeite' is dat de perspectieven van cliënten, werkers en samenwerkingspartners vergeleken kan worden.
- Aanbevelingen moeten ruim geformuleerd zijn. De vertaalslag van aanbevelingen naar de veranderingen in de praktijk kan alleen plaats vinden binnen de betrokken instituties.

Dit hoofdstuk is onderverdeeld in een aantal subparagrafen. Iedere paragraaf bestrijkt een deel van de onderzoeksresultaten, per paragraaf worden aanbevelingen gegeven.

De onderwerpen die aan bod komen zijn: van beleid naar uitvoering en weer terug, dilemma's in de spreekkamer, samenwerking met andere instellingen en de morele dimensie.

8.1 Van beleid naar uitvoering en weer terug

In de eerste twee hoofdstukken zijn de hoofdlijnen van het beleid uitgezet die bepalend zijn voor het onderwerp 'reïntegratie van alleenstaande ouders naar de arbeidsmarkt'.

In hoofdstuk 4 zagen we dat bij de WIZ-consulenten in grote lijnen achter het beleid van de WWB staan op het punt van arbeidsreïntegratie. Wel vinden ze de WWB op dit punt te strikt, niet iedereen in de bijstand kan weer aan het werk en zelfs sociale activering is vaak te hoog gegrepen.

Wat in het onderzoek opvalt is dat op een aantal essentiële punten de bedoelingen van het beleid niet overkomen op de werkvloer. Er ontstaat ruis in de vertaling van het beleidsniveau naar het uitvoeringsniveau. Een paar voorbeelden²³

- Zowel op landelijk al op lokaal niveau wordt gesteld dat er een evenwicht moet zijn tussen arbeidsplicht en zorgplicht. Toch zijn er werkers die er vanuit gaan dat ook alleenstaande ouders in principe voor 100% aan het werk kunnen, mits er voor kinderopvang wordt gezorgd
- De organisatie van kinderopvang is een bureaucratische procedure, soms duurt het te lang en kan een cliënt daardoor niet aan het werk. Toch geeft de gemeentelijke verordening aan dat bevoorschotting mogelijk is als er haast is geboden.
- Zowel op landelijk- als op lokaal niveau moet er een verschuiving plaatsvinden van rechtmatigheid naar doelmatigheid, de consulenten moeten minder belast worden met bureaucratie en meer aan het werk met de reïntegratie van de cliënt. Bij de werkers is dit niet de beleving, ze vinden dat ze onevenredig veel tijd achter de computer doorbrengen en dat controle de prioriteit heeft boven cliëntcontact.
- In de gemeentelijke reïntegratieverordening staat duidelijk aangegeven dat scholing voor alleenstaande ouders van belang is opdat ze ook met parttime werk naar een inkomen op of boven bijstandsniveau kunnen uitgroeien. Volgens de consulenten was scholing na invoering van de WWB alleen mogelijk als dat direct uitzicht bood op werk.
- Op beleidsniveau bestaat de visie dat als een cliënt weinig kansen op de arbeidsmarkt heeft, beter één gerichte sollicitatiebrief geschreven kan worden, dan tien pro forma brieven. Dit laatste roept alleen maar irritaties op bij werkgevers. Toch zijn er consulenten die volharden in het vragen naar veel brieven.

Beleid wordt veelal in de vorm van uitvoeringsbepalingen en instructies doorvertaald naar de werkvloer. Dit heeft als voordeel dat alle medewerkers eenduidig en efficiënt geïnformeerd worden over de gewenste handelingspraktijk. Het voorkomt willekeur en het maakt de praktijk controleerbaar. Voor de werkers geeft een duidelijke instructie houvast, hij weet wat er gevraagd wordt en naar de cliënt kan hij duidelijk aangeven wat hij wel en niet kan betekenen

Deze strategische benadering heeft ook een aantal ongewenste neveneffecten.

De werker heeft te weinig discretionaire ruimte om op basis van zijn professionele visie en de visie van de cliënt, tot maatwerk te komen. Een ander risico is dat de werker zich verschuilt achter de regels en de cliënt niet aan zijn recht komt. Protocollering leidt tot computerwerk wat het werk van de WIZ-consulent minder aantrekkelijk maakt.

Discretionaire ruimte kan er voor zorgen dat binnen de beleidsbepalingen maatwerk wordt geleverd. Uit het onderzoek blijkt dat zowel op het beleidsniveau als op de werkvloer op dit

²³ Deze voorbeelden komen uit de interviews met consulenten, maar werden ook genoemd door de doelgroep zelf in deelonderzoek 'bijstandsmoeders in Maastricht'

punt een zekere mate van tweeslachtigheid bestaat. Het beleidsniveau wil een duidelijke sturing van de praktijk door middel van regels en voorschriften, aan de andere kant propageert ze maatwerk. De uitvoering wil ook maatwerk, maar roept om duidelijkheid van het beleidsniveau als hij voor een dilemma komt te staan waarin hij op eigen inzicht een verantwoorde beslissing moeten nemen. Een voorbeeld is de vraag of een cliënt vrijstelling van sollicitatieplicht moet hebben op grond van de zorgplicht. In de verordening wordt duidelijk gesteld dat de consulent deze afweging moet maken, maar de consulent vindt het lastig deze afweging te maken en vervolgens 'fouten' te maken.

Wat verder opvalt in de communicatie tussen beleidsniveau en werkvloer is dat het sterk topdown gaat. Het beleidsniveau geeft aan dat ze kritische werkers willen en meer zicht willen hebben op knelpunten in de uitvoering. Er is behoefte om het cliëntbestand beter te leren kennen, zodat instrumenten beter kunnen worden afgestemd of ingekocht. In de beleving van de werkers is er echter geen of te weinig mogelijkheid om 'terug te praten'. Er worden wel onderzoeken gedaan, bijvoorbeeld naar de visie van medewerkers naar de kwaliteit van reïntegratiebureau's, maar er is geen signaleringssysteem waarmee medewerkers goed en efficiënt knelpunten kunnen doorgeven.

Het zelfde geldt voor visies van medewerkers op gewenst beleid en oplossingsstrategieën. De afdeling Sozawe heeft een rijk geschakeerd bestand aan WIZ-consulenten, qua opleiding en interesse. Van dit potentieel op de werkvloer zou ook op beleidsmatig niveau meer gebruik gemaakt kunnen worden. Een voorbeeld.

