

Klantmanagers en hun Logica's

Author(s)

Portielje, M.L.; Bos, S.; Zinsmeister, J.

Publication date

2019

Document Version

Author accepted manuscript (AAM)

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Portielje, M. L., Bos, S., & Zinsmeister, J. (2019). *Klantmanagers en hun Logica's*. Paper presented at Nederlandse Arbeidsmarktdag 2019, Utrecht, Netherlands.

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please contact the library: <https://www.amsterdamuas.com/library/contact/questions>, or send a letter to: University Library (Library of the University of Amsterdam and Amsterdam University of Applied Sciences), Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

WORKING PAPER: Klantmanagers en hun Logica's

Mathieu Portielje, Joop Zinsmeister, Sandra Bos

Hogeschool van Amsterdam

Samenvatting

Bij de gemeenten beslissen klantmanagers over de toegang tot uitkeringen, over mogelijke sancties en de deelname aan een re-integratietrajecten. Zij zijn de frontline professionals die binnen hun discretionaire ruimte beslissingen nemen over de uitvoer van de participatiewet. De autonomie van deze professionals wordt begrensd door de logica's van de markt en de bureaucratie. Hun handelen kan worden geduid vanuit het spanningsveld tussen deze logica's.

Door decentralisaties zijn verantwoordelijkheden voor de re-integratie van bijstandsgerechtigden verplaatst van de rijksoverheid naar gemeenten. Met het opgaan van delen van de Wet Werk en Bijstand en de Wajong in deze Participatiewet verandert de rol van de klantmanager en daarmee ook de opgave van hen om bijstandsgerechtigden aan een betaalde baan te helpen. In de semigestructureerde interviews zijn 14 klantmanagers van een grote gemeente gevraagd te verhalen over hun opvattingen over arbeid, hun positie, bijstandsgerechtigden en hun ervaringen met de participatiewet.

De klantmanagers redeneren veelal vanuit een professionele logica en formuleren daarbij nadrukkelijk doelen, die op het welzijn van bijstandsgerechtigden zijn gericht, en die breder liggen dan de toeleiding naar betaald werk. De handelingsruimte wordt begrensd door de participatiewet maar zij geven aan de grenzen ervan zoveel mogelijk op te zoeken wanneer zij dit zinvol achten. Bij het handelen baseren zij zich veelal op individuele ervaringen uit het verleden en ze geven aan horizontale sturing te missen.

1. Inleiding

Sinds de jaren '80 van de vorige eeuw streeft de Nederlandse overheid naar de vermindering van het aantal en de hoogte van bijstandsuitkeringen. De inperking van het stelsel van sociale zekerheid zou daarbij een tweeledig doel dienen. Enerzijds de besparing van geld op sociale zekerheidsuitgaven door de overheid om de financiële houdbaarheid van het systeem te waarborgen. Anderzijds zouden mensen meer een financieel belang moeten hebben om te werken. De opvatting dat er te weinig prikkels in het systeem zouden zitten voor mensen om te gaan werken werd in de jaren 80 dominant. De toegangscriteria voor het aanvragen van een bijstandsuitkering zijn aangescherpt en zowel de hoogte als de duur van de uitkeringen zijn ingeperkt. Met de invoering van de Wet Werk en bijstand in 2004 werd er meer nadruk gelegd op activering, verplichtingen en handhaving (Kampen, 2014). Het onvoorwaardelijke recht op een uitkering heeft plaats gemaakt voor een wederkerigheidsrelatie tussen burger en overheid. De burger dient zijn of haar bijstandsuitkering te verdienen door zich in te spannen om aan het werk te komen. Waar de inkomensbescherming voorheen een doel op zich was, is het nu dus nauw verbonden met een

activeringsdoelstelling (Van der Aa, 2012; Vrooman, 2010; Van Echteld & Josten, 2012; Kampen, 2014).

Met die nadruk op activering, namen ook de verwachtingen in de samenleving en de politiek ten aanzien van het werk van activeringsprofessionals toe, welke in de betreffende gemeente van dit onderzoek klantmanagers worden genoemd. Zoals blijkt uit de naam klantmanager, die de uitkeringsambtenaren tegenwoordig dragen, lijken elementen van het marktdenken binnengedrongen in het publieke domein. Klantmanagers zouden uitkeringsgerechtigden met behulp van diverse instrumenten toe moeten leiden naar betaald werk of ze zouden hen moeten stimuleren om andere onbetaalde vormen van participatie te verrichten. In het wetenschappelijke debat staat de effectiviteitsvraag van deze activeringsdoelstelling vaak centraal. Er bestaan diverse twijfels over de effectiviteit van die verschuiving van onvoorwaardelijkheid naar wederkerigheid en het toegenomen belang van activering (zie o.a. Vrooman, 2010; Groot e.a. 2008; SCP, 2012).

