

Is meten ook weten?

Over de betrouwbaarheid van
de Participatieladder



Participatieladder

vrije Universiteit amsterdam



Naam: Iwan Tensen
Studentnr: 1528815
E-mail: i.tensen@student.vu.nl
Opleiding: Bestuurskunde
Onderdeel: Masterthesis
Begeleider: Dr. Duco Bannink
Tweede lezer: Mr. dr. Hans Bosselaar
Datum: 25 oktober 2011

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Vraagstelling	2
1.3 Relevantie	3
1.4 Methode	3
1.5 Leeswijzer	4
2. De Participatieladder	5
2.1 Ontstaan	5
2.2 Opbouw en kenmerken	6
2.3 Implementatie en gebruik	10
2.4 Stand van zaken en toekomstperspectief	14
3. Theoretisch kader	16
3.1 Normconformiteit	16
3.2 Street-level bureaucraten	18
3.2.1 Eigenschappen	19
3.2.2 Omgang met cliënten	20
3.2.3 Normafwijkend gedrag	22
3.3 Sturing	26
3.3.1 Beleidsvrijheid	26
3.3.2 Draagvlak	27
3.3.3 Prikkel	29
3.3.4 Context van beleidsimplementatie	31
4. Methoden	33
4.1 Causaal model	33
4.2 Interviews betrokkenen	35
4.3 Enquête onder gemeenten en ISD's	35
4.4 Interviews sociale diensten	35
5. Resultaten	38
5.1 Interviews betrokkenen	38
5.1.1 Interpretatieruimte	38
5.1.2 Sturing	39
5.1.3 Draagvlak	40
5.2 Enquête onder gemeenten en ISD's	41
5.3 Interviews sociale diensten	48
5.3.1 Selectie	48

5.3.2 Mening/houding.....	48
5.3.3 Implementatie/instructie	50
5.3.4 Borging van de kwaliteit/controle	51
5.3.5 Gebruik in de praktijk.....	53
5.3.6 Twijfelgevallen.....	55
5.3.7 Tot slot.....	56
5.4 Koppeling enquête en interviews	58
6. Discussie en conclusie.....	59
6.1 Theorie en empirie	59
6.2 Alternatieve verklaringen.....	61
6.3 Advies aan projectgroep.....	62
6.4 Beperkingen	63
6.5 Implicaties en suggesties.....	63
Lijst van figuren en tabellen	65
Literatuur.....	66
Bijlage A. Opbouw Participatieladder	69
Bijlage B. Stroomschema voor tredebepaling	71
Bijlage C. Specifieke vragen bij stroomschema tredebepaling	72
Bijlage D. Gegevensset Participatieladder.....	75
Bijlage E. Enquête.....	76
Bijlage F. Checklist voor interviews leidinggevendenden	78
Bijlage G. Checklist voor interviews klantmanagers/consulenten	79

Voorwoord

Het voelt raar om na de afgelopen maanden te hebben besteed aan het schrijven van deze thesis uiteindelijk een voorwoord tot u te mogen richten. Toch is het belangrijk om op dit moment terug te blikken op de hele onderneming, mijn dank te betuigen aan iedereen die op welke manier dan ook betrokken is geweest bij de totstandkoming van dit eindproduct en een aantal personen in het bijzonder bedanken. Al met al was het een mooi proces waar ik met genoegen op terugkijk.

Allereerst wil ik iedereen bedanken die zijn/haar medewerking aan dit onderzoek heeft verleend door middel van het invullen van de enquête en/of het beantwoorden van vragen in een interview. Dank voor jullie bereidheid om tijd vrij te maken en de leuke gesprekken die ik met jullie heb mogen voeren. De titel van deze thesis is niet voor niets gebaseerd op een uitspraak van een consultant met wie ik gesproken heb.

Daarnaast wil ik uiteraard mijn begeleiders Duco Bannink en Hans Bosselaar danken voor hun constructieve feedback, adviezen en inzichten, die me hielpen om gestructureerd te werken en waardoor ik scherp bleef als ik het overzicht dreigde kwijt te raken. Fedor Heida van de VNG wil ik in de eerste plaats graag bedanken voor de mogelijkheid om dit onderzoek te kunnen doen, maar ook voor de hulp in het beantwoorden van mijn vragen en het benaderen van respondenten. Peter Brouwer en Femke Giesen wil ik hartelijk danken voor de samenwerking in het opstellen van de enquête en de overleggen die mij hebben geholpen om positief-kritisch naar mijn eigen onderzoek te kijken.

Ook mijn ouders kan ik vanzelfsprekend niet vergeten te bedanken. Niet alleen voor de afgelopen maanden waarin deze thesis tot stand is gekomen, maar ook voor mijn relatief geringe levensjaren waarin jullie bepalend zijn geweest voor mijn ontwikkeling. Papa en mama, ik heb zeer veel bewondering voor wie jullie zijn en hoe jullie mij in staat hebben gesteld om te worden wie ik nu ben. Ook mijn zussen, Annelijn en Judith hebben hier uiteraard aan bijgedragen, waarvoor veel dank.

Tenslotte blijft er nog één iemand over die ik zeer veel dank verschuldigd ben: Anne. Lieve Anne, ik wil je bij deze officieel bedanken voor je steun, geduld en nimmer aflatende vertrouwen in een goede afloop gedurende de afgelopen maanden. Je was een punt van rust op momenten dat ik het even niet meer wist, en je wist mij altijd te laten focussen op het einddoel. Het vooruitzicht om nu met jou de wereld te gaan ontdekken maakt mij dan ook intens gelukkig.

Iwan Tensen

Amsterdam, 25 oktober 2011

1. Inleiding

“Alle mensen die aan het werk kunnen moeten aan het werk. En alle andere mensen moeten in ieder geval iets doen om te proberen ooit weer aan het werk te komen.”

Hiermee beschreef consulente Debbie in een uitzending van Holland Doc (Lesterhuis & Raes, 2011) haar visie op de participatie van cliënten van de sociale dienst waar zij werkt. Het participatiedenken is bij sommige medewerkers van de (inter)gemeentelijke sociale diensten reeds ingeburgerd. Dit is eerder noodzaak dan luxe, gezien de invoering van de nieuwe Wet werken naar vermogen (Wwnv) waardoor gemeenten nog meer belang zullen krijgen bij het beheersbaar houden van de beschikbare financiën.

1.1 Aanleiding

Vanuit de Vereniging Nederlandse Gemeenten is de Projectgroep Participatieladder opgericht, die de Participatieladder heeft ontwikkeld. Met de Participatieladder kunnen gemeenten hun cliëntenbestand van de sociale dienst indelen op basis van participatie in de samenleving. De ladder bestaat uit zes treden, waarbij de onderste trede een (bijna) geïsoleerd bestaan betekent, en de bovenste trede betaald werk is. Het cliëntenbestand van een gemeente kan op basis van beschikbare gegevens uit dossiers of naar aanleiding van een gesprek op de ladder worden ingedeeld, waarmee in kaart kan worden gebracht hoe het klantenbestand van het participatiebudget van de gemeenten eruit ziet. Het doel van deze nulmeting is om inzicht te krijgen in hoeverre (groepen) personen participeren. Vervolgens kan bij een volgende meting inzicht worden verkregen in de verandering van de positie op de ladder. Hierbij komt de echte waarde van het instrument naar boven, want aan de hand van deze gegevens kan worden gekeken welke resultaten zijn geboekt, al dan niet door inzet van beleidsinstrumenten. Ook wordt het groeipotentieel van de cliënten beoordeeld: is het te verwachten dat de cliënt binnen een jaar minimaal één trede stijgt op de Participatieladder?

Daarnaast ontstaat de behoefte om het instrument breder in te zetten door vergelijkingen te maken tussen verschillende (groepen van) gemeenten. De Participatieladder wordt al door een aantal gemeenten gebruikt op vrijwillige basis, maar nog lang niet overal. Om de Participatieladder breed in te kunnen zetten, is het van belang om aan te kunnen tonen dat het een betrouwbaar, vergelijkbaar en reproduceerbaar meetinstrument vormt.

Het doel van het uit te voeren onderzoek is om in eerste instantie de interne validiteit van de Participatieladder als meetinstrument vast te stellen. Is het instrument zelf ook goed, bruikbaar, eenduidig, helder en betrouwbaar? Wanneer de interne validiteit acceptabel is, kan de externe validiteit

van de Participatieladder worden vastgesteld en eventueel ook ingezet worden in de bredere uitvoering en het politieke debat.

1.2 Vraagstelling

Losstaande cijfers over deze aspecten geven wellicht te weinig informatie over de stand van zaken en met name de bredere toepassing van het instrument in de toekomst. Een goed begrip van het functioneren van de ladder in de praktijk is nodig om te beoordelen of de ladder bruikbaar is en om – zo nodig – de bruikbaarheid te verbeteren. Dit kan bijvoorbeeld naar aanleiding van de manieren van sturing die uit de dataverzameling naar voren zijn gekomen. Dit alles in ogenschouw nemende leidt dit tot de volgende vraagstelling:

Hoe zijn de betrouwbaarheid, vergelijkbaarheid en reproduceerbaarheid van de Participatieladder te verbeteren?

Hierbij is te denken aan het beoordelen van de toegepaste sturing bij invoering van de Participatieladder op het niveau van de afzonderlijke gemeenten. Hiertoe kan men verschillende soorten sturing vergelijken. Het vermoeden bestaat dat doelsturing, waarbij men de uitvoerende ambtenaren probeert te motiveren door het achterliggende doel van de Participatieladder duidelijk te maken, een beter resultaat heeft dan regelsturing, waarbij men de toepassing van de ladder door klantmanagers door middel van regels probeert te structureren zodat de ambtenaar de Participatieladder op de voorgeschreven manier hanteert.

De achterliggende theoretische hoofdvraag die aan deze probleemstelling gekoppeld is luidt: *hoe is de normconformiteit in de uitvoering door street-level bureaucraten te verklaren en te verbeteren?*

In het eindrapport *De Participatieladder getest* door Regioplan (2009) wordt geconstateerd dat de Participatieladder een eenvoudig te gebruiken instrument is en dat men in de pilotgemeenten enthousiast is over de toepassing van het instrument. De klantmanagers vonden klanten goed te plaatsen en vonden het weinig tijd kosten. De eenvoud en eenduidigheid werden gewaardeerd.

Uiteraard is het noodzakelijk dat de relevante verklaringen worden vastgesteld die verantwoordelijk zijn voor de betrouwbaarheid, vergelijkbaarheid en reproduceerbaarheid van de Participatieladder. Zo kan het belangrijk zijn dat er voldoende intern draagvlak is binnen de gemeente voor het toepassen van de Participatieladder. Street-level bureaucraten (in dit geval de klantmanagers) kunnen de Participatieladder ook verkeerd invullen. Dit kan verschillende oorzaken hebben, bijvoorbeeld onduidelijkheden in een dossier, of indeling op basis van alleen het verhalend deel in een dossier.

1.3 Relevantie

De bruikbaarheid van de gegevens die door de Participatieladder worden verkregen zal toenemen indien de betrouwbaarheid van het instrument toeneemt. Alhoewel de Participatieladder zelf enkel een meetinstrument is, is het aan gemeenten vrij om de informatie die de Participatieladder geeft ook breder in te zetten en bijvoorbeeld intern het beleid aan te passen naar aanleiding van de gegevens verkregen door de Participatieladder. Zo kan men bijvoorbeeld besluiten om specifieke beleidsinstrumenten al dan niet in te zetten als blijkt dat deze wel of juist geen effect lijkt te hebben op cliënten van een bepaalde trede. Extern is het dan wellicht mogelijk om zinvolle vergelijkingen te kunnen maken met andere gemeenten (benchmarking).

Van belang is om in het achterhoofd te houden dat de Participatieladder primair een meetinstrument is, geen verantwoordingsinstrument, of een instrument waarmee een in te zetten beleidsinstrument gekozen kan worden. De resultaten uit de Participatieladder kunnen echter wel input leveren voor de keuze voor een instrument. Ook kan het zo zijn dat de Participatieladder in de praktijk wel wordt gebruikt als verantwoordingsinstrument of als instrument op basis waarvan beleidsinstrumenten worden ingezet, wat mogelijk spanning op kan leveren. Mocht dit inderdaad het geval zijn, dan is het mogelijk dat bij het invullen van de Participatieladder ‘vervuiling’ optreedt (men is bijvoorbeeld opportuun bij het invullen aangezien men op de resultaten zou kunnen worden afgerekend). Ook dit zal in het onderzoek naar voren komen, aangezien de relatie tussen de toegepaste sturing (met welk doel wordt de Participatieladder ingezet?) en de betrouwbaarheid van het meetinstrument centraal staat.

Het doel van het uit te voeren onderzoek is om in eerste instantie de betrouwbaarheid van de Participatieladder als meetinstrument vast te stellen. Wanneer de betrouwbaarheid acceptabel is, kan de ladder eventueel ook ingezet worden in de bredere uitvoering en het politieke debat. Het verzamelen van deze data kan eventueel een eerste opzet vormen voor de benchmarking die de VNG voor ogen heeft, waarmee vervolgens de Participatieladder nog breder inzetbaar is. Eventueel zou dit zelfs kunnen leiden tot het vervangen van de huidige SRG-metingen.

1.4 Methode

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode mei-september 2011. Voor het onderzoek is getracht allereerst een beeld te krijgen van factoren die de betrouwbaarheid van de Participatieladder beïnvloeden, onder andere door gesprekken met personen die nauw betrokken zijn (geweest) bij (de ontwikkeling van) de ladder. Hierna is een enquête verspreid onder alle gemeenten die met de ladder werken om een beter beeld te krijgen van de implementatie en de diverse manieren waarop gebruik wordt gemaakt van de ladder. Vervolgens zijn in een kleiner aantal gemeenten aanvullende interviews

gevoerd met de gebruikers van de ladder en diens leidinggevende om nog beter zicht te krijgen op de dagelijkse praktijk.