Een veelgehoorde suggestie, die volgens de onderzoeker ook zeer bruikbaar is, is dat met de doelgroep alleenstaande ouders meer gestreefd moet worden naar duurzame oplossingen en stabiele gewenning. Voor een jonge werkloze, zonder gezinsverantwoordelijkheid, is iedere maand dat hij werkt heeft er één. Hij doet ervaring op en leert door middel van vallen en opstaan.

Bij alleenstaande ouders ligt dat anders. Om aan het werk te kunnen moet een heel gezin als het ware 'geherprogrammeerd' worden. Het huishouden moet anders georganiseerd, de kinderen naar de kinderopvang, na vaak een lange periode van werkloosheid moet een cliënt weer wennen aan de eisen op de werkvloer. Dit alles betekent voor de cliënt een forse investering, die veelal gepaard gaat met angst voor verandering. Een baan voor korte tijd of met grote kans op uitval maakt dit probleem alleen maar groter. Stabiele gewenning houdt in dat cliënt over een langere periode kan wennen aan de werk/zorg combinatie.

Een duurzame oplossing betekent dat gekozen wordt voor een goede oplossing op lange termijn boven een oplossing op korte termijn. Zowel voor de cliënt als voor de overheid levert dit voordeel op.

Aanbevelingen

- Bij de communicatie van beleidsniveau naar uitvoering moet niet alleen aandacht zijn voor het instrumentele en juridische niveau. Er moet discussie plaatsvinden over de doelstelling en maatschappelijke en of ethische implicaties van het nieuwe beleid. Dit voorkomt ruis.
- Op de werkvloer kunnen zich makkelijk verkeerde beelden vastleggen van beleid. Vooral bij nieuw beleid is het goed om er controle op te houden of vernieuwende bedoelingen overkomen en als zodanig gehanteerd worden.
- Naast een topdown benadering zal er een communicatielijn van de werkvloer naar het beleidsniveau moeten zijn. Hiermee kunnen een aantal doelen worden bereikt.
 - o knelpunten in de uitvoering van het beleid kunnen tijdig worden gesignaleerd en bijgesteld
 - o Op het beleidsniveau kan meer zicht komen op het cliëntenbestand zodat betere afstemming kan plaatsvinden

- Op de werkvloer bestaan goede ideeën om de praktijk te verbeteren. Het beleidsniveau kan hier zijn voordeel mee doen.
- Naast reguliere overlegsituaties zou een adequaat signaleringssysteem een goede optie zijn om bovenstaande doelen te bereiken.
- Er moet kritisch worden omgegaan met uitvoeringsprotocollen. Het voordeel van tijdswinst en gelijkberechtiging van cliënten wordt vaak weer teniet gedaan door het tekort aan het leveren van maatwerk. Een andere prijs voor protocollering is bureaucrativering, de medewerkers vinden nu dat ze te veel tijd kwijt zijn achter de computer.
- Discretionaire ruimte verhoogt de mogelijkheid op maatwerk voor de cliënt en doet meer appèl op de professionaliteit van de werker en daarmee op het plezier in het werk. Dit vergt wel een andere wijze van controle en een andere preoccupatie met het maken van 'fouten'.
- Alleenstaande ouders en de dienst zelf zijn het meest gebaat met duurzame oplossingen en stabiele gewenning. Dit is in strijd met het streven dat de kortste weg naar werk gevonden moet worden.

8.2 Dilemma's in de spreekkamer

In dit onderzoek staat de praktijk in de spreekkamer centraal, hoe ervaart de werker zijn eigen kennis, attitude en vaardigheden? In deze paragraaf wordt geïnventariseerd welke lessen getrokken kunnen worden voor de handelingspraktijk. De onderzoeker heeft gekozen om conclusies en aanbevelingen toe te spitsen op een beperkt aantal relevante thema's. Dit zijn: diagnostiek, omgaan met motivatie van cliënten, sancties en vrijstellingen, ideeën op de werkvloer en intercollegiaal overleg.

8.2.1 Diagnostiek

In het rapport van de inspectie Werk en Inkomen (IWI)²⁴ wordt gesteld dat de diagnostiek van bijstandsconsulenten weinig voorspellende waarde heeft. Het zelfde probleem werd naar voren gebracht in een gesprek met de projectleider werk van de dienst SEZ in Maastricht. In deze paragraaf zal dan ook specifiek gekeken worden naar mogelijke oorzaken van het ontbreken van goede diagnostiek. Hiervoor zullen niet alleen conclusies uit dit deelrapport worden gebruikt, maar ook conclusies uit de deelrapporten dossieronderzoek, bijstandsmoeders en samenwerkingspartners.

Fragmentatie

Uit de interviews met de WIZ-consulenten bleek dat zij het belang van goede diagnostiek inzien. Ze geven aan dat ze te weinig tijd hebben om diepgaande gesprekken te voeren en achten zich zelf daar ook niet deskundig toe. Bovendien verwijzen zij naar het feit dat andere instellingen meer deskundig zijn.

In de 50 bestudeerde dossiers van het dossieronderzoek²⁵ hebben reïntegratiebureaus 34 keer een diagnose gesteld en is vier keer een diepergaande diagnose aangevraagd bij Argonaut of de GGD.

Uit de gesprekken met de bijstandsconsulenten bleek dat ze vaak niet tevreden waren met de geleverde diagnostiek. De cliënten zelf²⁶ gaven aan dat ze bij veel onderzoeken een verkeerde

²⁴ IWI rapport kiezen én delen: de selectie van gemeenten voor reïntegratietrajecten, juni 2005

²⁵ 'kosten en moeite', dossieronderzoek : Crompvoets, Lenders, Hublic

test kregen: meer afgestemd op werknemers dan op hun situatie als langdurig bijstandsgerechtigde.

De samenwerkingspartners²⁷ gaven aan dat ze vaak een deelonderzoek moesten doen. Er kan sprake zijn van medische diagnostiek, psychosociale diagnostiek en arbeidskundig onderzoek. Dit zijn onderzoeken die los van elkaar bestaan. Veel samenwerkingspartners gaven aan dat er vanuit de opdrachtgever (de WIZ-consulent) weinig feedback en vragen kwamen over de diagnostiek, uitzonderingen daargelaten.

De conclusie is dat de diagnostiek over diverse partijen wordt verdeeld, het zijn puzzelstukjes die niet tot één samenhangend geheel worden gevormd.