Deze discussie heeft gevolgen voor de wijze waarop de activering binnen Nederlandse gemeenten is georganiseerd. Door recente decentralisaties zijn verantwoordelijkheden en budgetten voor de re-integratie van bijstandsgerechtigden grotendeels verplaatst van de rijksoverheid naar de gemeenten. Grote delen van de Wet Werk en Bijstand en de Wajong zijn daarnaast opgegaan in de Participatiewet, waarvan de regels en verplichtingen van toepassing zijn op nagenoeg alle bijstandsgerechtigden. De vraag wordt vaak opgeworpen of zo'n 'universele' wet voor alle uitkeringsgerechtigden wel passend is. Binnen dit veelzijdige debat, geven klantmanagers vorm aan de uitvoering van deze participatiewet.

In dit paper gaan we in op de redeneringen, van waaruit deze klantmanagers invulling geven in de dagelijkse praktijk van hun werk en de opvattingen die ze hebben van het eigen beroep en de eigen beroepsgroep. Dat leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

Welke logica's zijn te herkennen in de opvattingen van klantmanagers over hun beroep en hun handelen?

Alvorens de resultaten van het onderzoek te presenteren geven we een introductie van de theoretische achtergronden, die voortborduren op het werk van Lipsky (1980) en Freidson (2001).

2. Theoretisch kader

In de literatuur over de activeringsdienstverlening bestaan verschillende standpunten over de aard van het werk van klantmanagers (Van der Aa, 2012). Enerzijds worden klantmanagers beschouwd als professionals die - met beperkte middelen - bijstandsgerechtigden vanuit beleid en regels op bureaucratische wijze toewijzen aan bepaalde werktrajecten: de zogenaamde street level bureaucrats. Anderzijds kunnen klantmanagers worden beschouwd als professionals, die niet uitsluitend beleid proberen uit te voeren, maar vooral op basis van hun eigen expertise invulling geven aan hun dienstverlening .

Street level bureaucrats

De street level bureaucrats (Lipsky, 1980) zijn de dienstverleners van de overheid die dagelijks in contact staan met burgers en een behoorlijke invloed kunnen hebben op het leven van die

burgers. Het zijn deze dienstverleners die het beleid van de overheid vorm geven, die via hun dagelijks werk invulling geven aan wat de overheid voor de burgers betekent. In formele zin werken zij als vertegenwoordigers van de overheid in een ideaaltypische Weberiaans bureaucratische organisatiecontext. Zij zouden de regels en handelingsvoorschriften, die zijn vastgesteld als beleid door de (centrale of lokale) overheid, op neutrale wijze toepassen.

Volgens Lipsky (1980) blijkt in de praktijk dat zij niet neutraal (kunnen) handelen en hebben zij door de praktische vertaling van het beleid naar de praktijk een grote invloed. Dat komt in de eerste plaats doordat de beschikbare middelen veelal onvoldoende zijn om het beleid of de regelgeving volledig uit te voeren. Daarbij komt dat de vraag naar publieke diensten meestal groter is dan het aanbod. Ten derde worden zij geacht om een bijdrage te leveren aan doelen die meestal abstract zijn geformuleerd, waardoor die in de praktijk vaag en onderling tegenstrijdig blijken. Ten vierde blijken de doelen moeilijk meetbaar te maken en is het zelden duidelijk in hoeverre doelen worden bereikt. Tot slot zijn hun cliënten meestal onvrijwillig bij hen terechtgekomen.

Deze dienstverleners maken gebruik van hun discretionaire ruimte om het algemene beleid enigszins passend te maken voor de in de praktijk allemaal verschillende individuele situaties. Zij hebben, naast de regels en handelingsvoorschriften op basis van hun eigen opvattingen een aanzienlijke mate van autonomie, zodat ze over de concrete uitvoering van hun taken veel eigen beslissingen nemen. Hoewel cliënten soms mogelijkheden hebben om de relatie met hun dienstverleners te beïnvloeden, zijn het de dienstverleners die verreweg de meeste invloed hebben op basis van hun juridische en procedurele kennis. Omdat de dienstverleners niet afhankelijk zijn van hun cliënten, zoals in de private sector een bedrijf van zijn klanten, opereren deze dienstverleners betrekkelijk autonoom (Lipsky, 1980:54-70). Binnen deze context hebben dienstverleners veel ruimte om zelf keuzes te maken over de manier waarop ze hun werk uitvoeren. Ze doen dit onder meer door de ontwikkeling van praktijken die hen in staat stellen om op een of andere manier het gevraagde werk te verrichten. Binnen die praktijken beperken zij de vraag naar hun diensten, net als de toepassing van de beschikbare middelen. Deze dienstverleners worden geacht te classificeren en te beslissen op basis van de vastgestelde overheidsregels. Zij zorgen ervoor dat hun cliënten zoveel mogelijk voldoen aan deze opgestelde regels en procedures. Vanuit deze praktijken kunnen de dienstverleners de volgens henzelf beste oplossingen bieden binnen de gegeven beperkingen (Lipsky, 1980:83).