1.5 Leeswijzer

In de komende hoofdstukken zullen de elementen van het uitgevoerde onderzoek stap voor stap aan bod komen. Allereerst zal de achtergrond van de Participatieladder verduidelijkt worden. Dit zal worden gedaan door het uiteenrafelen van het ontstaan, de opbouw, kenmerken, implementatie, gebruik en huidige stand van zaken van de Participatieladder.

Vervolgens zal in het theoretisch kader de wetenschappelijke basis gelegd worden waarop het onderzoek dat voor u ligt is gebaseerd. Hierbij zullen de relevante begrippen aan bod komen en zal getracht worden in de beschikbare wetenschappelijke literatuur een antwoord te vinden op de vragen in dit onderzoek.

In hoofdstuk 4 zal besproken worden met welke methoden het empirisch onderzoek zal plaatsvinden. Hiermee wordt de relatie tussen de literatuur en de empirie inzichtelijk gemaakt, zodat de resultaten van dit onderzoek gefundeerd kunnen worden op de resultaten van eerder onderzoek. Tevens wordt verantwoording afgelegd over de gebruikte methoden in dit onderzoek, zodat het voor de lezer duidelijk is op basis waarvan de resultaten worden gepresenteerd.

In hoofdstuk 5 zullen de resultaten van de diverse gebruikte methoden afzonderlijk aan bod komen.

Het zesde hoofdstuk zal ingaan op de relatie tussen de resultaten van het voorgaande hoofdstuk en de literatuur uit hoofdstuk 3. In het licht hiervan zal getracht worden conclusies te trekken waarmee de betrouwbaarheid van de Participatieladder kan worden beoordeeld en indien mogelijk verbeterd.

Uiteraard zal worden afgesloten met een lijst met figuren en tabellen, een lijst van de gebruikte literatuur en de bijlagen waarnaar in de tekst wordt verwezen.

2. De Participatieladder

Wat is de Participatieladder eigenlijk? Wat is het doel van de Participatieladder? En hoe is de Participatieladder ontstaan? In dit hoofdstuk zal nader worden ingegaan op deze vragen die allen betrekking hebben op de Participatieladder zelf.

2.1 Ontstaan

Sinds de invoering van de Wet werk en bijstand in 2004 zijn gemeenten zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van deze wet, wat inhoudt dat zij voortaan zelf uitkeringen dienen te verstrekken en voor re-integratie moeten zorgen. Ze krijgen daarvoor budget vanuit het Rijk in twee delen: een deel voor het uitbetalen van inkomen (I-deel) en een deel voor het uitvoeren van re-integratietrajecten om mensen weer aan het werk te krijgen (W-deel). Doordat gemeenten niet alleen zelf verantwoordelijk zijn voor de uitvoering, maar ook het financiële risico moeten dragen, ontstond er zowel binnen als buiten gemeenten behoefte om meer inzicht te krijgen in het klantenbestand van gemeenten, en dan met name in de ontwikkeling van de participatie (Bosselaar, 2011).

In opdracht van twaalf gemeenten en de Vereniging Nederlands Gemeenten (VNG) heeft Regioplan Beleidsonderzoek in 2008 een meetinstrument ontwikkeld om de participatie van de burgers te kunnen meten. Belangrijk hierbij was dat het te ontwikkelen instrument gemakkelijk te gebruiken is in combinatie met bestaande computersystemen en dat gemeenten de door het instrument verkregen gegevens onderling kunnen vergelijken. Daarnaast werden er a priori een aantal voorwaarden gesteld aan het meetinstrument: zo moest onder andere het aantal niveaus beperkt zijn, de posities van de niveaus moesten eenvoudig en objectief kunnen worden vastgesteld en de niveaus moesten herkenbaar zijn voor uitvoerend medewerkers. Het meetinstrument kreeg de naam Participatieladder mee (Regioplan, 2008).

Het doel van de Participatieladder is om inzichtelijk te maken hoe het cliëntenbestand van een gemeentelijke sociale dienst participeert in de samenleving. Tevens kunnen hiermee bewegingen in de tijd gevolgd worden en gaat het dus niet enkel om uitstroom naar werk.

Om de verschillende soorten participatie in gemeenten in kaart te brengen, was het van belang om alle relevante afdelingen binnen een gemeente die contact met burgers hebben bij de ontwikkeling van de Participatieladder te betrekken. Dit betrof onder andere uitvoerend ambtenaren van re-integratie, inburgering en educatie afdelingen. Na gesprekken met een aantal gemeenten en de toenmalige ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Verkeer, Ruimtelijke Ordening en Milieu werd een conceptversie van de Participatieladder gepresenteerd. Hierna volgde een tweede fase waarin de niveaus verder werden afgebakend en werd in meer detail uitgewerkt hoe de Participatieladder kon

worden ingevoerd, waarmee rekening werd gehouden met het zo min mogelijk belasten van de uitvoerders en de ICT (Regioplan, 2008).

2.2 Opbouw en kenmerken

Uiteindelijk is men gekomen tot een formulering van de volgende zes niveaus/treden:



Figuur 2.1 Afbakening treden Participatieladder (Terpstra, 2011)

Bovenaan de ladder staat betaald werk. Dit wordt gezien als vorm van participatie met de hoogste waarde, wat overeenstemt met het doel van het participatiebudget: burgers onafhankelijk maken. Voorwaarde voor een positie op trede 6 is dat men geen aanvullende uitkering krijgt en niet ondersteund wordt door instrumenten van de gemeente. Ook zzp'ers vallen onder deze trede. Een voorbeeld van iemand die zich op trede 6 bevindt is iemand die een vaste baan heeft met arbeidscontract.

Hier direct onder bevinden zich op trede 5 de personen met betaald werk en ondersteuning, en dus vanuit de gemeente hulp ontvangen in de vorm van participatie-instrumenten, een aanvullende uitkering en/of werken in een sociale werkvoorziening. Personen die werken en daarnaast een inburgeringstraject of educatietraject volgen zijn voorbeelden van mensen op trede 5.

Op niveau 4 staan mensen die onbetaald werk doen en dus geen arbeidscontract hebben. Voorwaarde is dat deze personen taken uitvoeren waarbij men wel verantwoordelijkheden richting anderen heeft en men minimaal eens per week een fysiek contactmoment heeft bij het uitoefenen van het werk. Voorbeelden hiervan zijn vrijwilligerswerk of stage.

Aangekomen op niveau 3 vinden we personen die minimaal eens per week deelnemen aan georganiseerde activiteiten, zoals verenigingen of scholing. Hierbij worden echter geen taken uitgevoerd waarbij verantwoordelijkheden naar anderen worden uitgeoefend. Een voorbeeld van een persoon op trede 3 is iemand die lid is van een voetbalvereniging of een inburgeringscursus volgt, maar niet werkt.

Weer een trede lager staan mensen die minimaal eens per week sociale contacten buitenshuis hebben, maar waarbij dit geen georganiseerde verbanden zijn. Hiermee wordt onder andere contact met vrienden, familie en burens bedoeld, maar ook het regelmatig bezoeken van een kerk of moskee. Niet bedoeld wordt het contact met bijvoorbeeld personeel in winkels of hulpverleners.

Op de onderste trede bevinden zich tenslotte personen die geen of weinig fysiek contact hebben met anderen dan mensen die bij hen in huis wonen, en waarvan het contact dat zij wel buitenshuis hebben zich beperkt tot zogeheten functioneel contact, zoals met caissières. Dit zijn bijvoorbeeld personen die enkel via internet met anderen communiceren (Terpstra, 2011).

Zie voor een uitgebreide toelichting op de indeling van de treden bijlage A.

In het rapport van Regioplan (2008) over de ontwikkeling van de Participatieladder, staan een aantal keuzes die hebben geresulteerd in de Participatieladder zoals deze nu is vormgegeven. Eén van deze keuzes is het weergeven van de daadwerkelijke participatie, en niet de weergave van de gebruikte instrumenten. Hiermee wordt voorkomen dat de ladder herzien moet worden bij ontwikkeling van nieuwe instrumenten en tegelijkertijd garandeert deze keuze dat alle burgers in principe op de ladder geplaatst kunnen worden.

Een andere keuze was het meten van *outcome* in plaats van *output*. Dit in tegenstelling tot de reeds bestaande re-integratieladders, die gebruikt worden om bijvoorbeeld een re-integratie-instrument te kiezen. De Participatieladder brengt juist in beeld wat het resultaat is van alle inspanningen tot participatie en laat de groei (of daling) van cliënten zien.

De derde keuze betrof het hanteren van een brede definitie van participatie. Zo wordt niet alleen betaald werk als participatie gezien, maar ook vrijwilligerswerk, opleidingen, het lid zijn van een vereniging en het onderhouden van sociale contacten.

Om de Participatieladder overzichtelijk en praktisch bruikbaar te houden is er daarnaast gekozen om slechts één dimensie te gebruiken. Hierdoor kunnen de treden worden gerangschikt, waardoor per cliënt de stijging en/of daling in beeld kan worden gebracht. Dit zou niet mogelijk zijn als men bijvoorbeeld een onderscheid had gemaakt tussen de dimensies maatschappelijke- en arbeidsparticipatie.

Gezien het doel van het participatiebudget (het zo onafhankelijk mogelijk maken van zoveel mogelijk burgers), is voorts gekozen voor arbeidsparticipatie zonder ondersteuning als hoogste trede, hoewel dit niet voor iedere cliënt het beoogde doel is, of kan zijn. Desalniettemin is het streven om een zo groot mogelijk aantal mensen van een vaste arbeidsplaats voorzien als uitgangspunt genomen.

Naast het vaststellen van de treden heeft men er ook voor gekozen om het groeipotentieel van de cliënten vast te leggen. Door middel van een dichotome variabele (0 voor geen groeipotentieel, + als groeipotentieel wel aanwezig lijkt) wordt per cliënt gekeken of hij/zij een of meerdere treden zou kunnen stijgen op de ladder. Dit was ook een behoefte vanuit de gemeenten.

Een andere wens die de gemeenten hadden was het kunnen inzien van de bewegingen van bepaalde groepen op de Participatieladder. Hiervoor is de mogelijkheid toegevoegd om de subgroep waartoe de cliënt behoort te registreren. Voorbeelden van deze zeven subgroepen zijn onder andere burgers met een uitkering, niet-uitkeringsgerechtigden, inburgeraars, et cetera.

Tenslotte is voor de bovenstaande opbouw van de Participatieladder in zes treden (figuur 2.1) gekozen omdat men hiermee een redelijke mate van overlap met de huidige verplichte SRG-meting (Statistiek Re-integratie door Gemeenten) heeft, waardoor gemeenten die beide systemen gebruiken, bij het aanleveren van informatie over de SRG-meting geen extra werk hoeven te verrichten. Het is namelijk mogelijk om dezelfde waarden te gebruiken voor zowel de SRG-meting als voor de Participatieladder, aangezien de SRG-meting ook van zes niveaus uit gaat. Zie voor een overzicht van de relatie tussen de Participatieladder en de SRG-ladder tabel 2.1.

Gezien het belang dat de Tweede Kamer hecht aan het zichtbaar maken van de resultaten van de WWB, verplicht het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid alle gemeenten om informatie aan te leveren over de aantallen ingezette re-integratie-instrumenten (output). Doordat gemeenten een redelijke mate van beleidsvrijheid hebben voor het aanleveren van deze informatie en doordat de twee ladders, zoals hierboven beschreven, redelijk op elkaar aansluiten, heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek aangegeven dat de gegevens van de Participatieladder aangeleverd mogen worden als SRG gegevens (Dorscheidt & Heida, 2010). Dat dit voordelig is voor gemeenten moge duidelijk zijn. Hierdoor kunnen gemeenten namelijk de posities op de Participatieladder kopiëren bij het aanleveren van de SRG-metingen, ondanks het feit dat de ladders niet volledig overlappen. Onderstaande tabel laat de overlap tussen de Participatieladder en de SRG-ladder zien.