Tunnelblik

De tunnelblik is een verschijnsel dat optreedt bij het rijden onder invloed: door de alcohol is de blik van de automobilist gefixeerd op de weg pal voor hem, wat links en rechts van dit beperkte blikveld gebeurt ontgaat de automobilist.²⁸ Het is een metafoor voor wat zich voordoet bij veel werkers bij instellingen in de welzijnssector en de sociaal-juridische dienstverlening: de diagnostiek wordt beperkt tot dat deel wat direct te maken heeft met de vraag of het probleem van de cliënt. Op zichzelf is daar niets mis mee. Het zou bijvoorbeeld onzinnig zijn om bij de diagnostiek van schuldenproblematiek seksualiteit te betrekken. Het probleem waar de WIZ-consulenten voor staan is dat voor diagnostiek ten behoeve van reïntegratie een behoorlijke hoeveelheid diagnostiek nodig is om de situatie goed in kaart te brengen;

In hun beleving hebben WIZ-consulenten de opdracht om zoveel mogelijk cliënten binnen zo kort mogelijk tijd te laten uitstromen en instroom tegen te gaan.

Het gevolg is dat de WIZconsulent begint met de vraag: kan de cliënt werken ja of nee. Vervolgens vormt hij zich een beeld, het kan wel, het kan niet. Om vervolgens zijn diagnostiek aan te passen bij deze visie. Opvallend in het dossieronderzoek is dat in bijna de helft van de dossiers medische problemen als belemmering genoemd worden. In 16 van de 50 dossiers worden psychische problemen aangevoerd.

In 18 dossiers wordt vermeld dat de cliënt de combinatie zorg en werk niet aankunnen. Het medicaliseren en psychologiseren van problemen vormt de meest duidelijke legitimatie op de simpele vraag: kan een cliënt aan het werk. Maar het leidt tot een tunnelblik Ook het faseren van een cliënt draagt bij aan het ontwikkelen van en tunnelblik.

Een cliënt zit in fase 1,2,3 of 4. Deze fasering mag bureaucratisch gezien functioneel zijn, het draagt niet bij aan een genuanceerde, brede diagnose.

Uit de interviews kwam naar voren dat met name de agogisch geschoolde consulenten in principe in staat zijn breed te diagnosticeren en diverse factoren die belemmerend werken in kaart te brengen. De consulenten brengen dezelfde factoren in kaart als de bijstandsmoeders zelf, maar hechten er wel verschillend gewicht aan. De consulenten noemden sociaal isolement minder dan de moeders. De moeders vonden de bureaucratie (mutaties en wachten tot je uitkering weer loopt) een enorme belemmering, de consulenten noemden dit geen één keer.

We zien dus dat de werkers in principe in staat zijn tot het stellen van een brede diagnose, maar er moet naast de diagnose van de werker meer oog komen voor aspecten die de cliënt van belang vindt.

²⁶ 'kosten en moeite, bijstandsmoeders in Maastricht: Raaff,H.

²⁷ 'kosten en moeite, samenwerkingspartners: CromptvoetsM., Lenders I., Hublic E

²⁸ in de frontlinie tussen hulp en recht, de Savornin Lohman J. en Raaff H.

Eenzijdig zicht op het tekort

Naast het inventariseren van belemmeringen in de situatie van de cliënt is het belangrijk om stimulerende factoren in kaart te brengen. Waar zit de kracht van de cliënt?

Uit het dossieronderzoek bleek dat WIZ-consulenten en samenwerkingspartners ook stimulerende factoren in de situatie van de cliënt in beeld konden brengen. Met name werd herkend dat bijstandsmoeders veelal goed gemotiveerd zijn (37 van de 51 dossiers). Ook representativiteit scoort hoog (33 van de 51). Bij de bevorderende factoren bleken werkers en cliënten dezelfde visie hadden, maar wel verschillend wogen.

Uit de interviews met de werkers kwamen echter weinig bevorderende factoren naar voren. Motivatie was een belangrijk punt, maar verder was de blik van de werker toch hoofdzakelijk gericht op het tekort.

We zien hier bij de werkers hetzelfde als bij veel van de geïnterviewde cliënten: een eenzijdige profilering waarom iets niet kan, in plaats van een zorgvuldige profilering van de kracht van een cliënt. Hierdoor worden mogelijk kansen gemist in het opzetten van goede plannen, vaak is het beter om de kracht van de cliënt te bevorderen dan het tekort te compenseren.

Angst om te veranderen

De WIZ-consulenten noemen het regelmatig: de angst van bijstandsmoeders voor verandering. Het nemen van een goede aanloop om dan vlak voor de streep te stoppen, twee stappen vooruit en één achteruit. Aan de motivatie ligt het niet. Wel lijkt menige alleenstaande ouder de schrik om het hart te slaan als daadwerkelijk de kinderen naar de crèche en de BSO moeten worden gebracht, de fietsbanden om half acht 's ochtends hard moeten zijn om naar het werk te fietsen en er minder tijd over is voor het huishouden en het obligate kopje thee om half vier.

Mutaties van de uitkering waardoor cliënten een paar weken in onzekerheid verkeren over de definitieve inkomsten, maken de paniek compleet.

Onderdeel van de diagnostiek zou feitelijk ook moeten inhouden hoe de alleenstaande ouders hun situatie beleven, hoe ze alles organiseren en ze laten anticiperen op de vraag wat er gaat vernaderen als ze 20 uur of meer van huis zijn. Niet alleen praktisch, maar ook en vooral psychologisch en moreel. Een duidelijke identiteit als moeder loslaten voor een onduidelijke en onzekere identiteit als startend werknemer, is een serieus probleem dat zeker aandacht van de consulent behoeft.

Aanbevelingen betreffende diagnostiek:

- Zonder goede diagnostiek ontbreekt ieder fundament voor verdere actie.
- Fragmentatie in de diagnostiek is verspilling van tijd en energie. Een nieuwe vorm van diagnosticeren zoals dat in het transferium wordt vormgegeven (zie hoofdstuk 2) kan dit probleem deels voorkomen.
- Daarnaast moet er oog voor zijn dat het aanbieden van 'modellen' als KWINT en fase-indelingen, het diagnostisch repertoire van de werker beperkt en leidt tot een tunnelvisie.
- Zowel werkers als cliënten hebben de neiging tot medicaliseren en psychologiseren van problemen, terwijl ze zien dat er meerdere en andere problemen van minstens even veel belang zijn.
- Sociaal isolement en bureaucratische drempels zijn belemmerende factoren die door werkers onderschat worden.
- Er dient meer oog te komen voor stimulerende factoren bij de cliënt.