De manier waarop deze dienstverleners invulling aan hun werk geven, bepaalt grotendeels het beleid in de dagelijkse praktijk van een organisatie (Lipsky, 1980). Het beleid dat in de top van organisaties wordt ontwikkeld kan hooguit de context waarin dienstverleners werken veranderen, maar is niet sturend. De dienstverleners erkennen dat beleidsmakers het algemene beleid opstellen, maar ze zijn tegelijkertijd van mening dat de eisen vanuit de eigen werkpraktijk, in de concrete situaties, belangrijker zijn dan de regels die voortvloeien uit het algemene beleid (Lipsky 1980:16-25). De dienstverlening van deze street level bureaucrats kenmerkt zich door beleidsuitvoering en regeltoepassing in interactie met de burgers. Daarbij handelen zij vanuit de zorg voor rechtsgelijkheid en zorgvuldigheid, waarin zij beslissingsruimte hebben op basis van hun eigen opvattingen, maar wel binnen de algemene regels en handelingsvoorschriften (protocollen). Deze discretionaire ruimte kan wellicht problemen geven als deze hiërarchisch verantwoord moet worden, vandaar dat street level bureaucrats zich voorbereiden op deze hiërarchische procescontroles.

Naast de invulling die klantmanagers kunnen geven aan hun discretionaire ruimte speelt de vraag hoe zij tegen hun professie aan kijken. Voor een dieper inzicht maken we gebruik van de sturingslogica's van Freidson (2001).

Sturingslogica's

Volgens Van der Aa (2012) ligt vanuit het professionalisme-perspectief de nadruk meer op advisering, coaching, diagnose en bemiddeling en minder op handhaving. Binnen dit debat over de mate van professionalisme onder professionals in de uitvoering wordt vaak verwezen naar de logica's van professie zoals deze worden onderscheiden door de socioloog Freidson (2001). Hij plaatst de *logica van de professional* tegenover de logica's van de *markt* en de *bureaucratie*. De logica van de professionele dienstverlener komt tot ontwikkeling in diens opleiding. Dienstverleners leren ideaaltypische standaarden tijdens hun opleiding. In de praktijk van het dagelijks werk worden deze professionele standaarden verfijnd voor het dagelijks gebruik. Zo'n professionele standaard kenmerkt zich door abstracte en complexe kennis, die is ontwikkeld op basis van het leren van - en reflectie op de te behandelen problemen. Die standaarden zijn niet precies en concreet, want dat zou de mogelijkheid bieden om het werk te standaardiseren. Hierin ligt het verschil met het bureaucratisch beslissen: de professionele claim. De te behandelen problemen worden geassocieerd met professionele termen en concepten en ontdaan van irrelevante kenmerken. Samenwerking wordt gezocht om van elkaar te leren en steeds beter te worden, zodat goed werkende praktijken worden gedeeld door middel van intervisie. Dit proces vereist zelfstandige inschattingen en beoordelingen door de professional op basis van vakinhoudelijke kennis en ervaring. Het leidt tot aanbodgerichte dienstverlening, waarbij maatwerk voorop staat. De professionele dienstverlener heeft immers het beste met de burger voor. Vanwege de professionele claim op autonomie hebben de dienstverleners behoefte aan beslisruimte in hun dagelijks werk op basis van hun expertise en praktijkervaring, zodat hun cliënten - op ideaaltypische wijze - kunnen behandelen op basis van hun professionele standaarden en expertise.

Bij de bureaucratische logica staan zorgvuldigheid, voorspelbaarheid en rechtsgelijkheid in de waarden centraal (Freidson, 2001 in: Tonkens e.a. 2013). Het handelen en beredeneren vanuit de bureaucratische logica heeft vooral een juridische betekenis en vanuit dit perspectief dient maatwerk zoveel mogelijk voorkomen te worden. Hoewel de bureaucratische logica ervoor zorgt dat dienstverlening door cliënten soms als traag en stroperig wordt ervaren, heeft deze wel tot doel beslissingen van de gemeentelijke professionals eerlijk, zorgvuldig en rechtvaardig te laten verlopen. Ook kan de bureaucratische logica voor houvast en zekerheid zorgen bij professionals. Wanneer er politieke of maatschappelijke zorgen ontstaan over de kwaliteit van de dienstverlening blijkt vaak dat de bureaucratische logica in belang toeneemt, omdat er meer controlemechanismen worden ingebouwd om het werk van de professional te controleren.

Volgens Freidson (2001) ligt vanuit het marktperspectief de nadruk op de vraag van de klant, tenminste van de koopkrachtige klant. Het uitgangspunt is wat de klant wil en vooral wat de klant ervoor wil en kan betalen. Er wordt geleverd wat er gevraagd wordt, als er maar voor betaald wordt. Keuzevrijheid betekent op de markt de autonomie van de klant en die functioneert als sturingsmechanisme. Deze keuzevrijheid kan slechts bestaan op basis van

concurrentie, en deze concurrentie leidt tot een gerichtheid op kostenreductie. Doordat instellingen met elkaar concurreren en de markt open staat voor nieuwe aanbieders ontstaat de situatie waarin de klant uit een divers aanbod kan kiezen. De klant wordt gezien als homo economicus die in staat is om vanuit zijn alles omvattende kennis rationeel de passende keuzes tussen goederen en diensten te maken. De dienstverlener werkt vanuit deze marktlogica vraaggericht en efficiënt. Vanuit concurrentiemotieven wordt de zorgverlener afgerekend op meetbare prestaties en beoordeeld op cliënttevredenheidsonderzoeken. Deskundigheid is niet van belang zolang je maar overleeft op de markt, daarmee bewijst de dienstverlener zijn bestaansrecht. Het werk staat in het teken van winst maken en vergroting van het marktaandeel.