Participatieladder	SRG-ladder
Trede 6: Betaald werk	Trede 5b: Regulier werk
Trede 5: Betaald werk met ondersteuning	Trede 5a: Werk m.b.v. re-integratie
Trede 4: Onbetaald werk	Trede 4: Arbeidstoeleiding
Trede 3: Deelname georganiseerde activiteiten	Trede 3: Arbeidsactivering
Trede 2: Sociale contacten buiten de deur	Trede 2: Maatschappelijke activering
Trede 1: Geïsoleerd	Trede 1: Zorg

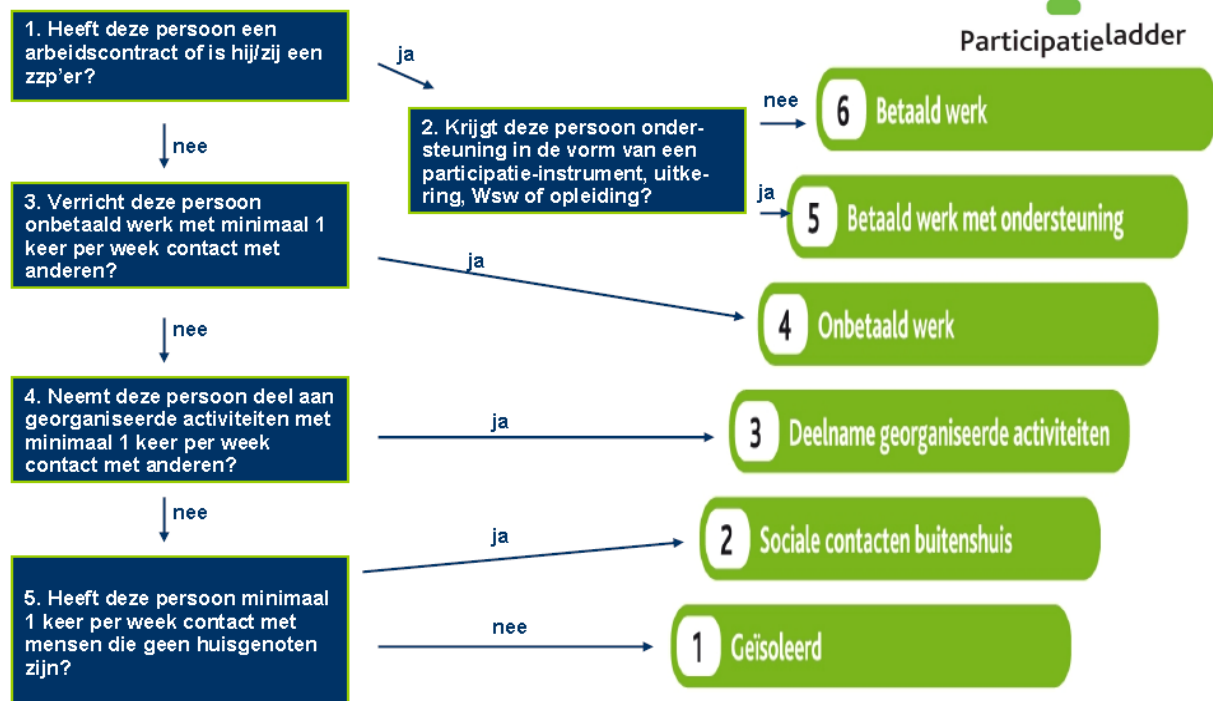
Tabel 2.1 Relatie Participatieladder en SRG-ladder (Naar: Regioplan, 2008)

Zoals te zien is geeft de Participatieladder de situatie weer zoals een cliënt er op dat moment voor staat qua maatschappelijke participatie. De SRG-ladder wordt echter ingedeeld naar het instrument dat moet worden ingezet voor een cliënt. Zoals al eerder genoemd wordt de Participatieladder gekenmerkt door een focus op *outcome*, dus de uitkomst van een ingezet traject of instrument, terwijl de SRG-ladder gericht is op *output*, waarbij men enkel kijkt naar de toegepaste ondersteuning van een cliënt.

Gemeenten die de Participatieladder gebruiken worden vrijgelaten in het kiezen van een instrument. De Participatieladder is dus meer cliëntgericht, en de SRG-ladder meer instrumentgericht.

Om tot een eenduidige indeling van de cliënten over de verschillende treden te komen, is er eveneens een stroomschema ontwikkeld waarmee klantmanagers op relatief eenvoudige wijze in staat zouden moeten zijn om per cliënt de relevante trede te bepalen.

Stroomschema Tredebepaling



Figuur 2.2 Stroomschema voor tredebepaling Participatieladder (Terpstra, 2011)

Behalve het enkel vaststellen van de trede van een cliënt wordt nog meer informatie van de cliënten op de ladder bijgehouden. In de zogenaamde basis gegevensset Participatieladder zijn 23 vragen opgenomen die meer informatie over een cliënt uitvragen. Naast de NAW-gegevens worden onder andere gegevens over het meetproces, het groeipotentieel, de inkomenssituatie en scholing geregistreerd. Hiermee is het bijvoorbeeld mogelijk om gegevens te groeperen op basis van persoonskenmerken en deze te koppelen aan de relatieve posities op de treden. Zo zou kunnen blijken dat mensen die laaggeletterd zijn zich significant vaker op lage treden bevinden, en na scholing bijvoorbeeld snel stijgen naar een hogere positie op de Participatieladder. Dit kan dan weer invloed hebben op het beleid dat een gemeente voert ten aanzien van de laaggeletterdheid van haar burgers. Zie voor een volledig overzicht van de vragen in de gegevensset bijlage D.

Het is gemeenten uiteraard vrij om naast de basis gegevensset meer kenmerken van cliënten te registreren om zo meer inzicht in het cliëntenbestand te krijgen. Wel moeten de gegevens uiteindelijk weer herleidbaar zijn naar de basis gegevensset, zodat vergelijking tussen gemeenten mogelijk blijft: “Zoek balans tussen de wens voor lokale eigenheid en het gedeelde belang van uniformiteit. Borg dat altijd kan worden teruggegeneerd naar de basisgegevensset” (Terpstra, 2011).

2.3 Implementatie en gebruik

Vanuit de projectgroep Participatieladder van de VNG is een voorbeeldformat van een implementatieplan beschikbaar, dat deelnemende gemeenten naar eigen inzicht kunnen overnemen en aanpassen naar de lokale context. In dit plan zijn een aantal zaken opgenomen waar gemeenten aandacht aan kunnen besteden die een goede implementatie bevorderen. Hierbij is onder meer te denken aan een tijdsplanning, de doelstellingen voor de gemeente, de te behalen resultaten, de vormgeving van de gemeentelijke organisatie rond het project, randvoorwaarden en succesfactoren, eventuele kosten en risico's van het project. Verder organiseert de projectgroep Participatieladder bijeenkomsten voor (toekomstige) gebruikers om ervaringen uit te wisselen en ondersteuning te bieden¹.

Terpstra (2011) heeft een inventarisatie gedaan naar de stand van zaken bij 24 gemeenten en ISD's (Intergemeentelijke Sociale Diensten). Hieruit bleek dat veel gemeenten de Participatieladder gebruiksvriendelijk vinden, hoewel men in het begin wat moeite kan ondervinden in het gebruik ervan:

“De ladder meet de mate van participatie van een klant. Dit is een fundamenteel ander principe dan de afstand tot de arbeidsmarkt, waarin men gewend is te denken. Juist hierdoor ontstaat een nieuw perspectief op kijken naar klanten, doelen en middelen.” (Terpstra, 2011: p. 7)

Door het gebruik van de Participatieladder krijgen de gemeenten meer inzicht in hun cliëntenbestand, kan men verantwoording afleggen over de gemaakte keuzes en kunnen de klantmanagers meer bewuste keuzes maken (Terpstra, 2011). Dorscheidt & Heida (2010) noemen ook de voordelen voor klantmanagers bij het gebruik van de Participatieladder:

¹ <http://www.participatieladder.nl>

“De informatie uit de ladder kan gebruikt worden om resultaten van individuele medewerkers in beeld te brengen. Dit biedt de klantmanagers inzicht in de resultaten die ze met hun werk bereiken.

Op individueel klantniveau, maar ook op het niveau van de hele caseload. Uit ervaringen en reacties bij trainingen van klantmanager blijkt dat zij op microniveau hetzelfde gevoel hebben als wij op macroniveau. Namelijk dat zij van alles nuttigs doen met klanten, dat dat ook effect heeft, maar dat dit effect nooit zichtbaar werd. Met de invoering van de participatieladder is er ook voor hen meer eer van hun werk.” (Dorscheidt & Heida, 2010: p. 36-37)

Terpstra (2011) noemt als voornaamste aspecten die bijdragen aan het slagen van de implementatie van de Participatieladder aandacht voor draagvlak, een juiste perceptie van de ladder en het belang ervan voor de organisatie bij alle (uitvoerend) medewerkers, de aanwezigheid van een plan van aanpak, een testfase voor een aantal medewerkers voordat de hele organisatie met de Participatieladder gaat werken en de ondervindingen van andere gemeenten die al werken met de Participatieladder meenemen.

De implementatie in gemeenten en ISD's is verschillend qua werkwijze en tempo. Geconstateerd wordt dat het plaatsen van cliënten op een trede van de ladder vrij soepel verloopt, maar dat er eerst aan een aantal randvoorwaarden moet worden voldaan voordat men zover is. Dit zijn onder andere een goed werkende ICT-applicatie waarin cliëntdossiers kunnen worden bijgehouden, draagvlak en een goed beeld van de Participatieladder onder uitvoerend medewerkers die de cliënten op de ladder moeten plaatsen (Terpstra, 2011).

Het bovenstaande stroomschema voor tredebepaling (figuur 2.2) zou eenduidig moeten zijn en niet moeten kunnen leiden tot een meervoudige interpretatie. Volgens Terpstra (2011) gebruiken de gemeenten de ladder op de belangrijkste punten op dezelfde manier, hoewel uitvoerend medewerkers zo nu en dan van hun eigen interpretatie uit gaan bij het invullen van de trede en dus afwijken van de richtlijnen. Het grootste deel van de gemeenten gebruikt het stroomschema van figuur 2.2 om de trede te bepalen waarop de klant zich bevindt, maar een paar gemeenten gebruiken alleen het overzicht van de treden of hebben de vragen enigszins aangepast ter verheldering. Bij een aantal gemeenten maakt men gebruik van een systeem dat automatisch de trede berekent na het beantwoorden van een aantal vragen door de klantmanager. Het lijkt er op dat de klantmanagers na een aantal keer oefenen in gelijke situaties tot een gelijke indeling op de ladder komen (Terpstra, 2011).

Een groot aantal gemeenten controleren de ingevoerde gegevens tot in bepaalde mate. In de ene gemeente gebeurt dit alleen bij de eerste indeling op de ladder, bij andere gemeenten wordt deze

controle continue uitgevoerd. Het blijkt dat de geregistreerde gegevens niet altijd juist zijn, met name door verkeerde toepassing van de Participatieladder en de tredebepaling. Om te voorkomen dat er fouten in de registratie sluipen, controleert men in sommige gemeenten structureel de ingevoerde gegevens. Zo worden er bijvoorbeeld klantmanagers aan elkaar gekoppeld die elkaars cliënten op een trede van de Participatieladder plaatsen. In andere gemeenten wordt door het gebruikte systeem automatisch tegenstrijdigheden gesignaleerd, zoals personen ingedeeld op trede 6 waar een instrument voor wordt ingezet, en dus eigenlijk op trede 5 thuishoren (Terpstra, 2011).

Gemeenten ervaren de Participatieladder als gebruiksvriendelijk instrument. Het invullen van de gegevens wordt als eenvoudig en weinig tijdsintensief ervaren. Het invoeren in het systeem kost ongeveer één tot een paar minuten per cliënt. De klantmanagers worden positiever over het gebruik wanneer ze na verloop van tijd meer cliënten op de ladder plaatsen (Regioplan, 2009; VNG, 2011). De registratie gebeurt over het algemeen in klantvolgsystemen die gemeenten al gebruiken, zoals GWS, Cognos, IW3, Matchcare, etc. Hier worden dan met de ICT-ontwikkelaars van deze systemen extra functionaliteiten ingebouwd om registratie van de Participatieladdergegevens mogelijk te maken. Dit kan echter zeer tijdrovend zijn en een obstakel vormen voor implementatie. Een van de aanbevelingen voor gemeenten die met de Participatieladder gaan werken is dan ook om eerst de inrichting van het systeem in orde te hebben voordat men overgaat tot algehele implementatie. Ook kan een pilot met een paar klantmanagers de grootste hiaten onderscheppen, waardoor de implementatie op grotere schaal soepeler verloopt (Terpstra, 2011; Regioplan, 2009).

Hoewel de Participatieladder oorspronkelijk alleen bedoeld is als meetinstrument, wordt de ladder in sommige gemeenten veel breder ingezet:

“Enkele gemeenten gebruiken de ladder als kapstok om hun organisatie in te richten. Hierbij worden bijvoorbeeld klantstromen, teams, en verantwoordelijke functionarissen onderscheiden met behulp van de ladder, instrumenten gekoppeld aan treden van de ladder, en/ of doelstellingen geformuleerd in termen van de Participatieladder.” (Terpstra, 2011: p. 16)

Daarnaast biedt de Participatieladder de mogelijkheid voor de gemeentelijke sociale dienst om richting wethouder en gemeenteraad verantwoording af te leggen over de gemaakte keuzes en het daarmee behaalde resultaat. Ook de klantmanagers zelf gaan bewuster om met de participatie-instrumenten en richten zich meer op het doel, waardoor er selectiever trajecten worden ingezet (Terpstra, 2011), hoewel Regioplan (2009) duidelijk aangeeft dat het van belang is om de uitvoerend medewerkers duidelijk te maken dat “de Participatieladder geen diagnose-instrument is” (Regioplan, 2009: p. 16).

Eén van de geconstateerde voordelen van de Participatieladder is het spreken van één taal binnen de gemeentelijke organisatie. Dit vereenvoudigt de communicatie binnen en tussen afdelingen van een gemeente en zorgt ervoor dat men met eenzelfde blik naar het gewenste doel kijkt. Voorbeelden van de toepassing hiervan zijn onder andere bij de gesprekken tussen klantmanagers onder elkaar via intervisie en casuïstiek, tussen de klantmanager en diens leidinggevende, tussen de afdelingen uitvoering, beleid en planning en control, richting UWV Werkbedrijf en andere externe organisaties. Door middel van bijvoorbeeld intervisie kunnen klantmanagers onderling van elkaar leren hoe om te gaan met bepaalde situaties en hoe een cliënt in een bepaalde situatie op de ladder geplaatst dient te worden. Omdat een goede indeling essentieel is voor een betrouwbaar overzicht wordt in een aantal gemeenten dan ook duidelijk veel aandacht gegeven aan draagvlak en intervisie (Terpstra, 2011).