8.2.2 Motivatie van de cliënt

Geen woord wordt in de wereld van reïntegratie zo veelvuldig gebruikt en zo onduidelijk gedefinieerd als het begrip motivatie (zie hoofdstuk 7.1)

Maar ondanks alle verschillen en consequenties in het handelen vanuit die verschillen, zijn de WIZ-consulenten het er over eens dat de doelgroep alleenstaande ouders veelal goed gemotiveerd is.

Toch schuilt er een probleem achter de verschillende definities van motivatie en de daarmee de eisen die aan een cliënt gesteld worden. Het eerste probleem is dat hier makkelijk ongelijkheid kan ontstaan. Een cliënt die het wel leuk lijkt om weer te werken maar stapels problemen op tafel legt waarom het niet kan, wordt door de ene consulent gezien als een gemotiveerde cliënt bij wie nog heel wat stappen moeten worden gezet, een ander zal haar definiëren als niet gemotiveerd, met alle mogelijke negatieve consequenties van dien. Werkers met een meer agogische scholing hebben geleerd om motivatie te zien als een niet statische situatie waarin de werker kan helpen om door de cliënt ervaren barricades te helpen opruimen, werkers met een niet-agogische scholing zijn hiertoe niet of minder in staat. De laatsten grijpen meer terug op het eindeloos uitleggen van de regels.

Een tweede probleem met de verschillende definities van motivatie is dus dat hieruit een verschil in handelen ontstaat. De ene cliënt zal geholpen worden om zijn motivatie aan te wakkeren, bij een ander wordt het potentieel aan motivatie niet herkend.

De werkers gaven aan dat de motivatie van de cliënt zienderogen zakt als successen van activiteiten uitblijven, als ze doorlopend afwijzingen op sollicitaties krijgen of na een paar weken werk weer thuis komen te zitten. Ook uit de interviews met de doelgroep kwam naar voren dat de angst om geen werk te krijgen of moeizaam verkregen arbeid weer te verliezen, erg groot was.

Aanbevelingen betreffende motivatie

- Training van de WIZ-consulenten in het motiveren van cliënten en hoe om te gaan met terugval
- Binnen het beleid zou naast het verkrijgen van werk meer preventieve aandacht moeten zijn voor behoud van werk

8.2.3 Sancties en vrijstellingen

De geïnterviewde WIZ-consulenten aan bij de doelgroep bijstandsmoeders geen sancties te hebben getroffen, wel bij andere doelgroepen. Het argument was dat de financiële situatie voor deze doelgroep toch al slecht was en kinderen er mogelijk de dupe van konden worden. Een vrijstelling (tijdelijk of partieel) werd gegeven als de cliënt te veel belemmering in haar situatie ervaarde.

Uit het dossieronderzoek bleek dat in 10 van de 50 dossiers een 'rustplan' werd geadviseerd. In 34 van de 51 dossiers werd een 'beroep op zorgplicht' gedaan, het wordt uit het rapport echter niet duidelijk of dit heeft geleid tot een gedeeltelijke dan wel een gehele vrijstelling van de arbeidsplicht. Gronden voor zorgplicht waren het ontbreken van kinderopvang, kinderen die te klein waren voor opvang, medische en opvoedkundige problemen bij de kinderen. Uit de interviews bleek dat er verschillend werd omgegaan met 'ruststand' en vrijstelling. Sommige consulenten maakten afspraken met de cliënt in de vorm van duidelijke opdrachten om toch de weg naar reïntegratie open te houden. Andere werkers lieten dit na of maakten vage afspraken in de zin van 'we laten je voorlopig met rust' of 'denk er nog eens over na'. Uit de interviews met de bijstandsmoeders bleek dat onduidelijke afspraken over rustplan of vrijstelling een negatief effect hadden. Ze voelden een vage onrust dat hun een gunst was

verleend waarop ieder moment weer van terug gekomen kon worden. Ze waren niet meer bezig met reïntegratie.

Aanbeveling en betreffende sancties en vrijstellingen

- Het zou goed zijn om nader te bepalen wat gronden zijn voor zorgplicht en sanctie voor deze doelgroep, zonder dat dit leidt tot een nieuwe protocol.
- Als er een 'rustplan' wordt opgesteld moet duidelijk met de cliënt gecommuniceerd worden wat de duur is van het plan en wat er in tussentijd van haar verwacht wordt.

8.2.4 Discretionaire ruimte

De geïnterviewde werkers waren het er over eens dat sinds de invoering van de WWB de discretionaire ruimte kleiner was geworden. In de paragraaf over beleid zagen we dat strategisch handelen en protocollering de discretionaire ruimte van de werkers terug dringt. Niet alle werkers beleven discretionaire ruimte op de zelfde manier. Er zijn werkers die, als het om het belang van de cliënt gaat, de ruimte pakken en creatief te werk gaan. Anderen zijn bang voor willekeur en vinden steun bij protocollen. Ook hier zien we dat het uitmaakt of een werker al dan geen agogische scholing heeft gehad.

In principe is protocollering niet verkeerd, het bespaart tijd en vergoot de kans op gelijkberechtiging van cliënten. Een schaduwkant is dat niet het volle potentieel aan methodisch repertoire van werkers benut wordt.

Werk is schaars, zeker voor alleenstaande ouders. De WIZ-consulenten spraken over een kwetsbare groep binnen een zwakke groep. Juist in dit soort moeilijke kwesties is het van belang dat werkers al hun mogelijkheden en creativiteit kunnen inzetten om oplossingen te zoeken. Vanuit de werkvloer kunnen dan ook nieuwe ideeën ontstaan.

Aanbevelingen betreffende discretionaire ruimte

- Discretionaire ruimte is nodig om tot maatwerk en creatieve oplossingen te komen.
- Protocollen zijn goed voor standaardbehandelingen. Reïntegratie van alleenstaande ouders is echter geen standaardwerk.
- Discretionaire ruimte is een voorwaarde voor innovatie van de praktijk

8.2.5 Intercollegiaal overleg en deskundigheidsbevordering

Intercollegiaal overleg en deskundigheidsbevordering zijn beproefde instrumenten om de kwaliteit van dienstverlening te vergroten.

De WIZ-consulenten gaven aan dat er weinig intercollegiaal overleg is waardoor er te weinig gelegenheid is om eigen visies over cliënten te toetsen aan die van anderen.