Door de opkomst van het marktdenken in de publieke sector zijn logica's van de markt en de bureaucratie dominant geworden in het sociale domein (zie o.a. Tonkens e.a. 2013; Noordegraaf & Steijn, 2013). De autonomie van de professional wordt begrensd door de logica's van de markt en de bureaucratie en het handelen van activeringsprofessionals kan worden begrepen vanuit het spanningsveld tussen deze logica's.

3. Methodes

Wij interviewden veertien klantmanagers bij een sociale dienst in een grote gemeente in Nederland. We hebben de klantmanagers bevraagd over de opvattingen over hun beroep en bijstandsgerechtigden. De interviews duurden circa één tot anderhalf uur. Het merendeel van de ondervraagde klantmanagers was ongeveer tien tot twintig jaar werkzaam bij de sociale dienst, een enkeling korter of langer. Een kleine meerderheid van de respondenten was man.

De klantmanagers hebben, bij een fulltime aanstelling van 1,0 fte, de verantwoordelijkheid voor de begeleiding van circa 50-60 bijstandsgerechtigden.

De data zijn geanalyseerd met behulp van kwalitatieve analyse software (Atlas.Ti). De interviews zijn door de onderzoekers onafhankelijk van elkaar gecodeerd en vervolgens geanalyseerd. De uitkomsten van de analyse zijn vervolgens met elkaar vergeleken, waarna in onderling overleg de resultaten zijn geformuleerd.

4. Resultaten klantmanagers

De analyse van de veertien interviews levert een enorm divers beeld op van hoe de klantmanagers invulling geven aan hun werkzaamheden nu zij deelnemen aan het experiment. Sommigen hebben het idee dat zij vanwege hun achtergrond *“een bredere kijk hebben op de rol als klantmanager.”* of ze zetten zich bewust af tegen collega's: *“kijk ik loop hier al 30 jaar rond en ik zie meer inactiviteit aan deze kant van de balie”*

Anderen benadrukken de verschillen die zij zien bij hun werkzaamheden met de klanten vanuit de verschillende participatietrede. Zij geven aan dat zij als klantmanagers van origine werkzaam zijn geweest in een bepaalde participatietrede (1,2,3, 4 of 5, waarmee uitkeringsgerechtigden worden gerubriceerd in hun afstand tot de arbeidsmarkt) en vandaaruit een andere aanpak hanteren dan hun collega's in andere treden zouden doen:

“..dat komt heel erg doordat ik natuurlijk in een activeringsteam zit en we toch wel een andere doelstelling hebben en dat is vooral om ervoor te zorgen dat het goed gaat met de Amsterdammers.”

“zij bij W&R (Werk & Re-integratie) denken nog heel erg in belemmeringen”.

Ze bezigen allemaal jargon, waarvan de meesten zich bewust zijn en zich voor verontschuldigen. Zeker waar het eufemismen betreft. Zo staat de afstemmingsregeling voor korten op de uitkering: *“We stemmen helemaal niks af, je krijgt een boete.”* Maar dat klinkt zo hard. Verreweg de meeste respondenten hanteren de afstemmingsregeling niet, maar geven wel aan dat ze de regeling gebruiken als waarschuwing wanneer ze vermoeden dat de *“klant zich niet voldoende inspant”* of als ze het vermoeden hebben dat er *“sprake is van een dubbele agenda”*.

Ondanks de eufemismen, de diversiteit aan invullingen en de bredere kijk, die zichzelf hanteren in plaats van de anderen dertien, vallen er in abstractere zin lijnen te ontdekken waaruit een gemeenschappelijk beeld valt af te leiden.

Discretionaire ruimte

Alle klantmanagers zeggen ruim gebruik te maken van hun discretionaire ruimte. Wanneer deze ruimte ter sprake komt, wordt vaak gerefereerd aan de politieke invloed op hun uitvoerende werk, waarbij ze terugkijken naar vorige periodes. Een groot gedeelte van de respondenten zegt zich te hebben kunnen vinden in het beleid en de regelgeving zoals die is vastgelegd in het *“Koersbesluit Re-integratie”* van de vorige wethouder. Het koersbesluit liet ruimte voor de autonomie van de klant, wat positieve gevolgen had voor de discretionaire ruimte van de klantmanager. In de periode daarvoor, en dan met name tot 2012, ging het volgens hen vooral om *“de kortste weg naar werk”*:

“Ik heb het in het verleden wel een tijdje gedaan en dat, toen hadden we ook een andere wethouder en andere directie en toen verkeerden we ook veel meer in de veronderstelling van het zijn niet-willers en nu hebben we toch meer het idee van ja niet-willers, niet kunnens terwijl ik er zelf wel van overtuigd ben dat ieder mens wel iets kan.”