Ook Dorscheidt & Heida (2010) wijzen op het belang van draagvlak voor een succesvolle implementatie:

“Voor het succes van de Participatieladder en het juiste gebruik ervan is draagvlak in de eigen organisatie uitermate belangrijk. Dat geldt zowel voor de mensen die er dagelijks mee gaan werken als voor de relevante faciliterende afdelingen zoals ICT en Planning en Control. Om draagvlak te creëren en bevorderen worden diverse middelen en technieken ingezet zoals het vroegtijdig betrekken van alle betrokken organisatieonderdelen in het proces, continue en correcte communicatievormen zoals handreikingen, de inzet van workshops en de Participatieladder terugkeren agenderen tijdens werkoverleggen, bijvoorbeeld door casusbesprekingen” (Dorscheidt & Heida, 2010: p. 36)

Dat draagvlak belangrijk is in de uitvoering, is niet voor niets ook door Regioplan (2009) benadrukt. Als één van de zorgen wordt genoemd dat er eventueel onvoldoende draagvlak in de uitvoering zou kunnen zijn bij de implementatie van de Participatieladder. Dit terwijl draagvlak onder uitvoerend medewerkers volgens Regioplan juist belangrijk is vanwege het feit dat zij degenen zijn die de Participatieladder in de praktijk toe moeten passen. Twee belangrijke elementen die hier invloed op hebben zijn bewustzijn van de toegevoegde waarde van het gebruik van de Participatieladder en aandacht voor het afstemmen van de werkprocessen op de Participatieladder. Als essentiële factor voor het werkbaar maken van de ladder onder klantmanagers ziet men een goede afbakening van de verschillende treden. Al in een vroeg stadium moet de Participatieladder besproken worden met de uitvoerend medewerkers. Uit de pilots blijkt dat wanneer zij vroeg beginnen met het plaatsen van een groot aantal cliënten op de ladder, er meer draagvlak ontstaat, omdat men zich minder op de uitzonderingen richt en al snel zicht krijgt op de grote groepen in het cliëntenbestand (Regioplan, 2009).

“Om uitvoerders de meerwaarde van de ladder te laten ervaren, is het belangrijk om binnen de teams en/of afdelingen regelmatig over de mate van participatie van klanten en caseloads te spreken en over de resultaten van de inspanningen in termen van participatie. Hierbij kan het behulpzaam zijn om uitvoerders de mogelijkheid te geven om verschillende rapportages over hun eigen caseload op te vragen, bijvoorbeeld de verdeling van de caseload op de ladder met daarbij uitsplitsingen naar groeipotentieel en subgroep.” (Regioplan, 2009: p. 38)

Een andere bijkomstigheid die meewerkt aan het vormen van draagvlak is dat klantmanagers door de Participatieladder meer zicht krijgen op hun eigen werkzaamheden en de vorderingen van de cliënten in hun caseload. De uitvoerend medewerkers zien de meerwaarde hiervan in en worden erdoor gemotiveerd, wat op zijn beurt weer bijdraagt aan het draagvlak voor de Participatieladder. Dat klantmanagers de meerwaarde van de Participatieladder voor hun eigen werk inzien is een gewichtige conditie voor draagvlak. Als hier voldoende aandacht aan wordt besteed neemt de kans op een succesvolle implementatie aanzienlijk toe (Regioplan, 2009; Terpstra, 2011).

2.4 Stand van zaken en toekomstperspectief

Bij de invoering van de Participatieladder waren tien gemeenten en drie intergemeentelijke organisaties (Intergemeentelijke Sociale Diensten, of: ISD's) betrokken, waarna in de zogeheten tweede tranche nog eens negen gemeenten en twee ISD's volgden. Er zijn anno 2011 70 gemeenten en ISD's die de Participatieladder reeds gebruiken. In totaal vertegenwoordigen zij tezamen zo'n 100 gemeenten. Gezien het vrijwillige karakter voor deelname aan het project, is het zo dat nog niet alle gemeenten gebruik maken van de ladder, hoewel het aantal deelnemers nog steeds groeit. Het doel van de projectgroep Participatieladder en de gemeenten die de ladder al gebruiken is echter om op termijn de verplichte SRG-meting te vervangen door de Participatieladder, waardoor alle gemeenten met de Participatieladder zullen gaan werken (Terpstra, 2011).

In een recent onderzoek van Hans Bosselaar (2011) onder achttien sociale diensten van gemeenten en ISD's met in totaal zo'n 95.000 cliënten in het systeem, komt naar voren dat ongeveer de helft van de personen die recht hebben op bijstand zich op de eerste of tweede trede bevindt. Hiervan is een groot deel ouder dan 55 jaar. Verder wordt geconstateerd dat naarmate men langer gebruik maakt van de bijstand, men ook een grotere kans heeft om op de onderste twee treden te staan, hoewel dit uiteraard niet altijd het geval is. Met betrekking tot de inzet van re-integratie-instrumenten, wordt geconcludeerd dat het merendeel daarvan (55%) worden ingezet voor personen op de treden twee en drie.

Met betrekking tot bewegingen op de ladder, komt Bosselaar (2011) tot de conclusie dat twee derde van de cliënten op dezelfde trede blijft staan, 12% van de cliënten stijgt een of meerdere treden en 11% daalt juist op de ladder. Met name op de onderste twee treden is de beweging gering; slechts een kwart van de cliënten op deze treden is na een jaar van trede veranderd. Hiertegenover staat trede vier, waar de meeste mobiliteit zichtbaar is: 61% van de personen afkomstig van trede 4 kwam op een andere trede of stroomde uit. Qua uitstroom naar een betaalde baan is het grootste deel van de derde trede afkomstig (Bosselaar, 2011).

Gebruikers van de Participatieladder geven aan dat zij behoefte hebben aan hun eigen inkleuring bij het gebruik van de ladder. Daarnaast willen ze graag kunnen benchmarken, om zo de eigen gegevens te kunnen vergelijken met andere organisaties. Hiervoor is ook uniformiteit nodig, en dit lijkt realiseerbaar. Een andere behoefte is het samenvoegen van de informatie die er is over implementatie en dit vervolgens openbaar maken voor deelnemers. Tenslotte is (zoals reeds genoemd) een voorname behoefte het vervangen van de SRG-ladder door de Participatieladder (Terpstra, 2011).

Het moge inmiddels duidelijk zijn dat er al redelijk veel onderzoek gedaan is naar de Participatieladder. Men zou zich af kunnen vragen in hoeverre het noodzakelijk is om in aanvulling hierop een onderzoek uit te voeren naar de betrouwbaarheid en validiteit van de ladder. Een voorwaarde voor zowel het kunnen benchmarken als het vervangen van de SRG-ladder is uiteraard dat de gegevens die met de Participatieladder gegenereerd worden betrouwbaar zijn en de werkelijkheid adequaat weergeven. Er heerst een vermoeden dat de gegevens die worden geregistreerd een goed beeld geven van de werkelijkheid (VNG, 2011), maar er is behoefte aan empirisch onderzoek om dit vermoeden te bevestigen. Het huidige onderzoek is dan ook geïnitieerd met als doel om deze leemte op te vullen. Het verschil met eerder onderzoek naar de Participatieladder zoals bijvoorbeeld uitgevoerd door Terpstra (2011) is dat in dit onderzoek getracht zal worden een oordeel te vellen over de betrouwbaarheid van de ingevulde gegevens. Tevens is de methodiek anders, aangezien dit onderzoek niet alleen beschrijvend/beschouwend van aard zal zijn, maar er ook een verklaring achter eventueel te vinden verbanden zal worden gezocht op basis van de beschikbare wetenschappelijke literatuur. Hiermee zal dan ook worden aangevangen in het volgende hoofdstuk.

3. Theoretisch kader

In het vorige hoofdstuk is de Participatieladder behandeld. Hierin kwam naar voren dat de validiteit van de ladder onderzocht moet worden. Aangezien het begrip validiteit voor meerdere interpretaties vatbaar is, wordt de validiteit van de Participatieladder hier concreet gedefinieerd als de mate waarin uitvoerders zich conformeren aan de norm voor het indelen van de ladder, zoals te zien in het stroomschema voor tredebepaling (figuur 2.2). Door middel van deze definitie is het mogelijk om in eerste instantie te zoeken naar theoretische verklaringen voor het al dan niet aanwezig zijn van validiteit, waarna de gevonden verklaringen in de hierop volgende hoofdstukken in de praktijk kunnen worden getoetst.

In dit hoofdstuk zal getracht worden een antwoord te geven op de achterliggende theoretische hoofdvraag die aan de probleemstelling gekoppeld is. Deze luidt: *hoe is de normconformiteit in de uitvoering door street-level bureaucraten te verklaren en te verbeteren?*

Om tot een eenduidig antwoord te kunnen komen, zullen allereerst de gebruikte begrippen nader worden verklaard, waarna vervolgens in de huidige wetenschappelijke literatuur stapsgewijs gezocht zal worden naar een antwoord op de theoretische hoofdvraag, doormiddel van het beantwoorden van de volgende deelvragen:

- Wat wordt in de wetenschappelijke literatuur verstaan onder normconformiteit?
- Wat wordt in de wetenschappelijke literatuur verstaan onder street-level bureaucraten?
- Welke factoren kunnen normconformiteit onder street-level bureaucraten beïnvloeden?

3.1 Normconformiteit

De eerste vraag die opdoemt als we kijken naar de theoretische hoofdvraag betreft het gebruik van het begrip ‘normconformiteit’. Dit begrip impliceert het bestaan van een norm en vervolgens het al dan niet conformeren aan die norm. Herweijer & Noordam (2005) wijzen in de context van het bestuursrecht op het concept normconformiteit. Volgens hen gaat het in het bestuursrecht bij normconformiteit om de vraag of de juridische kwaliteit van de bestuurlijke besluitvorming in overeenstemming is met het van toepassing zijnde recht (p. 7). Bij een dergelijke definitie is de *wet* de norm waaraan een beslissing getoetst dient te worden. Zolang men volgens de wet handelt conformeert men zich aan de geldende normen en wordt de normconformiteit gewaarborgd. In die zin wordt ook wel gesproken van ‘normgetrouwheid’: “de mate van bereidheid van de doelgroep om zich à priori te conformeren aan datgene wat de overheid opdraagt, wat in de wet staat” (Van Reenen, Ruimschotel & Klaasen, 1996).

Het toepassen van deze definitie kan echter tot onduidelijkheden leiden. De wet is immers niet altijd voor enkel één interpretatie vatbaar. Zo is de normconformiteit bij uitvoering van de AOW redelijk

eenvoudig vast te stellen. Aan alleenstaanden van 65 jaar of ouder dient per 1 januari 2011 € 1.034,38 per maand uitgekeerd te worden². Is dit het geval, dan handelt men conform de norm en kunnen we dus spreken van normconformiteit. Wordt er in eenzelfde situatie meer of minder dan het genoemde bedrag uitgekeerd, dan is er geen sprake van normconformiteit. In essentie kan men normconformiteit zien als een dichotome variabele; ze kan maar twee waarden aannemen: wel of niet conform de norm. Er bestaat niet zoiets als ‘een beetje normconformiteit’, evenals ‘optimale normconformiteit’ niet bestaat (Herweijer & Noordam, 2005).

De duidelijkheid over de norm zoals bij het uitkeren van de AOW is er in veel gevallen echter niet, aangezien de wet regelmatig op verschillende manieren te interpreteren is. In het rechtssysteem is het in dergelijke gevallen aan de rechter om een uitspraak te doen over het al dan niet voldoen aan de norm, of de wetgever kan besluiten tot aanpassing van de norm om hiermee eventuele onduidelijkheden weg te nemen (Herweijer & Noordam, 2005).

Andere auteurs wijzen vooral in het verband van het strafrecht en bestuursrecht ook op normconformiteit, waarbij er de nadruk wordt gelegd op manieren om normconformiteit te bevorderen. Zo schrijven Van Ballegooij, Barkhuysen, den Ouden & Polak (2008) dat toezicht een effectieve vorm is om gedrag af te dwingen dat conform de gestelde normen is, en geeft Corstens (2005) aan dat zogenaamde fysische beleidsinstrumenten als verkeersdrempels en Amsterdammertjes mensen dwingt om zich aan de gestelde normen van de maximumsnelheid of een parkeerverbod te houden. Daarnaast wijst Corstens (2005) op sociale controle waardoor mensen geneigd zijn om zich te conformeren aan de geldende normen, hoewel deze sociale controle uiteraard weer kan worden versterkt door het strafbaar stellen van bepaald gedrag. Hiermee beoogt Corstens (2005) te benadrukken dat niet-juridische maatregelen in sommige gevallen effectiever het doel van het overheidsbeleid bereiken dan een wettelijk vastgelegde norm.

Ook binnen de psychologie komt men normconformiteit tegen, waarbij men met name gericht is op de sociale processen die achter normconformiteit schuilgaan. Een welbekend voorbeeld van een psychologisch experiment over conformiteit is het lijnenexperiment van Asch (1956), waarbij individuele groepsleden zich onder druk van andere groepsleden vaak conformeerden aan de unanieme, maar duidelijk verkeerde inschatting van de overige groepsleden. Een aantal jaar later is door Bond & Smith (1996) een meta-analyse uitgevoerd op 133 studies in 17 landen die gebaseerd waren op het experiment van Asch. Resultaten lieten zien dat conformiteit aan de groep over de decennia afnam, maar dat er nog altijd een duidelijke invloed was. Daarnaast bleek dat men in landen

² <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/algemene-ouderdomswet-aow/vraag-en-antwoord/hoe-hoog-is-mijn-aow.html>

met een sterk collectivistische cultuur (zoals China) eerder geneigd was om zich te conformeren aan het groepsstandpunt dan in individualistische culturen (zoals de Verenigde Staten).

Conformiteit wordt binnen de psychologie overigens gedifferentieerd in verschillende varianten. Zo is er volgens Festinger (1953) een verschil tussen conformiteit waarbij het individu zelf achter de beoogde doelen staat (internalisatie genoemd) en conformiteit waarbij het individu het niet eens is met de gestelde doelen ('compliance', ofwel: toegevendheid). Festinger (1953) betoogt dat deze persoonlijke acceptatie afhankelijk is van de situatie waarin het individu zich bevindt. Toegevendheid treedt op wanneer het voor de persoon niet mogelijk is om zich aan een situatie te onttrekken door dreiging van een bestraffing voor het niet toegeven. Als het individu echter van wil is om de relatie met degene die hem/haar beïnvloedt in stand te houden, zal internalisatie zich voordoen.