Daarnaast klinkt uit de ondertoon in de interviews de behoefte om andere collega's te willen controleren. Er hapert iets aan onderling vertrouwen als het om de bejegening van cliënten gaat.

Dit hoeft absoluut niet negatief geïnterpreteerd te worden. In grootschalige bureaucratieën met een hoge werkdruk, ontwikkelen werkers overlevingsstrategieën om de werkdruk de baas te blijven. Dit kan door alleen met succesvolle cliënten te willen werken, zelf bureaucratische drempels op te werpen om lastige vragen te omzeilen, etc. Onderzoek van Ypey²⁹ wijst uit dat consulenten op grote schaal vooroordelen over cliënten hebben. Een

²⁹ Ypeij: gender, armoede en de overheid, de casus van alleenstaande moeders in Amsterdam. Amsterdams sociologisch tijdschrift, sept. 2004

behoefte op de werkvloer om collega's te willen controleren en zonodig te corrigeren, kan vanuit dat perspectief alleen maar aangemoedigd worden!

In algemene zin kan gesteld worden dat discretionaire ruimte gebaat is bij intercollegiale toetsing om willekeur te voorkomen en deskundigheid uit te wisselen. Daarbij is het van belang dat juridische toetsing verticaal plaatsvindt, maar agogische uitwisseling horizontaal, op basis van gelijkwaardigheid. Tevens is het van belang dat er binnen de dienst een andere preoccupatie komt met 'fouten'. Werkers hebben een hekel aan het nemen van 'verkeerde' beslissingen en gaan van daaruit risico's vermijden. Dat kan ten koste gaan van het belang van de cliënt en de innovatieve kracht vanuit de werkvloer belemmeren.

De geïnterviewde WIZ-consulenten vonden dat er voldoende aandacht wordt besteed aan deskundigheidsbevordering. Wel werd daarbij een kritische kanttekening geplaatst: het is zinloos om zaken aan te leren waar in de spreekkamer geen tijd voor is.

Aanbevelingen betreffende overleg

- Meer ruimte voor intercollegiale toetsing, met name over morele en agogische aspecten.
- Overleg over agogische zaken kan het best 'horizontaal' plaatsvinden, juridische beslissingen verticaal. Bij dat laatste is het van belang dat er een andere preoccupatie komt met fouten, om risicomijdend gedrag van consulenten te voorkomen.
- Naast deskundigheidsbevordering is coaching een goed instrument om te bevorderen dat het geleerde daadwerkelijk wordt toegepast.

8.2.6 Ideeën op de werkvloer

In de subparagraaf over beleid zagen we dat veel werkers niet geloven in snelle oplossingen voor deze doelgroep. De werkers geloven meer in duurzame oplossingen en stabiele gewenning. Daarnaast hadden ze nog andere methodische ideeën, die ik hier als aanbevelingen zou willen overnemen.

- Een doelgroepbenadering wordt voor deze groep belangrijk gevonden. Aan de ene kant wordt gesteld dat er evenveel soorten alleenstaande ouders zijn als bijstandsccliënten, 'de' alleenstaande ouder bestaat niet. Aan de andere kant vonden de werkers de aard van de belemmeringen, met name de werk/zorgcombinatie van dien aard dat een doelgroepgerichte benadering wel gewenst was.
- In het verlengde van bovenstaand punt gaven de werkers aan dat een bemiddelingstraject voor een alleenstaande ouder langer moet duren.
- Huisbezoeken kunnen veel helderheid brengen in de situatie van de cliënt. Vaak levert een goede blik in de dagelijkse leefsituatie van een cliënt meer op dan talloze gesprekken
- Creativiteit van de cliënt is een belangrijke indicator voor succes. Als een cliënt zelf ideeën heeft over wat zij zou kunnen doen om aan het werk te komen, is het altijd lonend om dat met haar te verkennen.
- Een contextgerichte benadering ligt in het verlengde van de vorige twee punten. Oplossingen kunnen vaak gezocht worden in de directe leefwereld van de cliënt.
- Gesubsidieerde banen en stages worden te vaak traditioneel gezocht, via bestaande netwerken. Soms hebben cliënten zelf ook ideeën en contacten die kunnen leiden tot zinvolle stages, activering of zelfs werk.
- Korte stages bij verschillende bedrijven zijn een goed middel om het zicht van de cliënt op de arbeidsmarkt te vergroten.
- Er moet meer zicht komen op hulpverleningsmogelijkheden. De werkers verwijzen cliënten wel door naar RIAGG of AMW, maar hebben geen zicht of dat goede

mogelijkheden zijn. Op de werkvloer zijn soms betere mogelijkheden bekend, maar dit wordt niet systematisch geïnventariseerd

8.3 Samenwerking met andere instellingen

Uit de interviews met de WIZ-consulenten bleek dat de ketenbenadering niet zo functioneerde als de beleidsmakers zich hadden voorgesteld. Er was grote ontevredenheid over de samenwerking met het CWI, menigeen zei zelfs dat er samenwerking ontbrak. Er was weinig te overleg met de reïntegratiebureaus, ontevredenheid over de kwaliteit van de ingekochte trajecten, etc.

Niet lang na het afnemen van de interviews bleek dat de ontevredenheid op gebied van samenwerking geen toevallig incident was, diverse landelijk uitgebrachte rapporten signaleerden ook grote tekortkomingen in de samenwerking.

Inmiddels zijn er op beleidsmatig gebied verandering doorgevoerd.

In Maastricht werken gemeente, CWI en twee uitgekozen reïntegratiebedrijven samen in een transferium. Op landelijk niveau is er sprake van de totstandkoming van gezamenlijke bedrijfspanden voor de betrokken instanties.

Het is dus zinloos om op deze plek diep in te gaan op alle samenwerkingsperikelen.

Een paar opmerkingen op gebied van samenwerking zullen echter blijven spelen, ook in mogelijk andere settings.

8.3.1 Casemanagement

We zagen dat bij de reïntegratie van alleenstaande ouders zijn veel partijen betrokken. Fragmentatie is onvermijdelijk en problematisch. Deskundigheden op dit gebied zijn divers en kunnen zelden of nooit door één werker worden uitgevoerd, hoewel er landelijk experimenten zijn die uitwijzen dat één coach die een werkzoekende van A tot Z begeleidt effectiever is dan een multidisciplinaire aanpak.