De koersbesluiten na 2012 lieten volgens de klantmanagers meer ruimte voor *“duurzame uitstroom”* en aandacht voor *“andere leefgebieden dan werk”*. *“Het koersbesluit geeft veel ruimte om zelf een afweging te maken. Ik heb dat altijd als ideale situatie gezien, dat er wel een kader is waarin ik alles mag. Ik mag ook buiten de kaders.”*

Diverse wisselingen in de politieke samenstelling van het gemeentebestuur in de afgelopen decennia worden benoemd als invloedrijk op het werk en daarmee op hun handelingsruimte als uitvoerend ambtenaar. Over de mate van invloed verschillen de meningen. Een paar respondenten geven aan:

“Maar kijk het is ook heel erg onder de invloed van de politieke wind. Als de VVD het voor het zeggen heeft of een grote invloed heeft dan werkt dat door naar ons. Dan gaan wij stoer doen, dan gaan we schreeuwen van je moet alles aanpakken.”

Een ander gedeelte geeft aan dat ze doen, wat ze altijd al deden, ongeacht de politieke invloed of invloed vanuit de directie. Zij geven aan dat de doelstellingen zoals die gesteld worden door de politiek of de directie zijn weerslag hebben in de doelstellingen die door

teammanagers worden geformuleerd, maar dat deze op de werkvloer slechts in zeer beperkte mate in strikte zin kunnen worden nagekomen, omdat beleid in abstracte zin, praktisch niet kan worden gehandhaafd. De klantmanagers hebben een zelfstandige positie waaraan zij veelal vanuit faciliterende zin invulling geven richting de burgers. Ze melden dat zij als ambtenaren zorgen voor continuïteit waar dat ontbreekt in de politiek vanwege wisselingen van wethouder en politieke samenstelling van het gemeentebestuur. Daarbij tekenen sommigen wel aan dat *“ik moet zeggen dat in de loop der jaren wordt het wel minder qua beleidsvrijheid.”*

Als de begrenzing van de ruimte die zij kunnen nemen, noemen ze allemaal de bijstandswet. *“Er zijn regels, voor iedereen, en er zijn regels voor mij. Maar op details kun je daar van afwijken.”* *“De wet is het uitgangspunt en iedereen heeft daar zijn eigen variant op losgelaten.”*

Sommigen zeggen bewust de grenzen van de regelgeving op te zoeken en ze - waar mogelijk en indien noodzakelijk - op te rekken: *“Ik ga ook soms buiten de regels want iedere klantmanager heeft zijn eigen aanpak.”* *“Uiteindelijk gaat het om maatwerk.”*

Waarden

Vele respondenten hebben een hang naar het professionalisme. Het gaat hen nadrukkelijk om het welzijn van de uitkeringsgerechtigde, waarvoor ze maatwerk willen leveren. *“De vraag is aan mij in mijn professionaliteit, wat maak ik van die vraag.”* Ze willen hen op een passende manier begeleiden *“naar een volgende stap in hun leven”*. Dat leven moet volgens hen *“betekenisvol”* zijn en een eventuele betaalde baan moet passen binnen de loopbaan van de bijstandsgerechtigde. Die volgende stap kan een betaalde baan zijn maar wanneer dit niet tot de mogelijkheden behoort, zouden onbetaalde vormen van werk ook passend zijn. Sommigen geven aan soms bewust van regels of doelstellingen *“van boven”* af te wijken, als dit het welzijn van de bijstandsgerechtigde ten goede komt.

Een proces dat door meerderen genoemd wordt is *“de klant in beweging brengen.”* En dan niet zomaar, maar gericht op keuzes maken richting de toekomst, waarmee uitkeringsgerechtigden weer invulling kunnen geven aan het eigen leven. *“Wat uiteindelijk wel het streven is natuurlijk, is dat die klant zo veel mogelijk zijn zelfstandigheid hervindt. Alleen het hoe is continu aan verandering onderhevig.”*

Meerdere respondenten hanteren bureaucratische waarden, die voornamelijk voortvloeien uit de bijstandswet, maar die passen zij vooral discretionair toe. Sommige respondenten houden afstand van de bureaucratische waarden als het enigszins kan: *“Controleren is wel een onderdeel van mijn werk, maar goed dat is niet de essentie van het klantmanagerschap.”* *“Controleur ben je ook.....Het is natuurlijk wel zo dat als mensen zich niet aan de wetgeving houden, ja ,, dan heeft dat een mogelijke consequentie.”* Een uitzondering wordt gemaakt voor situaties waarin klanten niet meewerken of frauderen: *“dan ga ik naar de regelgeving”*.