Smith & Mackie (1999) schrijven over de dubbele functie die normconformiteit kan hebben. In overeenstemming zijn met anderen bevestigd mensen niet alleen dat ze in contact staan met een gemeenschappelijke werkelijkheid, maar geeft hen ook het gevoel 'erbij te horen'. Om dit te illustreren gebruiken Smith & Mackie (1999) het voorbeeld van twee taarten: als een groep mensen wel van een appeltaart eet, maar niet van een perziktaart, dan schrijven we dit verschijnsel eerder toe aan de kwaliteit van de appeltaart (of het gebrek aan kwaliteit van de perziktaart) dan aan de eigenaardigheid van de groep mensen. Consensus vertelt ons dus iets over hoe de werkelijkheid in elkaar zit. Daarnaast laten mensen door groepsnormen over te nemen zien dat ze bij de desbetreffende groep horen; de norm verleent identiteit. Deze normatieve invloed van een groep bevredigt volgens Smith & Mackie (1999) de menselijke behoefte naar verbondenheid.

Kort samengevat is normconformiteit te typeren als hetgeen dat in overeenstemming met de geldende regels is, geschreven dan wel ongeschreven. Bij een onduidelijke norm neemt logischerwijs de mogelijkheid tot het vaststellen van het al dan niet aanwezig zijn van normconformiteit af. Als men echter een eenduidige norm hanteert, is het eenvoudiger om de conformiteit daaraan te constateren.

3.2 Street-level bureaucraten

Het is vrijwel onmogelijk om het begrip street-level bureaucraten te bespreken zonder hierbij het werk van de grondlegger ervan, Michael Lipsky, te behandelen. In 1977 werd de term street-level bureaucraat geïntroduceerd door Weatherley & Lipsky in een artikel over de invoering van een nieuw onderwijsstelsel in de staat Massachusetts in de VS. Met de term worden ambtenaren aangeduid die veel contact met individuele burgers en een grote mate van beleidsvrijheid (discretie) in het uitvoeren van hun werk hebben (Weatherley & Lipsky, 1977). Later verwoordt Lipsky het begrip als volgt:

“Public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work are called street-level bureaucrats in this study.” (Lipsky, 1980: p. 3).

3.2.1 Eigenschappen

Kenmerkend voor street-level bureaucraten zijn drie eigenschappen: het zijn personen werkzaam in de publieke dienstverlening, die in hun dagelijkse werkzaamheden direct contact met burgers hebben en een redelijk grote mate van beleidsvrijheid hebben in het uitvoeren van hun werk. Als voorbeelden van deze street-level bureaucraten noemt Lipsky (1980) met name dokters, leraren, politieagenten, advocaten en mensen die bij de sociale dienst werken.

Eén van de belangrijkste overeenkomsten in al deze functies is de beleidsvrijheid die iedere street-level bureaucraat tot op bepaalde hoogte geniet. Volgens Lipsky heeft dit twee oorzaken. Enerzijds krijgen street-level bureaucraten vaak te maken met gecompliceerde situaties die niet allemaal kunnen worden vastgelegd in voorschriften en regels. Hierdoor is het aan de individuele street-level bureaucraat om zelf een inschatting te maken over een geschikte te ondernemen actie. Dit is nodig om in te kunnen spelen op de complexe werkelijkheid waar street-level bureaucraten dagelijks deel van uit maken. Daarnaast is de menselijke factor van het werk een belangrijk aspect. Aangezien street-level bureaucraten met echte mensen te maken hebben is het vaak nodig dat een persoonlijke benadering wordt gebruikt bij het uitvoeren van beleid. Dokters, agenten, leraren, etc. hebben een herverdelende functie in de zin dat zij bepaalde cliënten, patiënten of leerlingen meer aandacht dienen te geven en andere minder, al naar gelang de behoefte en persoonlijke situatie van die cliënt. Street-level bureaucraten hebben de vrijheid nodig om hier naar eigen inzicht op in te kunnen spelen (Lipsky, 1980).

Voor beleidsmakers is de beleidsvrijheid van uitvoerend ambtenaren vaak moeilijk om mee om te gaan. Het beleid dat door beleidsmakers is uitgestippeld kan op de straat heel anders uitpakken dan is bedoeld, mede door toedoen van street-level bureaucraten. Christensen & Læg Reid (2006) constateren dat hoe meer beleidsvrijheid een street-level bureaucraat heeft, hoe groter de kans is dat het daadwerkelijk uitgevoerde beleid afwijkt van het oorspronkelijk bedoelde beleid op papier:

“We aver that the more autonomy street-level actors have in terms of delivery, the more likely it is that they will interpret policy in different ways to the original intentions of the policy makers. This can lead to an array of unforeseen or unintended consequences for a government aiming to re-impose control over the policy-making arena.” (Christensen & Læg Reid, 2006; p. 188).

Dit heeft als consequentie dat uitvoerend ambtenaren in staat zijn het beleid in zeer hoge mate te beïnvloeden. Dat deze ambtenaren hun autonomie zoveel mogelijk willen behouden en, waar mogelijk, willen vergroten is volgens Lipsky (1980) juist het tegenovergestelde van wat de managers van street-level bureaucraten wensen. De managers willen juist controle op de uitgevoerde taken houden en dus dat hun ondergeschikten zich houden aan de voorschriften. Street-level bureaucraten komen hierdoor in een ambivalente situatie terecht. Van bovenaf wordt hen verteld wat het beleid is dat ze uit dienen te voeren, terwijl van onderaf door de individuele cliënt, de burger, maatwerk wordt geëist. Het voordeel dat street-level bureaucraten in deze onvoorspelbare situatie hebben, is dat er sprake is van een tweezijdige informatie-asymmetrie. De leidinggevende weet namelijk weinig tot niets van de persoonlijke situatie van de cliënt, terwijl de cliënt over het algemeen zeer weinig weet van de regelgeving die op hem/haar van toepassing is. Zowel de leidinggevende als de cliënt hebben de uitvoerend ambtenaar nodig om hun doelen te verwezenlijken, aangezien dit de enige persoon is met zowel kennis van de cliënt, als van de regels die van toepassing zijn op die cliënt. Juist omdat beide partijen niet zonder de street-level bureaucraat kunnen, geniet de street-level bureaucraat een vrij grote mate van beleidsvrijheid. Al deze kenmerken leiden er volgens Lipsky (1980) toe dat street-level bureaucraten zelf ook in zekere zin *beleidsmakers* zijn, en niet slechts *beleidsuitvoerders*, omdat zij in bepaalde mate de mogelijkheid hebben om naar hun eigen oordeel te handelen en daarin soms af te wijken van het beleid dat niet altijd de juiste oplossing biedt. Meyers & Vorsanger (2003) omschrijven street-level bureaucraten ook wel als *producenten* van openbaar beleid.

Samenvattend kan men dus spreken van veel beleidsvrijheid van street-level bureaucraten bij vraagstukken waar veel specifieke kennis voor vereist is (die de cliënt niet heeft), en minder beleidsvrijheid op het moment dat er weinig kennis vereist is bij het uitvoeren van de taak, of als de cliënt goed op de hoogte is van zijn/haar situatie en zichzelf bewust is wat diens rechten zijn.

3.2.2 Omgang met cliënten

Een sleutelkenmerk voor een street-level bureaucraat is diens dagelijkse omgang met cliënten. Doordat een street-level bureaucraat gedurende de dag met een groot aantal cliënten te maken krijgt en maar beperkte tijd en middelen heeft om iedere cliënt van dienst te zijn, passen uitvoerend ambtenaren een aantal technieken toe om het werk beheersbaar te houden. Dit noemt men ook wel ‘coping-gedrag’.

Eén van deze technieken is het classificeren en omvormen van individuele burgers naar cliënten in een beperkt aantal categorieën. Daarbij worden de cliënten behandeld volgens gestandaardiseerde definities en in van tevoren bepaalde hokjes en vakjes geplaatst. Dit ondanks het feit dat iedere individuele burger uiteraard zijn/haar eigen unieke verhaal heeft met bijbehorende unieke behoeften (Lipsky, 1980).

Een andere manier waarop street-level bureaucraten volgens Lipsky (1980) omgaan met hun tekort aan tijd en middelen gezien het grote aantal cliënten, is het zogenaamde ‘creaming’. Dit houdt in dat de uitvoerend ambtenaar vaak kiest de cliënt te helpen waarbij de kans op slagen het grootst is wat betreft het succes voor de ambtenaar. Dit gebeurt ondanks de vaak aanwezige officiële richtlijnen dat iedere cliënt dezelfde behandeling en een gelijke kans hoort te krijgen op hulp. Zo kunnen medewerkers van een sociale dienst zich bijvoorbeeld meer focussen op mensen die makkelijk naar een (nieuwe) baan te bemiddelen zijn of in ieder geval de kortste afstand tot de arbeidsmarkt hebben. De reden dat dit gebeurt is dat wanneer iedere cliënt gelijkwaardig is, maar street-level bureaucraten niet iedere cliënt kunnen helpen, het persoonlijke succes of het succes van de organisatie het belangrijkste wordt. Als oplossing hiervoor draagt Lipsky (1980) aan dat medewerkers van een sociale dienst meer waarde zouden hechten aan de ‘moeilijk plaatsbaren’ wanneer ze meer beloning kregen voor het aan het werk helpen van deze categorie in vergelijking met de cliënten die redelijk eenvoudig aan een nieuwe arbeidsplaats kunnen komen.

Hoewel street-level bureaucraten tot op bepaalde hoogte beleidsvrijheid genieten, zijn er ook factoren die deze discretie juist beperken. Een interessante ontwikkeling die pas de laatste decennia een rol begint te spelen is de invloed van ICT. Bovens & Zouridis (2002) beschrijven de overgang van de street-level bureaucratie via een ‘screen-level’ bureaucratie naar een ‘system-level’ bureaucratie, waarin het besluitvormingsproces steeds meer geautomatiseerd en op basis van routines plaatsvindt. Over de screen-level bureaucratie schrijven Bovens & Zouridis:

“Insofar as the implementing officials are directly in contact with citizens, these contacts always run through or in the presence of a computer screen. (...) Client data must be filled in with the help of fixed templates in electronic forms. Knowledge-management systems and digital decision trees have strongly reduced the scope of administrative discretion. Many decisions are no longer made at the street level by the worker handling the case; rather, they have been programmed into the computer in the design of software.”(Bovens & Zouridis, 2002: p. 177).

In system-level bureaucratieën gaat men nog een stap verder: daar is namelijk helemaal geen persoonlijk contact meer tussen de ambtenaar en de cliënt/burger. Als voorbeeld hiervan noemen

Bovens & Zouridis (2002) het uitbetalen van studiefinanciering, waar bijna alleen nog maar formulieren van cliënten worden verwerkt door de *Informatiebeheergroep* van destijds. Een ander voorbeeld dat genoemd wordt is het handhaven van de maximumsnelheid, dat tegenwoordig niet meer door een agent gebeurt die een overtreder waarschuwt of beboet, maar waar bijna alleen nog maar gebruik wordt gemaakt van computers. Van het registreren van de snelheidsovertreding door een automatische flitspaal tot de acceptgiro die op de mat valt komt er geen street-level bureaucraat meer aan te pas. Pas op het moment dat een overtreder in beroep gaat tegen de boete wordt de zaak bekeken door een street-level bureaucraat, wat overigens weinig voor komt. De auteurs menen dat hoe meer een organisatie verschuift naar een system-level bureaucratie, hoe meer men afhankelijk is van ICT en systeembouwers, en hoe minder discretie mogelijk is voor de uitvoerend ambtenaar (Bovens & Zouridis, 2002).

3.2.3 Normafwijkend gedrag

De invloed van street-level bureaucraten brengt een redelijk grote mate van onzekerheid met zich mee wat betreft het behalen van beleidsdoelen. Het uiteindelijk uitgevoerde beleid hangt af van de medewerking van beleidsmakers, beleidsuitvoerders en cliënten. En hoewel deze drie groepen op de lange termijn wellicht dezelfde doelen hebben, kunnen de doelen op korte termijn flink van elkaar verschillen (Meyers & Vorsanger, 2003). Zoals bij creaming is het aanwezig zijn van regels voor het uitvoeren van de taak van een uitvoerend ambtenaar geen garantie dat deze altijd gevolgd worden. Maynard-Moody & Musheno (2003) schrijven heel treffend:

“Rules and procedures are an essential aspect of bureaucratic life yet provide only weak constraints on street level judgments. Street-level work is, ironically, rule saturated, but not rule bound. Rather than focusing on the routines of workers, the state-agent narrative concentrates on street-level discretion, or workers’ adaptation of laws, rules, and procedures to the circumstances of cases. The issue is not the prevalence of discretionary judgments, but the ever-present possibility of discretion.” (Maynard-Moody & Musheno, 2003: p. 10).

Lipsky (1980) beschreef eerder al hoe street-level bureaucraten in hun handelen zich niet altijd conformeren aan wat er van hen gevraagd wordt. De kans hierop is volgens Lipsky groter wanneer de uitvoerend medewerkers niet dezelfde voorkeuren en perspectieven hebben als hun leidinggevenden hoger in de organisatie. Dit is met name het geval als het personeel niet geworven wordt op basis van affiniteit met de doelen van de organisatie; de uitvoerend medewerkers zien de orders van boven dan eerder als illegitiem. Men kan een redelijk grote mate van normafwijkend gedrag verwachten als de belangen van de street-level bureaucraten afwijken van de belangen op hoger niveau en er

onvoldoende tegenmaatregelen (sancties of beloningen) beschikbaar zijn voor de leidinggevendenden om dit gedrag tegen te gaan (Lipsky, 1980).

Zelfs al er gebruik wordt gemaakt van wat Lipsky (1980) surrogaat-prestatie metingen noemt, zoals het bijhouden van caseloads, arrestatie aantallen, aantal huisbezoeken, etc., dan zijn street-level bureaucraten vaak toch goed in staat om zich hieraan aan te passen, zodat ze alsnog onafhankelijk weten te blijven en hun acties nog steeds niet beheersbaar zijn. Daarnaast is de voornaamste bron van informatie vaak de street-level bureaucraat zelf, zodat hij/zij in staat is bepaalde zaken van de aandacht te onttrekken. Een verder complicerende factor is het feit dat street-level bureaucratieën afhankelijk zijn van hun medewerkers. Desalniettemin proberen de managers van street-level bureaucraten op diverse manieren het gedrag van hun ondergeschikten te beïnvloeden, zodat de uitvoerend ambtenaren zich aan de doelstellingen van de organisatie houden. Zo stellen zij bijvoorbeeld procedures en handleidingen op voor gedrag, wat een effectief middel kan zijn in bepaalde situaties (Lipsky, 1980).