De dienst SEZ heeft gekozen voor een integraal model, reïntegratie en dossierbeheer in één hand. dat voorkomt dat cliënt op meerdere plaatsen zijn verhaal moet vertellen. de werkers zelf geven aan toch ook veel voordelen te zien in een specialistenmodel, reïntegratie vergt toch behoorlijke know how die niet bij iedere WIZ-consulent aanwezig is.

Maar voor welk model dan ook gekozen wordt, de rol van casemanager is en blijft belangrijk en het ligt voor de hand dat de WIZ-consulent de rol van casemanager inneemt.

Op dit gebied gaat echter het nodige mis. De geïnterviewde medewerkers weten dat ze de rol hebben, maar hebben te weinig idee hoe dit waar te maken. Een aantal redenen die de geïnterviewden aangaven, kunnen hierbij een belangrijke rol spelen.

- De eerste reden is dat de werker signaleert dat het reïntegratietraject niet goed loopt en de neiging krijgt dit op te lossen door zelf met de cliënt aan de slag te gaan. Als de werker deze capaciteiten heeft, is dit een verleidelijke optie.
- Er heerst een behoorlijk cultuurverschil tussen de reïntegratiebureaus en de dienst SEZ. Dit is bij de inrichting van de werkplekken al zichtbaar. Bij beide instellingen is de caseload hoog, in het geval van WIZ-consulenten wordt dit veroorzaakt door een chronisch geldgebrek in de publieke sector en outputfinanciering, in het andere geval door marktwerking waardoor naar voordelige arrangementen gezocht wordt. Toch heeft de marktsector in de beleving van de werkers meer status. Het marktjargon waarmee de reïntegratiesector zijn producten aanprijst, laat bij menig consulent de haren overeind staan. Als dan de prijzen hoog zijn en het afgeleverde werk tegenvalt, zijn negatieve effecten voor beeldvorming en daarmee samenwerking voorspelbaar.

- Van de kant van de reïntegratiebureaus wordt gesignaleerd dat de casemanager zich veelal te passief opstelt. De bureaus rapporteren over een cliënt maar er komt geen feedback. Ook als adviezen worden overgenomen, wat volgens het dossieronderzoek meestal het geval is, volgt geen terugkoppeling.
 - Verder wordt vanuit deze hoek gesignaleerd dat de casemanager te weinig bevoegdheden heeft om beslissingen te nemen. Als een cliënt ten behoeve van de reïntegratie extra voorzieningen nodig heeft, of een opleiding, is de casemanager met handen en voeten gebonden aan de (te) beperkte mogelijkheden
 - Samenwerking met hulpverlening kan heel nuttig zijn in het proces van reïntegratie, zeker als er een streven is naar duurzame oplossingen. Reïntegratiebedrijven klagen dat er cliënten verwezen worden die veel te veel problemen hebben om aan het werk te kunnen.
- Op dit vlak doen zich twee problemen voor. Er is te weinig kennis van de sociale kaart en instellingen zijn vaak niet bereid om overleg te hebben met de casemanager omdat daarmee de vertrouwensrelatie met de cliënt geschaad zou worden.
- Het uitblijvende succes van reïntegratie van alleenstaande ouders naar de arbeidsmarkt, slaat terug op de casemanager. Zeker in tijden van een krappe arbeidsmarkt vragen ze zich af waar ze mee bezig zijn.
- Zelfs het verkrijgen van stageplaatsen en leerwerkplaatsen is al een probleem, alle instellingen die hun brood verdienen in de reïntegratiesector vissen in dezelfde vijver en zoeken de meest succesvolle (of minst onsuccesvolle) cliënten uit om de instelling die een plaats aanbiedt zo snel mogelijk te voorzien.

Ten slotte geven WIZ-consulenten aan dat ze weten dat ze en spin in het web behoren te zijn, dat ze het ook leuk vinden een spin in het web te zijn, maar dat ze het niet kunnen waarmaken omdat ze geen tijd hebben, geen zicht hebben, geen aanzien hebben.

Het beeld dringt zich op van een lamme, of vastgebonden spin aan de rand van het web. We bespreken de noodzaak van discretionaire ruite om maatwerk te kunnen leveren. In nog sterkere mate geldt dit voor het waarmaken van de rol van casemanager.

Een casemanager die te vaak 'nee' moet verkopen, die in structuren zit waarin hij te weinig inzicht heeft in de werkwijze van anderen, die geen bevoegdheden heeft om gestolde communicatiepraktijken van de eigen en andere instellingen te doorbreken, is machteloos en kan zijn rol niet waarmaken.

Een vlucht naar de uitvoering: in vredesnaam dan maar zelf doen waar anderen die hij moet aansturen dat nalaten, ligt dan erg voor de hand.

Aanbevelingen wat betreft samenwerking

- een casemanager heeft meer discretionaire ruimte nodig
- een casemanager heeft meer bevoegdheden nodig om anderen te controleren en aan te spreken
- een casemanager moet meer zicht hebben op de einddoelen, subdoelen, het tijdspad
- een casemanager moet ook casemanager zijn in de ogen van instellingen waar hij mee samenwerkt, alleen maar 'nee' mogen verkopen ondermijnt zijn positie.
- Scholing over casemanagement is noodzakelijk.

8.4 De morele dimensie

Werken aan reïntegratie van alleenstaande ouders naar de arbeidsmarkt stelt de WIZ-consulent voor een aantal morele dilemma's. Overigens: een aantal dilemma's gelden voor het werken bij een sociale dienst in het algemeen.

Het meest dominante en algemene dilemma is het verschil tussen rechtenethiek en zorg ethiek³⁰. Alle verzakelijking en marktgericht denken ten spijt, de dienst zit met een cliëntbestand dat voor een fors deel zorg behoeft, de Z in WIZ, Werk, Inkomen en Zorg staat er niet voor niets.

Echter, de W van Werk en Inkomen staat voorop. De zorg die geboden wordt, is ingekaderd binnen de WWB. Een wet als de WWB is een schoolvoorbeeld van rechtenethiek. Voorop staat het gelijkheidsbeginsel, een objectief meetbare werkelijkheid, eigen verantwoordelijkheid van cliënten en een systeem dat gericht is op controle, rechten en plichten.

Het is een moraal waar geen enkele WIZ-consulent moeite mee heeft. Het is een heldere, rationele manier van denken, waarbij je een wet goed of fout kunt toepassen.