Waarden van de markt worden niet genoemd in positieve zin, wel in negatieve zin: *“Ik vind het nog steeds een schande dat er ooit gezegd is in het kader van de efficiëntie om te zeggen dat inkomensconsulenten..... geen klantcontact meer hebben“.* Ook zouden sommigen meer tijd willen hebben voor hun klanten zodat ze meer aandacht kunnen hebben voor de problematiek in de omgeving van een bijstandsgerechtigde en de (kwantitatieve) targets – de

hoeveelheid klantcontacten of de hoeveelheid uitstroom of de hoeveelheid huisbezoeken - worden beschouwd als zinloos. Als deelnemer aan het experiment zijn zij ontheven van deze kwantitatieve targets. Zij spreken wel over “klanten” wanneer ze het hebben over een typering van bijstandsgerechtigden:

“Een klant is voor mij iemand die iets nodig heeft en dan eigenlijk naar een soort winkel gaat en kijkt wat is er te krijgen of wat kan ik daar vinden.”

Wanneer wordt doorgevraagd, komen de kenmerken die worden gegeven nauwelijks meer overeen met de bovenstaande omschrijving die uitgaat van ‘consumenten’ in een vrije markt economie, waarin ze kunnen kiezen tussen bepaalde diensten. Wederkerigheid in de zin van een tegenprestatie leveren voor een uitkering komt nauwelijks ter sprake, behalve in de zin dat zij niet zien dat dat de uitkeringsgerechtigde daar beter van wordt. Slechts een enkeling denkt iets positiever over de tegenprestatie.

Een begrip dat veel genoemd wordt is “coaching”. Ze noemen zich nadrukkelijk geen hulpverlener, hoewel sommige respondenten melden dat ze klanten te hulp schieten “vooral mensen die nooit gebruik hebben gemaakt van een PC of een taalachterstand hebben.” Ze noemen dat “ondersteunen”. Sommige klantmanagers noemen zich vooral “facilitator”, “Hij maakt mogelijk dat klanten tot hun doel komen.” Of ze vinden dat een coach ook faciliteert. Sommige noemen het werk meer dienstverlenend: “laat ik de keus bij hem.” Een kleiner gedeelte geeft aan meerdere rollen te willen verenigen:

“Het interessante van een klantmanager is dat je drie taken hebt. Inderdaad de hulpverlener, de handhaver, dus de politieagent, en de verpleegster. Dat ben je. Dat is het interessante van de klantmanager. Ik verenig die rollen in één.”

Sturing

De respondenten melden vooral dat hun behoefte aan sturing ligt bij samenwerking en de behoefte dat er een deskundige zo af en toe eens meekijkt. Of dat collega’s meekijken en suggesties doen of reacties geven in een bepaalde casus. Ze spreken de behoefte uit tot het gezamenlijk bespreken van casuïstiek, maar geven aan dat dit door de “hectiek”, en het feit dat zij op een ander stadsdeel werken, niet altijd mogelijk is:

“Ja ik vind het best wel lastig, best wel moeilijk. Ik mis best wel ook de sturing soms, ik vind het ook heel individueel, ik vind het ook heel erg vervelend.”

Het professionalisme als sturingslogica komt het meest voor met af en toe behoefte aan de bureaucratische hiërarchie, die bij de één sterker naar voren komt dan bij de ander: “99 procent van de zaken waar we mee te maken hebben, moeten we oplossen met beleidsregels.”

Meerdere respondenten merken op dat ze in de loop der jaren telkens op een andere wijze sturing hebben ontvangen, soms gericht op de hoeveelheid klantcontacten of soms gericht op de kwaliteit van de administratie of de afstemming met klanten of de hoeveelheid uitstroom of de hoeveelheid huisbezoeken. Over het algemeen geven zij aan dat zij zich weinig aantrekken van deze vorm van sturing. Ze opereren betrekkelijk autonoom en geven aan meer baat te hebben bij horizontale sturing. Een enkeling geeft aan te worstelen met de “onduidelijkheid” over de doelstellingen van het werk.

Verantwoording

Kwantitatieve verantwoording op basis van uitstroomcijfers wordt door de meeste respondenten verfoeid. (*“Hallo, we hebben het over mensen.” “De ene keer heb je moeilijke klanten de andere keer heb je makkelijkere klanten, dat heeft niks met werk te maken, dat is een soort loterij.”*), maar in de tijd voorafgaande aan het experiment hebben velen te maken gehad met uitstroomtargets of aanwezigheidsregistratie. In die periode blijken beoordelingen te hebben plaatsgevonden op basis van de uitstroomcijfers: *“allemaal gedoe.” “Ik ben ontheven van targets vanwege dit project.”* De targets worden een *“poppenkast”* genoemd; wanneer de respondenten hun targets niet halen, zeggen ze vaak eenvoudig te kunnen verantwoorden waarom dat niet gelukt is.