Het registreren van handelingen kan ertoe bijdragen dat de juiste procedures worden gevolgd. Lipsky (1980) noemt hierbij als voorbeeld dat dokters verplicht kunnen worden bepaalde tests uit te voeren, of medewerkers van de sociale dienst verplicht bepaalde vragen zouden kunnen stellen, zodat de situatie duidelijker wordt en de stappen van de street-level bureaucraat traceerbaar zijn. Desalniettemin blijft het ingewikkeld om het handelen van de uitvoerend ambtenaar te beoordelen op gepastheid, gezien de complexiteit van verschillende situaties en de beperkte informatie die beschikbaar is voor de persoon die de gepastheid van een handeling beoordeelt. Tevens leidt het meten van resultaat er hoogstwaarschijnlijk toe dat street-level bureaucraten zich zullen gaan concentreren op de activiteit die gemeten wordt en minder op de overige (maar vaak niet minder belangrijke) taken. Als medewerkers van de sociale dienst bijvoorbeeld beoordeeld worden op het aantal fout geplaatste cliënten, zullen zij zich richten op het omlaag brengen van het percentage fouten. Volgens Lipsky (1980) is dit niet verrassend of betreurenswaardig, maar gewoon zeer waarschijnlijk. Het probleem treedt pas op wanneer de beoordeling van werknemers ertoe leidt dat zij minder aandacht geven aan hun andere taken en de kwaliteit van het werk dat zij verrichten niet gecontroleerd wordt.

Taylor & Kelly (2006) kijken ruim 25 jaar na de publicatie van Lipsky terug op zijn werk en evalueren in hoeverre zijn uitspraken nog gelden. Ze stellen dat street-level bureaucraten volgens Lipsky een hoge mate van beleidsvrijheid nodig hebben om het gebrek aan duidelijke regelgeving te compenseren. Daarnaast zijn deze ambtenaren in staat om hun professionele kennis in te zetten om hun cliënten zo passend mogelijk te helpen, waarbij beleidsvrijheid noodzakelijk is. Taylor & Kelly (2006) constateren dat de regels die van bovenaf opgelegd worden aan street-level bureaucraten tegenwoordig veel beter kunnen worden gecontroleerd en geïnspecteerd. De mogelijkheid voor een individuele ambtenaar om het beleid aan te passen en dus beleidsvrijheid heeft is hiermee behoorlijk

afgenomen; er is minder ruimte om naar eigen inzicht af te wijken van formele voorschriften en beperkingen. Waar voorheen de ruimte was om eigen routines en interpretatie bij het uitvoeren van beleid toe te passen, zorgt de toegenomen controle er nu voor dat de mogelijkheid van street-level bureaucraten om invloed op beleid uit te oefenen significant is afgenomen.

Taylor & Kelly (2006) stellen dat er tegenwoordig drie elementen van beleidsvrijheid zijn die, hoewel onderling met elkaar verbonden, naargelang de situatie anders toegepast worden:

- Regeldiscretie, waarbij de uitvoerder wordt beperkt in zijn/haar handelen door officiële regelgeving. In theorie zorgt een toename van regels voor een afname van mogelijke beleidsvrijheid, hoewel regels uiteraard ook geïnterpreteerd moeten worden.
- Waardendiscretie, dat afhankelijk is van ideeën over eerlijkheid of rechtvaardigheid, mogelijk onder invloed van professionele ethische waarden of organisationele gedragscodes. Van de uitvoerder wordt verwacht dat hij/zij in staat is zich hieraan te houden, mede gebaseerd op training, kennis en ervaring.
- Taakdiscretie behelst de daadwerkelijke mogelijkheid om voorgeschreven taken uit te voeren, zoals het omgaan met cliënten. Hoewel dit gevoelig is voor controle door managers die met targets bepaalde doelen proberen te bereiken, kunnen complexe taken om beleidsvrijheid vragen op een dermate kleine schaal die moeilijk te monitoren is.

Sinds 1980 heeft onder andere de opkomst van het New Public Management ervoor gezorgd dat street-level bureaucraten minder invloed hebben op het uit te voeren beleid en veel meer gecontroleerd worden op de door hen verrichtte taken. De regeldiscretie is afgenomen, omdat de taken steeds meer voorschriften krijgen en de waardendiscretie is verminderd doordat taken meer gespecificeerd worden. Kennisgerichte voorlichting en training voor uitvoerders is grotendeels vervangen door training gericht op vaardigheden om de gestelde targets te bereiken, die daardoor een doel op zich worden. Het is immers makkelijker om op targets te controleren, wanneer de uitvoering minder gericht is op de waarden die de uitvoerder zelf wenst te bereiken. Met name in de sociale dienstverlening hebben ambtenaren te maken met een toename in voorschriften, procedures en ICT. Deze nadruk op het volgen van procedures wekt de indruk dat waardendiscretie is afgenomen in de meer taakgerichte diensten. De mogelijkheid om het verschil te kunnen maken voor een cliënt (een belangrijk onderdeel van waardendiscretie) is de afgelopen jaren enorm afgenomen, terwijl de werklust is toegenomen door het extra 'papierwerk' dat moet worden bijgehouden (Taylor & Kelly, 2006).

In tegenstelling tot Taylor & Kelly (2006), hebben Evans & Harris (2004) eerder juist gesteld dat de discretie van street-level bureaucraten niet één-op-één te vergelijken is met de situatie waar Lipsky over schrijft, en dat men niet kan spreken van het al dan niet aanwezig zijn van discretie. Ze beweren dan ook dat discretie in verschillende gradaties voorkomt en afhankelijk is van de situatie waarin een

street-level bureaucraat zich bevindt. Daarnaast leiden meer regels niet vanzelf tot meer controle op beleidsvrijheid. Paradoxaal genoeg kunnen meer regels zelfs leiden tot meer beleidsvrijheid. Ook kan men niet stellen dat discretie per definitie goed of slecht is: ook dit is afhankelijk van de context en moet per situatie bekeken worden.

Het kwantitatief meten van de prestaties van street-level bureaucraten is zeker niet per definitie een betrouwbare manier om kwaliteit te meten. Zo kunnen caseload-gegevens de prestaties van een klantmanager in de sociale dienst weergeven qua aantal formele relaties tussen cliënt en klantmanager, maar hoeft dit niets te zeggen of de kwaliteit van deze contactmomenten. Deze vorm van het meten van kwaliteit door *output* wordt door Lipsky (1980) ineffectief, of zelfs contraproductief gevonden:

“If simply having people processed or having them attached to public service workers were the issue, these measures would bear a meaningful relationship to desired service. But our expectations of these public services are different. It is not sufficient that people are assigned to a social worker, sit in a classroom, or have their cases heard. We also expect that they will be processed with a degree of care, with attention to their circumstances and potential. Thus there may be no relationship, or an inverse relationship, between quantitative indicators of service and service quality.” (Lipsky, 1980: p. 167).

Lipsky (1980) is van mening dat als men zich op *outcome* in plaats van op *output* richt, dezelfde risico's op de loer liggen. Eerst moet namelijk geborgd zijn dat de gedane inspanning om tot een bepaalde *outcome* te komen ook vastgelegd wordt. Zonder deze borging kan er geen goede vergelijking tussen cases plaatsvinden. Een persoon zonder werk aan een vaste baan helpen is in de ene situatie veel moeilijker en kost meer inspanning dan in een andere situatie, terwijl het uiteindelijke resultaat hetzelfde kan zijn. Bij iedere vergelijking tussen *outcome* moet dan ook gecontroleerd worden op overige factoren die van invloed kunnen zijn, zoals bijvoorbeeld demografische kenmerken.

Als street-level bureaucraten zich niet primair laten leiden door regels van bovenaf, waardoor laten zij zich dan wel leiden? Uit onderzoek van Sandfort (2000) naar het gedrag van welzijnswerkers blijkt dat zij grotendeels geïsoleerd zijn van hun externe omgeving en zich verzetten tegen nieuwe beleidsinitiatieven. Dit bleek het geval te zijn in zowel regel-gestuurde overheidsorganisaties als in private ondernemingen waar men aan *outcome*-gebaseerde prestatiemetingen deed. Haar conclusie was dat deze street-level bureaucraten zich voornamelijk laten leiden door onderling gedeelde waarden en overtuigingen waarmee ze betekenis aan hun dagelijkse werkzaamheden geven. Wanneer nieuwe beleidsinitiatieven overeenstemden met deze gemeenschappelijke waarden werd het nieuwe beleid redelijk eenvoudig geïmplementeerd, terwijl initiatieven die qua waarden en overtuigingen ver van de

ambtenaren af stonden anders werden geïnterpreteerd en vormgegeven om op die manier toch congruent beleid uit te kunnen voeren. Maynard-Moody & Musheno (2003) beamen dit wanneer ze stellen dat de besluiten en handelingen van street-level bureaucraten meer worden bepaald door overtuigingen en normen (vooral overtuigingen over wat eerlijk is) dan door regels, trainingen en procedures. Het al dan niet afwijken van de norm door street-level bureaucraten heeft volgens Winter (2003) vooral te maken met de eigen waarden die de ambtenaren hebben. Het is niet eens zozeer de ideologie van de individuele ambtenaar, maar juist hun voorkeur voor bepaalde instrumenten en het verlagen van hun werkdruk die een grote impact hebben.

Scott (1997) heeft tevens een aantal factoren onderzocht die van invloed zijn op de uitoefening van discretie door street-level bureaucraten. Hij concludeert dat onder andere de eigenschappen van een cliënt veel invloed kunnen hebben op de beslissing van een street-level bureaucraat. Cliënten met gelijke behoeften, maar met verschillende achtergronden kregen een andere behandeling al naargelang het mededogen dat de cliënt kreeg. Naast de eigenschappen van de cliënt hebben ook de organisationele controlemechanismen invloed op de uitgevoerde discretie. Het blijkt dat bij een toename van organisationele controle, de toegepaste discretie ook toeneemt. Volgens Scott is dit te wijten aan de perceptie van de controle als te bureaucratisch door de uitvoerend ambtenaren, en brengt controle juist een tegenreactie teweeg die alleen maar leidt tot het meer afwijken van de gestelde regels. Deze bevinding suggereert dat het stellen van regels en het opvoeren van organisationele controle juist een averechts effect heeft in tegenstelling tot wat men wil bereiken, wat overeenstemt met hetgeen Maynard-Moody & Musheno (2003) stellen.

3.3 Sturing

De vraag die centraal staat in het aansturen van street-level bureaucraten is: onder welke voorwaarden doen zij wat hen opgedragen wordt? Anders gezegd: hoe is de normconformiteit van street-level bureaucraten te beïnvloeden?

3.3.1 Beleidsvrijheid

Het dilemma bij het implementeren van nieuw beleid is de vraag hoeveel beleidsvrijheid voor street-level bureaucraten toelaatbaar is om het beleid goed uit te voeren, en wanneer deze beleidsvrijheid te ver doorgevoerd wordt. De manier waarop deze street-level bureaucraten worden aangestuurd is bepalend voor de wijze waarop zij met deze beleidsvrijheid omgaan. Hoe en van wie de uitvoerend ambtenaren instructies over nieuw uit te voeren beleid krijgen is van cruciaal belang, aangezien het begrip van dit beleid het uiteindelijk uitgevoerde beleid vorm geeft. Het al dan niet slagen van beleid is voor een aanzienlijk deel afhankelijk van het begrip ervan onder uitvoerders. Het is dan ook verstandig om uitvoerend ambtenaren zoveel mogelijk middelen ter beschikking te stellen waarmee

beleid ondersteund wordt en die de uitvoerders kunnen gebruiken om beleid beter te begrijpen. Hierbij is onder andere te denken aan training, conferenties en ondersteuning op de werkvloer (Hill, 2003).

Volgens May (2003) is het enerzijds zo dat de ambtenaren die beleid uit moeten voeren beleidsvrijheid nodig hebben om hun taak goed uit te voeren in het interpreteren van regels en het implementeren van beleid, om zo tegemoet te komen aan de wensen en eisen van een diverse groep cliënten. Anderzijds kan inconsequente toepassing van beleidsvrijheid leiden tot beleid dat aanzienlijk verschilt van het beleid zoals dat oorspronkelijk bedoeld is.

3.3.2 Draagvlak

Dat de uiteindelijke uitvoerders een belangrijke factor van het te implementeren beleid zijn wordt ook door May (2003) onderkend. Het voornaamste advies dat volgens hem uit de literatuur naar voren komt is dat in beleid eigenschappen moeten worden ingebed die de uitvoerders ervan stimuleren of zelfs dwingen om het beleid juist te implementeren. Het belangrijkste is om commitment te kweken voor de meest fundamentele beleidsdoelen en te zorgen dat de uitvoerders van het beleid voldoende capaciteit hebben om die beleidsdoelen te bereiken. De twee elementen commitment kweken en capaciteit creëren kunnen het best gezien worden als elkaar versterkende factoren in succesvolle beleidsimplementatie (May, 2003).

Lin (2000) concludeert in haar onderzoek naar de implementatie van onderwijsprogramma's in gevangenissen dat de kans op slagen van nieuw beleid veel groter is als de doelen van het nieuwe beleid in lijn zijn met de heersende organisatiedoelen. Als nieuw beleid zich in de praktijk blijkt te richten op doelen die niet door de beleidsmakers zijn bedacht, komt dit niet door een gebrek aan begrip onder de uitvoerders, maar juist doordat ze proberen zinvol werk te doen en hun werk proberen te zien als een serie aan elkaar verbonden taken die uiteindelijk op hetzelfde doel zijn gericht. Dit leidt hen er vanzelf toe ieder nieuw beleidsinitiatief te verbinden aan de reeds aanwezige waarden in de organisatie. Nieuw beleid dat in strijd is met de waarden die in de organisatie leven heeft volgens Lin (2000) dus weinig kans van slagen.