De Z van zorg is meer gekoppeld aan de moraal uit de zorg ethiek. Deze ethiek gaat er vanuit dat niet iedereen gelijk is maar er verschillen zijn, zwakke mensen. Dat niet iedereen even verantwoordelijk kan zijn voor eigen bestaan. Dat er zoiets is als betrokkenheid (die niet objectief is) en dat uitgegaan moet worden van de behoeften van een cliënt. Het is een manier van denken die bij de geïnterviewde WIZ-consulenten zeker aanwezig is, maar wat meer problemen oplevert.

Ten eerste: het denken in termen van zorgethiek is 'soft'. Het riekt naar geitenwollen sokken en je voor het karretje van de cliënt laten spannen. Bovendien is de kans van het maken van 'fouten' in deze manier van denken groter. Het vergt meer diagnostische kennis, meer gebruik van discretionaire ruimte en dan nog kan de genomen beslissing of strategie afgekeurd worden door een toetsers. Blijkbaar bestaat rond toetsing het idee dat meer fouten worden gemaakt door teveel vragen voor de cliënt dan te weinig.

Nogmaals, de spanning tussen recht en zorgethiek is inherent voor het werken met alle groepen. Alleen, bij de reïntegratie van een moeder van 35 met drie kinderen speelt het dilemma harder dan bij de reïntegratie van een jongeman van 21.

Een tweede dilemma dat speelt bij de WIZ consulenten heeft betrekking op de werk en zorg combinatie.

Ten tijde van dit onderzoek speelde in het NRC Handelsblad³¹ een hevige discussie over 'luie bijstandsmoeders' die op de kosten van de staat thuis hingen en overspannen eisen stelden aan eventueel werk in een verre toekomst. De reacties op het artikel waren ongewoon fel. Het moge duidelijk zijn: de moederschapmoraal en het axioma dat de beste moeder een fulltime beschikbare moeder is, is in Nederland nog steeds niet achterhaald, in tegendeel. Ook kinderopvang en de kwaliteit ervan liggen doorlopend onder vuur. Een plan om bijstandsmoeders te verplichten om in de kinderopvang te werken bracht een stroom van protesten los, onder anderen omdat Nederlandse ouders geen ongekwalificeerd personeel willen. Kortom, de arbeidsverplichting voor bijstandsmoeders uit de WWB staat haaks op de nog steeds geldende moederschapmoraal.

Alleenstaande moeders die hun WIZ-consulent met dit type argumenten bestoken, praten niet tegen een muur. Ook WIZ-consulenten zijn al dan niet vanuit hun privé-sfeer, bezig met dit thema. Dit brengt verschillende reacties teweeg. Sommige consulenten worstelen zelf met de werk-zorg combinatie en stellen vandaar uit hun norm aan cliënten ; "wat ik moet, kan jij ook."

Anderen hebben een grote mate van compassie : "als ik in jouw schoenen stond zou ik het niet kunnen."

En er zijn professionals die met objectieve maten de sterkten en zwakten van de alleenstaande ouder in kaart proberen te brengen. Maar dat de eigen moraal meespeelt, dat is wel duidelijk.

³⁰ in de frontlinie tussen hulp en recht, de Savornin Lohman en Raaff

³¹ NRC Handelsblad : Jolande Withuis, 27-10-05, bijstandsmoeders zijn dom en lui

Een derde dilemma dat uit de interviews naar voren kwam was de vraag of je als overheid mag voorschrijven dat je als moeder maar wat minder moet zorgen en wat meer moet werken. Alle consulenten zijn het er over eens dat de reïntegratieparagraaf van de WWB goed is, ook voor alleenstaande ouders. Aan de juistheid van arbeidsverplichting twijfelt niemand. Maar of je als overheid mensen mag dwingen om kinderen naar de opvang te brengen, daar zijn twijfels over.

Een vierde dilemma is de vraag in hoeverre je cliënten moet opscheppen met een verplichting die slechts in ca. 6% van de gevallen realiseerbaar is. De kansen voor deze groep liggen erg laag. Onderzoek van Divosa³² wijst uit dat bijstandsmoeders in veel steden vrijgesteld worden van arbeid en geen trajectplan krijgen aangeboden

Welke consequenties trek je daaruit als WIZ-consulent? Houd je de cliënt precies aan de formele regels? Doe je een cliënt een plezier door hem vrij te stellen omdat hij toch geen kans maakt? Of zeg je dat juist deze kansarme groep extra kansen (en dus tijd en geld) verdient om die achterstand in te halen?

De vier morele dilemma's die hier boven zijn geschetst leven op de werkvloer en vormen een probleem. Tijdens het interview spraken de werkers hier vrij over, ze maakten zich er zorgen over:

- a of ze zelf wel goed handelden "waar ben ik mee bezig" en
- b of cliënten, of de dienst zelf, niet de dupe worden van collega's die andere morele afwegingen maakten.

In bovenstaande knelpunten kan een risico zitten. Een risico van onzekerheid, argwaan en -in het ergste geval- onverschilligheid omdat het goed doen per definitie onmogelijk is.

Eigen aan dilemma's is dat er geen sluitende oplossingen voor gevonden kunnen worden. Wel is het belangrijk dat er ruimte is voor onderliggende morele waarden uit te spreken en uit te wisselen. Ook hier zijn coaching, intervisie en overleg belangrijke instrumenten (zie vorige paragraaf.)

Een grote sociale dienst als in Maastricht heeft een aantal onoverkomelijke problemen. Te hoge werkdruk, een jong en snel wisselend personeelsbestand en een (te) lage betaling zijn aspecten die risico's meebrengen voor cliënten en medewerkers zelf. De morele dimensie erbij moet niet onderschat worden.

Annelou Ypeij³³ deed een onderzoek onder bijstandsconsulenten en alleenstaande moeders in Amsterdam Noord en Amsterdam Zuid Oost. Haar conclusie is dat een veranderende maatschappelijke moraal en wetgeving, invloed hebben op de moraal van werkers en daarmee op de relatie werker-client. Kerngedachte van de WWB is de eigen verantwoordelijkheid van de cliënt. In het verlengde daarvan kunnen consulenten, ook in Maastricht, meer de neiging krijgen om alleenstaande moeders individueel verantwoordelijk te stellen voor hun situatie. Ypeij stelt dat ze naast deze maatschappelijk overgenomen normering ook hun eigen interpretaties, morele waarderingen en frustraties leggen en dat leidt tot overlevingsstrategieën waar alleenstaande moeders de dupe van worden. Vervolgens ontstaat het probleem dat bijstandsmoeders daar weer negatief op gaan reageren dan ontstaan zeer nare situaties.