Een aantal klantmanagers zegt zich nu in de praktijk in supervisie te herkennen, terwijl andere klantmanagers aangeven supervisie te missen. Hetzelfde geldt voor intervisie, waarbij collega's dienen als *“klankbord”*. Waar sommigen van intervisie gebruikmaken, geven anderen aan dit juist te missen.

Sommige klantmanagers noemen ook bureaucratische controle, maar dan vooral in het verleden. In de huidige praktijk herkennen meerdere respondenten nog wel een kwalitatieve verantwoording aan de teammanager. Maar ook klinkt het geluid: *“volgens mij word ik helemaal niet beoordeeld.”*

Aanspraak op deskundigheid

Menig respondent beroept zich op zijn vakinhoudelijke kennis en ervaring. *“Dat doe je op basis van dat je weet wat mogelijk is.”* Verder geven meerdere respondenten te kennen dat het nadrukkelijk geen wetenschappelijke kennis is: *“nee, we maken vrijwel geen gebruik van wetenschappelijke inzichten.” “Waar je het meest van leert is inderdaad gewoon de harde praktijk..... Maar die basis, de theorie, is wel belangrijk.”* Ze kijken naar de situatie van de bijstandsgerechtigde en oordelen op basis van hun ervaringen. Ook bij de keuze voor bepaalde re-integratie instrumenten, zoals de inzet van een *“jobhunter”*, maken zij een afweging op basis van hun ervaringen hiermee in het verleden.

Loopbaanstreven

Menig respondent meldt dat ze beter zijn geworden in hun vak doordat ze op andere afdelingen hebben gewerkt en daardoor breder zien wat nodig en mogelijk is. Een aantal respondenten merkt op dat ze, doordat ze in verschillende delen van de stad werken, steeds beter in staat zijn om de variatie in de groepen bijstandsgerechtigden te ontwaren en zodoende steeds meer inzien dat verschillende aanpakken nodig zijn om maatwerk te kunnen leveren. Het opklimmen in de organisatie wordt door niemand benoemd als loopbaanstreven.

Een aantal respondenten meldt dat hun deskundigheid is gebaseerd op reflectie. De meesten reflecteren en gebruiken daarbij hun collega's als klankbord, waardoor ze, naar eigen zeggen, voortdurend beter worden in hun vak. Enige zorg baart daarbij het algemene kennisniveau van de klantmanagers, dat volgens meerdere respondenten *“niet bijster hoog is.”* Een andere zorg die wel wordt uitgesproken is dat zij onder elkaar niet altijd de ruimte nemen om casuïstiek te bespreken en hierop te reflecteren.

Conclusie

We hebben ons de vraag gesteld welke logica's zijn te herkennen in de opvattingen van klantmanagers over hun beroep en hun handelen. Bij analyse van de uitkomsten valt op dat op concreet niveau er een grote diversiteit aan antwoorden wordt gegeven, de respondenten zetten zich tegen elkaar af, maar op een abstracter niveau blijkt er een grote mate van eensgezindheid. Die eensgezindheid komt tot uiting in de professionele claim, die zij allemaal leggen. Zij maken allemaal zelfstandige inschattingen over hoe bijstandsgerechtigden bejegend behoren te worden en formuleren daarbij nadrukkelijk doelen die breder liggen dan de toeleiding naar betaald werk. Hun handelen kenmerkt zich door een grote focus op welzijn van mensen die zij bedienen.

Zij maken nadrukkelijk onderscheid tussen het 'Amsterdamse beleid' en de landelijke wet. De wet begrenst de ruimte van de professional in meer of mindere mate. Maar zij maken allemaal gebruik van hun discretionaire ruimte, zodat beleid wordt uitgevoerd dat bij het belang van de bijstandsgerechtigde passend wordt gevonden, waarin zij aansluiten bij het Amsterdamse beleid. Maar ook ten aanzien van het Amsterdamse beleid maken zij gebruik van hun discretionaire ruimte. De doelen worden zoveel mogelijk afgestemd op de behoeften van de bijstandsgerechtigden, mits deze zich voldoende inspannen. Het beleid is daaraan ondergeschikt. Opmerkelijk is dat velen zich op hun eigen manier verzetten tegen opgelegde doelstellingen van bovenaf.

Freidson (2001) stelt dat het kennisrepertoire van een beroepsgroep zowel wetenschappelijke als normatieve bronnen kan hebben. In dit onderzoek zien we dat persoonlijke opvattingen, op basis van de eigen (praktijk)ervaring, over "wat werkt" leidend zijn in het handelen. Opvallend daarbij is de twijfel die velen hebben aan het algemene kennisniveau van andere klantmanagers. Tevens valt op dat zij zich geen van allen beroepen op wetenschappelijke kennis, die blijkt afwezig. Tellen we daarbij op dat menig een zegt intervisie te missen, dan kunnen zij niet of nauwelijks toekomen aan de ontwikkeling van een gezamenlijk kennisrepertoire. Niet dat ze dat niet zouden willen, maar de mogelijkheden om die te ontwikkelen worden niet ingezet. Dit gemis kan leiden tot willekeur of matig onderbouwde keuzes doordat zij horizontale sturing en intervisie ontberen. Zij handelen vooral op basis van eigen ervaringen en wellicht reflectie daarop.