Dit komt overeen met hetgeen Lipsky (1980) betoogt, namelijk dat ambtenaren die zich in de lagere echelons bevinden vaak niet de voorkeuren en perspectieven delen van hun superieuren hoger in de organisatie, waardoor het bereiken van organisatiedoelen kan worden bemoeilijkt. Men kan een substantiële mate van niet-naleving verwachten op het moment dat de belangen van de ambtenaren op lager niveau verschillen van de belangen die op hoger niveau gelden en men daar onvoldoende mogelijkheden heeft om naleving af te dwingen. Het is dus van belang om beleid te formuleren waar de uitvoerend ambtenaren hun eigen waarden in kunnen herkennen of het belang ervan inzien.

Gedeelde waarden lijken de sleutel tot succes, en om gedeelde waarden te krijgen is het creëren van draagvlak onder uitvoerend ambtenaren noodzakelijk. Voor veel street-level bureaucraten is het bijvoorbeeld belangrijk om hun cliënten op een goede manier te kunnen helpen. Bij het formuleren van nieuw beleid en het communiceren ervan richting de uitvoerders van het beleid dient men derhalve voldoende te benadrukken dat het uit te voeren beleid in belang van de cliënt is. Aangezien dit overeenkomt met de waarden van veel street-level bureaucraten, vergroot dit de kans op conformerend gedrag.

May & Winter (2009) komen ook tot de conclusie dat begrip van het beleid leidt tot betere navolging ervan. Kort gezegd beweren May & Winter dat street-level bureaucraten het beleid zoals dat van bovenaf opgelegd wordt beter navolgen op het moment dat ze het beleid begrijpen en kennis hebben van de regelgeving rondom het beleid:

“The signaling of policy goals by municipal elected officials and managerial actions of employment services managers are relevant but these factors seem to have a limited influence. More important are the understanding of the national policy by street-level bureaucrats and their knowledge of the rules under the reform.” (May & Winter, 2009: p. 27).

Over de invloed van de vele verschillende factoren op het gedrag van street-level bureaucraten schrijven Meyers & Vorsanger (2003) dat het om een samenspel gaat. Het is niet mogelijk om één onderdeel aan te wijzen waarmee het gedrag van street-level bureaucraten kan worden verklaard, noch is het eenvoudig om een model te ontwikkelen waarin aan alle factoren recht wordt gedaan:

“It is clear that hierarchical accountability structures and formal policy directives influence but only partially control the actions of front line workers. (...) At the same time, it would be a vast oversimplification to describe street-level workers as utility maximizers whose actions are unconstrained by policy makers’ preferences. Policy designs create some opportunities for action and foreclose others. The organizations in which street-level bureaucrats work function as policy instruments through resources, structures, performance standards, rewards and penalties that both reflect and enforce policy officials’ goals. The professional and peer cultures into which street-level bureaucrats are socialized also embody and reinforce policy preferences. We need to develop more fully integrated theories of how these political, organizational and individual factors channel street-level discretion into specific directions through policy design, organizational features and professional norms and culture.”
(Meyers & Vorsanger, 2003: p. 251).

Volgens Meyers & Vorsanger (2003) schiet de huidige literatuur tekort met betrekking tot de relatie of interactie tussen hiërarchische controle en individuele motivatie van street-level bureaucraten.

Het professionele netwerkmodel van sturing komt grotendeels met het principe van draagvlak overeen, aangezien in beide situaties de invloed van individuele actoren zeer bepalend is voor de uitkomst van het beleid (Bannink, Lettinga & Heyse, 2006): men moet immers vertrouwen op de welwillendheid van de uitvoerders. De uitvoerders hebben de mogelijkheid om besluiten te nemen naar eigen goeddunken, terwijl de leidinggevendenden afhankelijk zijn van hun ondergeschikten. Ook in het professionele beleidsimplementatiemodel van Terpstra & Havinga (2001) lijkt draagvlak het meest gepast.

3.3.3 Prikkels

Het verduidelijken van de organisatiedoelen leidt zeer waarschijnlijk tot meer aandacht onder uitvoerend medewerkers voor het verband tussen de beschikbare hulpmiddelen en de doelen die men tracht te bereiken. In veel publieke organisaties is sprake van ambiguïteit en de aanwezigheid van meerdere doelstellingen, terwijl het duidelijk eenvoudiger is om een effectieve organisatie te leiden als iedereen weet wat hij/zij moet doen en daar op te controleren is (Lipsky, 1980). Winter (2001) aan de andere kant, concludeert dat het begrijpen van de beleidsdoelen onder uitvoerend ambtenaren weinig invloed heeft op het coping-gedrag, maar dat dit juist in hoge mate wordt beïnvloed door de perceptie en daadwerkelijke mogelijkheden van een beleidsprogramma en de eigen overtuigingen over de effectiviteit van de beleidsinstrumenten en de beleidsdoelen.

Leidinggevendenden hebben de mogelijkheid om door middel van prikkels (of: incentives) en regels het handelen van hun ondergeschikten te sturen. Bij regels is dit vrij duidelijk: er wordt een concrete norm gesteld waaraan men moet voldoen. Prikkels werken anders dan regels. Bij prikkels wordt namelijk gestuurd op een (al dan niet materiële) beloning om het gewenste effect te krijgen. Volgens de economen Laffont & Martimort (2002) worden prikkels gekenmerkt door twee basisingrediënten: er is sprake van tegenstrijdige doelstellingen en een ongelijke verdeling van informatie. Toegepast op de situatie van street-level bureaucraten heeft de leidinggevende (*principal*) andere belangen dan de uitvoerend ambtenaar (*agent*). Aan de andere kant heeft de uitvoerend ambtenaar als agent direct toegang tot informatie over de cliënt, die de leidinggevende als principal juist niet heeft. Doordat de belangen van elkaar verschillen, en de principal in zijn informatievoorziening afhankelijk is van de agent, kan via prikkels getracht worden het gedrag van de agent te sturen.

Meyers, Glaser, Dillon & MacDonald (1996) hebben nader onderzoek gedaan naar de werking van incentives bij de sociale dienst in Californië. Ook zij omschrijven de manier waarop economen kijken naar de verhouding tussen principal en agent:

“Economists and others working in the tradition of agency theory have framed the question of organizational control in terms of the incentive structures in the hierarchical or market-like relationships that coordinate efforts of self-interested, interdependent parties. Agency theory makes a particularly important contribution to understanding the problems of information asymmetries that arise when managers (as principals) must depend on workers (as agents) but are limited in their capacity to observe or evaluate the efforts of those agents.” (Meyers et al., 1996: p. 6).

In het onderzoek van Meyers et al. (1996) blijkt echter dat prikkels zeker niet altijd tot de gewenste effecten leiden. Vooral wanneer de uitvoerend ambtenaren geen goed begrip hebben van de doelstellingen van beleid, kunnen de prikkels juist ongewenste effecten hebben. Dit komt dan vooral doordat de prikkels niet zozeer met het uit te voeren beleid te maken hebben, maar losstaande doelen op zich zijn geworden.

“We conclude that the structure of formal and informal incentives in local welfare offices, and a narrow technical understanding of program mission, created substantial disincentives for workers to engage in the type of transformational transactions that were consistent with policy makers’ stated goals. (...) We conclude by suggesting that the gap between legislated and enacted policy may be traced to the failure of policy makers to align organizational incentives with policy objectives, an/or their failure to clearly communicate their policy goals.”

(Meyers et al., 1996: p. 2).

De aanwezigheid van prikkels die zich op andere aspecten richten dan het daadwerkelijke beleidsdoel, kan dus leiden tot afwijkend gedrag van street-level bureaucraten. Zij kunnen geneigd zijn zich in een dergelijke situatie te richten op de prikkels, waardoor een doelverschuiving plaatsvindt. Volgens Meyers et al. (1996) kunnen prikkels dus leiden tot afwijkend gedrag, in plaats van normconform gedrag. Tevens wijzen Meyers et al. (1996) op het belang van draagvlak in relatie tot prikkels. Volgens hen zijn incentives waarschijnlijk niet effectief wanneer er geen inspiratie is die voortkomt uit het begrijpen van de doelen van de organisatie. Deze inspiratie is even min effectief wanneer dit niet overeenkomt met de structuren en prikkels binnen een organisatie.

Het principe van incentives komt overeen met de eigenschappen van het marktgerichte sturingsmodel, oftewel: consumentisme zoals Bannink, Lettinga & Heyse (2006) stellen. Hierbij bepalen (financiële) prikkels het handelen van actoren.

3.3.4 Context van beleidsimplementatie

Daarnaast is het niet eenvoudig om de invloed van bepaalde factoren op het gedrag van street-level bureaucraten vast te stellen. Men heeft namelijk altijd te maken met een specifieke context waarin het onderzoek wordt uitgevoerd. Meyers & Vorsanger (2003) wijzen erop dat het onmogelijk is om de prestatie van uitvoerend ambtenaren te evalueren zonder hierbij de context van de implementatie in ogenschouw te nemen. Dit veroorzaakt veel moeilijkheden voor onderzoekers die het ‘succes’ van een implementatie, of de ‘medewerking’ van street-level bureaucraten willen meten. Dezelfde keuze die op straat gemaakt wordt, kan in de ene situatie duiden op medewerking, terwijl het in de andere context juist duidt op tegenwerking.

Overigens moeten de uitvoerders wel in staat zijn om het opgelegde beleid uit te voeren. Uitvoerders van beleid kunnen zeer welwillend zijn qua uitvoering van de doelen van beleidsmakers hogerop in de organisatie, maar als zij de nodige hulpmiddelen of technische capaciteit ontberen om het werk adequaat uit te voeren, is het onmogelijk voor hen om de gestelde doelen volledig te behalen. Ook kan het voor komen dat het beleidsmakers niet lukt om tot een eenduidig beleid te komen, en men het probleem afschuift op de uitvoerend ambtenaren die zich moeten zien te redden met soms tegenstrijdige beleidsdoelen. Hierbij moet het beleid in wezen op straat nog afgemaakt worden. Als dit door onderzoekers niet onder ogen wordt gezien, kan dit ten onrechte leiden tot zowel het toedichten van succesvol beleid als het verwijten van mislukt beleid aan de uitvoerders, terwijl men zich zou moeten richten op het beleidsontwerp en andere factoren in de implementatiecontext. Anders is het altijd mogelijk om bij beleid dat niet slaagt te beweren dat dit veroorzaakt is door de uitvoerders die niet mee wilden werken (Meyers & Vorsanger, 2003).

Bosselaar (2011) erkent ook dat beleid realistisch moet zijn met betrekking tot de capaciteit van uitvoerders om het beleid daadwerkelijk ten uitvoering te brengen. Volgens hem is het belangrijk om geen onrealistische verwachtingen te hebben van het vermogen van de uitvoerders, aangezien de beperkingen van uitvoerend ambtenaren van invloed zijn op de kwaliteit van het uitgevoerde beleid:

“Klantmanagers zitten liever in de spreekkamer dan dat zij gegevens invoeren in een klantvolgsysteem. Eenvoud is een voorwaarde voor betrouwbaarheid. Administratieve lastenverlichting moet daarom voorop staan bij het vaststellen van prestatie-indicatoren en het invoeren van een meetsysteem.” (Bosselaar, 2011: p. 11)

In het afgelopen hoofdstuk is een overzicht van de wetenschappelijke theorie gegeven voor onder andere de begrippen normconformiteit, street-level bureaucraten, draagvlak en prikkels. Hiermee is getracht de relatie aan te tonen die er bestaat tussen de gebruikte concepten en zijn tevens de theoretische deelvragen beantwoord, zoals geformuleerd aan het begin van dit hoofdstuk. De hoofdvraag luidde: *hoe is de normconformiteit in de uitvoering door street-level bureaucraten te verklaren en te verbeteren?* Resumerend kan worden gesteld dat volgens de wetenschappelijke literatuur zowel draagvlak als het gebruik van prikkels op oneigenlijke gronden (met een ander doel dan het daadwerkelijke beleidsdoel) invloed hebben op de normconformiteit van street-level bureaucraten. Het creëren van draagvlak heeft een positief effect op normconformiteit, het gebruik van prikkels aan de andere kant, kan een negatieve invloed hebben op de normconformiteit, aldus de theorie. In het volgende hoofdstuk zal deze theorie worden gekoppeld aan een onderzoeksmodel, waarmee de theoretische verbanden vervolgens empirisch getoetst kunnen worden.

4. Methoden

Om de vraag te kunnen beantwoorden hoe de betrouwbaarheid, vergelijkbaarheid en reproduceerbaarheid van de Participatieladder te verbeteren is, moest eerst vastgesteld worden hoe betrouwbaar de Participatieladder momenteel is als meetinstrument. Zoals in het vorige hoofdstuk is aangetoond hebben de gebruikers van de Participatieladder (de klantmanagers) als street-level bureaucraten door hun beleidsvrijheid veel invloed op de betrouwbaarheid van het instrument. Zij zijn immers de personen die cliënten op een trede plaatsen. Overigens is het belangrijk om het onderscheid duidelijk te maken tussen de discretie in het bepalen van een trede door klantmanagers en de discretie die klantmanagers hebben om re-integratiebeleid uit te voeren. Desalniettemin zijn beide verschillende vormen van beleidsvrijheid en is het bepalen van een trede op de ladder meer dan een administratieve handeling: men kan ook besluiten om af te wijken van het stroomschema. In termen van Taylor & Kelly (2006) kan men bij bepalen van de trede spreken van regeldiscretie, terwijl het uitvoeren van re-integratiebeleid gezien kan worden als taakdiscretie.