Ze voegt daaraan toe dat de sociale dienst steeds meer medewerkers aantrekt met een 'zakelijke' houding, wat de kloof tussen werkers en cliënten nog groter maakt.

³² WWBmonitor: een jaar Wet Werk en Bijstand, mei 2005

³³ Ypeij: gender, armoede en de overheid, de casus van alleenstaande moeders in Amsterdam. Amsterdams sociologisch tijdschrift, sept. 2004

Ook in het onderzoek in Maastricht was er een duidelijk onderscheid tussen werkers met een agogische vooropleiding en werkers met een 'zakelijke' opleiding. Het was duidelijk dat deze 'zakelijke' medewerkers meer interpreteerden vanuit hun eigen beleving, minder diagnostische vaardigheden hadden en minder goed met weerstand en motivatie van cliënten uit de voeten konden.

Echter: zakelijkheid heeft geen directe relatie met onheuse bejegening van cliënten of gebrek aan respect en empathie.

Het onderzoek 'kosten en moeite' wijst (nog) niet in de richting van problemen zoals beschreven in het onderzoek van Ypey.

Toch kan, juist in de combinatie van verzakelijkte wetgeving, hoge werkdruk, snelle reorganisaties en onbesproken morele waarden een risico schuilen, zowel voor de cliënten als voor de medewerkers zelf.

Aanbevelingen voor de morele dimensie

- Aandacht voor de morele kant kan preventief werken om Amsterdamse toestanden en burn-out bij medewerkers te voorkomen.
- In principe hoeft het geen probleem te zijn dat er medewerkers worden aangetrokken met een agogische achtergrond dan wel een zakelijke beroepsopleiding. Wel dient deze laatste groep training en coaching te krijgen in agogische vaardigheden. Er moet extra aandacht zijn voor houdingsaspecten.

Algemeen Keten overleg (2005): *de klant in de keten*. Orbis BV, advies en onderzoek.

Crompvoets, M., Hublic, E., Lenders, I (2005) *"kosten en moeite", een dossieronderzoek naar de resultaten van de reïntegratiepraktijk van alleenstaande bijstandsmoeders in de gemeente Maastricht* afstudeerproject opleiding SJD Hogeschool Zuyd,

Crompvoets, M., Hublic, E., Lenders, I (2005) *"kosten en moeite", een kwalitatief onderzoek in de vorm van diepte interviews naar de reïntegratieactiviteiten van samenwerkingspartners betreffende de reïntegratiepraktijk van alleenstaande bijstandsmoeders in de gemeente Maastricht* afstudeerproject opleiding SJD Hogeschool Zuyd

Divosa (2005) *WWBmonitor: een jaar Wet Werk en Bijstand*

Elsevier opleidingen (2003-2004) *Sociale Zekerheid*

Gemeente Maastricht: Afstemmingsverordening WWB 2005

Gemeente Maastricht: Reïntegratieverordening

Gemeente Maastricht: Verordening Handhaving Wet Werk en Bijstand 2005

Gemeente Maastricht: Verordening Wet Kinderopvang

Gemeente Maastricht: Inkoophandboek gemeenten Maastricht en Mergelland

Gemeente Maastricht: Training klantmanagement voor de gemeente Maastricht

Gemeente Maastricht: Verwijsgids reïntegratie 2003-2004

Groene Amsterdammer 20-05-05 Hagens, Koen: *Het werkt niet*

Volkskrant 13-12-05 Herderscheê, G. *Gemeenten zien bijstandstekort*

Volkskrant 19-05-05 Herderscheê, G. *Hulp aan werkzoekenden faalt*

Volkskrant 15-01-05 Herderscheê, G. *Kilte van uitkering werd kilte van werk zonder perspectief*

Volkskrant 11-10-05 Kiene, A: *moeders in bijstand vaak vrijgesteld van werken*

Infokrant Gemeente Maastricht, Dienst sociale en economische zaken 2003 nr. 17

Inspectie Werk en Inkomen (2005) *Kiezen én delen de selectie door gemeenten voor reïntegratietrajecten*

- NRC Handelsblad 12-06-05 Jorritsma, E: *Reïntegratie terug, VNG blij*
- NRC Handelsblad, 27-10-05 Withuis, J., *bijstandsmoeders zijn dom en lui*
- NRC handelsblad 8-11-05 Withuis, J., *Kinderen krijgen is een persoonlijke zaak*
- Kamerstukken Wet Werk en Bijstand 2003
- Dagblad de Limburger 4-03-05 Kamps, P. *Etil onderzoek: kwart van Limburgse werklozen komt nooit meer aan de slag.*
- Katzenmaier, K. en Hoomans, I (2004) *Motiveren en sanctioneren: afstudeerproject opleiding SJD Hogeschool Zuyd*
- Lumens, Lenny en Moonen, Hanneke (2003) *Alleenstaande moeders, een kijkje over de grens, afstudeerproject opleiding SJD Hogeschool Zuyd*
- Merckx, C.M.J.N.(2005) *Reïntegratie, de praktijk.* Afstudeerproject bestuursacademie Tilburg
- de Moor, prof.dr. W de (1998) *arbeidsmotivatie als management-instrument* Boh Stafleu van Loghum
- Raaff, HM (2005): *“kosten en moeite arbeidsreïntegratie van bijstandsmoeders in Maastricht, de cliënt: bijstandsmoeders.* Onderzoeksrapport CESRT, Hogeschool Zuyd 2005
- Maandblad reïntegratie no.1/2 2005 Raaff, HM, *voor dat geld ga ik liever goed gekleed solliciteren*
- de Savornin Lohman, J. en Raaff, HM (2002) *In de frontlinie tussen hulp en recht.* Uitgeverij Coutinho
- Slofstra S.(2004): *de Wet Werk en Bijstand, een grote verandering voor de alleenstaande ouder en de gemeente,* afstudeerproject opleiding SJD Hogeschool Zuyd
- Sociaal Cultureel Planbureau (2003) *de uitkering van de baan*
- Sociaal Cultureel Planbureau (2005) *Sociale staat van Nederland*
- Amsterdams Sociologisch Tijdschrift no. 3, 2004 Ypey, A.: *Gender, armoede en de overheid, de casus van alleenstaande moeders in Amsterdam,*
- Zembla aflevering 09-12-04; *De vier van viermiljoen*