Toch zien we ook bureaucratische zorgvuldigheid en wetshandhaving terug bij alle klantmanagers, maar met gebruikmaking van passende discretionaire ruimte. Mede hierdoor zien we voorspelbaarheid en rechtsgelijkheid slechts in beperkte mate terug in de antwoorden van de respondenten.

De logica van de markt komt nauwelijks terug in de opvattingen van de klantmanagers. Deels kan dit worden verklaard doordat marktwerking binnen de activeringsdienstverlening een andere uitwerking kan hebben dan in andere (publieke) sectoren. Van der Aa (2012: 74) spreekt binnen het kader van activeringsdienstverlening ook wel over *quasi-marktwerking*. Niet de uitkeringsgerechtigde is hier de 'koopkrachtige klant' maar de re-integratiebureaus en andere uitvoeringsorganisaties bepalen mede de voorwaarden waaronder klantmanagers hun dienstverlening kunnen aanbieden. Ze spreken wel allemaal over 'klanten' en in mindere mate over 'wederkerigheid', maar wanneer wordt doorgevraagd staat de marktlogica niet centraal in de opvattingen. Zij verzetten zich nadrukkelijk tegen het werken met targets.

Waar in het recente verleden de autonomie van de professional enigszins beperkingen heeft ondervonden door de logica van de markt, ligt de beperking nu met name in de wet en de

regelgeving die voortvloeit uit het beleid. Met gebruikmaking van de discretionaire ruimte komt de logica van de professional het sterkst naar voren in de opvattingen en handelen van de klantmanagers, die wij spraken.

Discussie

We hebben geen zicht op hoe de opvattingen van deze veertien klantmanagers zich verhouden tot de andere klantmanagers van de betreffende gemeente. De veertien klantmanagers hebben zich, al dan niet op vrijwillige basis, zelf aangemeld voor een project waarbinnen zij ontheven zijn van targets. Sommigen zijn wellicht nadrukkelijk aangewezen door hun leidinggevende om zich te melden omdat ze afwijkende opvattingen ten opzichte van hun collega's hebben over hun werk als klantmanager. Dat kan betekenen dat zij ook andere opvattingen hebben dan hun collega's over de logica van hun beroep en handelen. Zij hebben vanwege hun deelname aan het project ook een andere rol gekregen als klantmanager. Deze aspecten kunnen allemaal een rol spelen bij het geven van de antwoorden op onze vragen en de resultaten kleuren.

Onze meting is nadrukkelijk een momentopname. De context, waarin de klantmanagers werkzaam zijn, wijzigt voortdurend. Bij ieder nieuw koersbesluit van de gemeente Amsterdam treden er verandering op in het werk. Daarnaast zijn de klantmanagers afhankelijk van de wet en regelgeving vanuit Den Haag. Al is de uitvoering van de participatiewet gedecentraliseerd en belegd bij de gemeenten, de uiteindelijke zeggenschap over de budgetten is in Den Haag gebleven. Kabinetswisselingen leiden tot andere politieke opvattingen over de participatiewet en de handhaving daarvan. Het beroep van klantmanager is onbeschermd en daardoor staat de professionele logica voortdurend onder druk. Waar andere erkende professionele beroepen, zoals advocaten, medici etc. zich ten opzichte van anderen kunnen beroepen op hun autonomie met betrekking tot hun werk, een beroepsvereniging hebben, een eigen tuchtrecht hebben, een erkende opleiding is dat voor klantmanagers niet of maar deels het geval. Het beroep van klantmanager is een kwetsbaar en onbeschermd beroep (zonder certificering), dat aan de grillen van de politiek onderhevig is.

Literatuurlijst

Aa, P. H. J., van der (2012). *Activeringswerk in uitvoering. Bureaucratische en professionele dienstverlening in drie sociale diensten*. Utrecht: Universiteit Utrecht

Freidson, E. (2001). *Professionalism. The third logic*. Cambridge: Polity Press.

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

Kampen, T. G.(2014). *Verplicht vrijwilligerswerk: de ervaringen van bijstandsccliënten met een tegenprestatie voor hun uitkering*. Amsterdam: Van Gennep.

Lipsky, M. (1980), *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.

Noordegraaf, M., & Steijn, B. (Red.). (2013). *Professionals under pressure. The reconfiguration of professional work in changing public services*. Amsterdam: Amsterdam University Press

Tonkens, E., Hoijtink, M., & Gulikers, H. (2013a). Democratizing Social Work. In M. Noordegraaff & B. Steijn (Red.), *Professionals under Pressure. The reconfiguration of professional work in changing public services* (pp. 161-179). Amsterdam: Amsterdam University Press.

Vrooman, C. (2010). Een succesvolle gedaantewisseling? De hervorming van de sociale zekerheid, 1985- 2010. In : *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jg. 26, nr. 4, p. 358-377.