4.1 *Causaal model*

Als de Participatieladder niet enkel inzicht verschaft in het cliëntenbestand, maar tevens wordt gebruikt om de klantmanagers mee aan te sturen of de prestaties van de klantmanagers te meten, dan is de mogelijkheid groter dat de klantmanagers anders omgaan met het invullen van de Participatieladder. Zoals Lipsky (1980) al stelde, zijn de street-level bureaucraten vaak zelf de bron van informatie voor het management over diens prestaties, waardoor zij de mogelijkheid hebben om gekleurde informatie aan te leveren zodat de prestaties beter lijken dan dat zij daadwerkelijk zijn. Het lijkt in navolging van Lipsky (1980) dus waarschijnlijk dat wanneer klantmanagers beoordeeld worden op basis van hun resultaten met betrekking tot de door henzelf ingevulde gegevens op de Participatieladder, onjuiste plaatsingen op de ladder zullen toenemen.

Zoals is aangetoond in het vorige hoofdstuk kunnen prikkels tot doelverschuiving leiden. Het is voor gemeenten uiteraard mogelijk om prikkels bij de Participatieladder te betrekken. Zo kunnen consulenten in hun functioneringsgesprekken bijvoorbeeld beoordeeld worden op de vooruitgang die hun cliënten boeken op de ladder, of op de kosten die hun cliënten gezamenlijk maken. Als deze prikkels ertoe leiden dat het beheersen van deze vormen van prestatiemeting een te beheersen doel op zich wordt, kan dit gevolgen hebben voor de kwaliteit van de ingevulde gegevens.

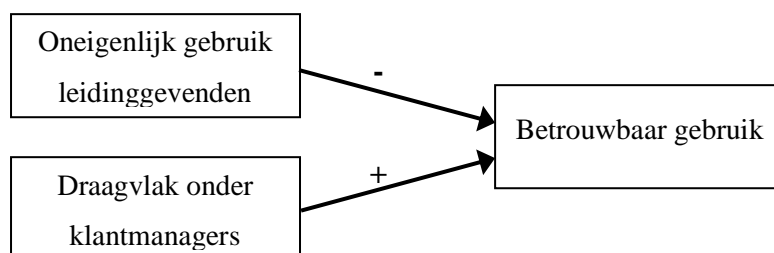
In lijn hiermee lijkt het waarschijnlijk dat het gebruik van de ladder met een ander doel dan het eigen cliëntenbestand inzichtelijk maken kan leiden tot een grotere kans op onjuiste invulling van de ladder. Als in een gemeente bijvoorbeeld wordt besloten om enkel cliënten die zich op een bepaalde trede bevinden een traject aan te bieden, kan een klantmanager besluiten cliënten een andere trede toe te

kennen, zodat de desbetreffende cliënt toch deel kan nemen aan een traject waar behoefte aan is, ook al heeft hij/zij er volgens de regel geen recht op. Dit leidt tot de hypothese dat oneigenlijk gebruik van de Participatieladder leidt tot een minder betrouwbare indeling op de ladder.

Een andere factor die invloed kan hebben op de normconformiteit van de consultants die de Participatieladder vullen is de mate waarin er draagvlak voor het gebruik van het instrument heerst onder deze uitvoerders. Zoals is aangetoond, is het belangrijk om bij de implementatie van nieuw beleid te zorgen dat er voldoende commitment gekweekt is onder de uitvoerders om dit beleid ten uitvoer te kunnen brengen (May, 2003). Daarnaast wijst Lin (2000) op de relatie tussen het uitvoeren van nieuw beleid en de mate waarin dit nieuwe beleid overeenkomsten vertoont met de bestaande organisatiedoelen. Lipsky (1980) noemt dat street-level bureaucraten betekenisvol werk willen doen en dat zij in hun werk graag hun eigen waarden willen herkennen. Tenslotte is het van belang dat de uitvoerders het beleid dat zij ten uitvoer moeten brengen zelf ook begrijpen; dit zorgt voor een betere naleving van de beleidsdoelen (May & Winter, 2009).

Als we deze theoretische verbanden in ogenschouw nemen en dit toepassen op de situatie van de consultants die werken met de Participatieladder, lijkt het evident dat wanneer men in sociale diensten zorgdraagt voor voldoende draagvlak onder de consultants voor het gebruik van het instrument, dit zou moeten leiden tot meer normconform gedrag, en dus het correct bepalen van de positie van cliënten op de ladder.

Uitgaande van de literatuur in het vorige hoofdstuk zijn dan ook een aantal concrete verwachtingen te formuleren over de factoren die invloed hebben op de betrouwbaarheid van de Participatieladder. Zo is de verwachting dat veel draagvlak leidt tot een betere uitvoering van beleid en dus correct vullen van de ladder (Lin, 2000; Hill, 2003; May, 2003; Terpstra, 2011). Tevens is te verwachten dat oneigenlijk gebruik van de ladder (voor doelen waarvoor hij niet bedoeld is), bijvoorbeeld in de vorm van prikkels leidt tot minder betrouwbare tredebepaling (Lipsky, 1980; Meyers et al., 1996). Deze verwachtingen zijn inzichtelijk gemaakt in het causaal model van figuur 4.1.



Figuur 4.1 Causaal model

In dit causaal model is er bewust voor gekozen om niet de bredere begrippen doel- en regelsturing te gebruiken. Zowel doelsturing als regelsturing zijn namelijk te interpreteren als categorieën waarvan de bovenstaande onafhankelijke variabelen indicatoren zouden kunnen zijn, waardoor het onderscheid tussen de beide vormen van sturing enkel verwarring op zou leveren.

4.2 Interviews betrokkenen

Bij de tredebepaling is het allereerst van belang te weten in welke mate er sprake is van interpretatieruimte voor klantmanagers (en dus de mogelijkheid om normafwijkend gedrag te vertonen). Om goed inzichtelijk te kunnen maken of er sprake is van interpretatieruimte voor klantmanagers bij tredebepaling zijn allereerst een aantal gesprekken gevoerd met diverse ervaringsdeskundigen op het gebied van de Participatieladder. Dit zijn Anneloes Terpstra, die eerder inventariserend onderzoek heeft gedaan naar implementatie en gebruik van de Participatieladder (Terpstra, 2011) en een aantal gemeenten hierin heeft begeleid, Fedor Heida, die vanuit de VNG projectleider is van de Participatieladder en Peter Budel, die naast Fedor Heida vanaf het begin betrokken is geweest bij de projectgroep Participatieladder en de ladder mede ontwikkeld heeft. Tenslotte is een gesprek gevoerd met Liesbeth Schotanus, beleidsadviseur Wmo in de gemeente Súdwest Fryslân, die in haar eigen gemeente onderzoek heeft gedaan naar het indelen van de Participatieladder en wat daarbij komt kijken.

4.3 Enquête onder gemeenten en ISD's

Aangezien onderzoeksinstituut TNO zich ook wilde richten op de Participatieladder, is in samenwerking met TNO tevens een enquête opgesteld waarmee getracht werd een beeld te krijgen van de gebruikers van de Participatieladder en hun mening over het gebruik ervan. Eén van de vragen die hierin gesteld werd is of er volgens de respondenten ruimte is voor eigen interpretatie bij de tredebepaling door de klantmanager. Tevens werd gevraagd naar de verschillende wijzen van implementatie (als indicator voor draagvlak in het causaal model) en naar de manieren waarop de ladder gebruikt wordt (als indicator voor oneigenlijk gebruik in het causaal model). De digitale vragenlijst is verspreid via Fedor Heida, projectleider Participatieladder bij de VNG en toegestuurd aan 86 leidinggevenden binnen gemeenten en ISD's die werken met de Participatieladder. De resultaten van deze enquête zullen in het volgende hoofdstuk besproken worden. De volledige enquête kunt u vinden in bijlage E.

4.4 Interviews sociale diensten

Naar aanleiding van de uitkomst van de enquête onder deelnemende gemeenten zijn 21 respondenten die hadden aangegeven geen bezwaar te hebben tegen het geven van nadere toelichting op hun antwoorden benaderd voor aanvullende diepte-interviews. Selectie vond plaats op basis van een aantal

criteria die naar voren kwamen in de vragenlijst. De steekproef werd gespreid qua grootte van de gemeentelijke organisatie (gemeten door het aantal klantmanagers dat met de Participatieladder werkt), zodat implementatie, gebruik en betrouwbaarheid in zowel grote als kleine gemeenten kon worden onderzocht. Tevens werd de datum van implementatie gespreid, zodat sociale diensten die al langere tijd met de ladder werken en dus ervaring hebben met het gebruik ervan en gemeenten die de ladder sinds kort gebruiken beide aan bod komen. Het aantal motieven voor deelname aan het project was een volgend kenmerk voor differentiatie waarvan werd verwacht dat het een indicator voor oneigenlijk gebruik zou zijn (meer motieven leidt tot meer oneigenlijk gebruik). Tenslotte was het aantal wijzen waarop klantmanagers/consulenten geïnstrueerd waren over de Participatieladder een laatste motief voor spreiding, waarvan werd vermoed dat dit een indicator zou kunnen zijn voor het bestaan van draagvlak (meerdere manieren van instructie zorgt voor meer draagvlak).

De laatste twee zijn interessante indicatoren voor wat betreft de onafhankelijke variabelen die de betrouwbaarheid van de ladder zouden kunnen voorspellen, zoals verondersteld in het causaal model van figuur 4.1. Ook werd het antwoord op de vraag of er volgens de respondenten van de enquête sprake is van interpretatieruimte bij het bepalen van de trede van een cliënt meegenomen. Deze 21 gemeenten/ISD's is per e-mail een verzoek voor drie interviews verstuurd: met de leidinggevenden zelf en met twee klantmanagers. Bij geen reactie is telefonisch contact gezocht met de desbetreffende leidinggevenden. Uiteindelijk was men in zeven gemeenten/ISD's bereid om tijd vrij te maken voor interviews met twee klantmanagers die met de Participatieladder werken en diens leidinggevende.

In de interviews werden de leidinggevenden die aan de enquête hebben deelgenomen onder andere gevraagd om een toelichting te geven op de door hen gegeven antwoorden (op welk gebied er bijvoorbeeld interpretatieruimte is), waarbij tevens werd gevraagd naar sturing en het draagvlak in de desbetreffende gemeente en het gebruik van de Participatieladder voor andere zaken dan door de ontwikkelaars bedoeld. Vooral met het oog op dit laatste punt was een gesprek met leidinggevenden essentieel, aangezien leidinggevenden de personen zijn die de laddergegevens breder kunnen gebruiken. Hiermee is getracht een beeld te krijgen van de onafhankelijke variabelen van het causaal model in figuur 4.1.

Aan de klantmanagers/consulenten/werkcoaches/casemanagers die met de Participatieladder werken werd onder meer gevraagd hoe zij waren geïnstrueerd, hoe zij de ladder gebruiken, wat zij deden bij twijfelgevallen qua indeling op de ladder en of en hoe zij werden gecontroleerd op het invullen van de ladder. Deze vragen waren gericht op het inzichtelijk maken van zowel de afhankelijke als de onafhankelijke variabelen uit het causaal model. De gesprekken met uitvoerenden waren noodzakelijk om informatie uit eerste hand te verkrijgen en een beeld te kunnen vormen van de betrouwbaarheid van de indelingen.

In de bijlagen F en G zijn de vragen voor interviews aan de leidinggevenden en klantmanagers te vinden, waarmee is gepoogd een verklaring te vinden voor het al dan niet constateren van betrouwbaar gebruik van de Participatieladder door klantmanagers. De interviews met leidinggevenden en klantmanagers duurden ongeveer 30 minuten tot 1 uur. In het volgende hoofdstuk zullen de resultaten van deze methoden worden besproken.

5. Resultaten

In dit hoofdstuk zullen de resultaten van het uitgevoerde onderzoek worden besproken. Allereerst komen interviews met personen die betrokken waren bij het opstellen en ontwikkelen van de ladder aan bod, waarna vervolgens wordt overgegaan tot de resultaten van de enquête. Tenslotte worden ook de gehouden interviews met betrokkenen vanuit een aantal gemeenten besproken.

5.1 Interviews betrokkenen

Om in eerste instantie een goed beeld te krijgen van de factoren die mogelijk van invloed zijn op het invullen van de Participatieladder door de klantmanagers, is gesproken met vier personen die betrokken zijn (geweest) bij het ontwikkelen en implementeren van de Participatieladder. Dit zijn (zoals reeds in paragraaf 4.1 genoemd): Anneloes Terpstra, Fedor Heida, Peter Budel en Liesbeth Schotanus. Onderstaande punten geven een overzicht van hun diverse meningen.

5.1.1 Interpretatieruimte

Qua interpretatieruimte zijn de meesten het eens. Drie van de geïnterviewde personen waren van mening dat er bijna geen ruimte is voor eigen interpretatie. Men sprak wel van een ‘pinguïn in de woestijn’ om aan te geven dat het om uitzonderingen gaat waarbij de trede moeilijk te bepalen is na gebruik van het stroomschema. Men was van mening dat aangezien het om individuen gaat, het goed is dat er ruimte is voor uitzonderingen bij “een duizendste” van de cliënten, maar dat er met gezond verstand geen interpretatieruimte overblijft. Het laatste stukje moet op gevoel gaan. Eén persoon was van mening dat er meer interpretatieruimte was, en dat de vragen in het stroomschema beter aangescherpt zouden kunnen worden, hoewel 100% waterdicht niet mogelijk zal zijn. Het gevaar schuilt erin dat wanneer gemeenten zich de ruimte die er is niet realiseren, men appels met peren gaat vergelijken. Zodra er vervolgens ook nog instrumenten aan de treden gekoppeld worden, leidt dit volgens die persoon tot inkoop van verkeerde instrumenten.

Hoewel er door de meesten geen interpretatieruimte wordt gezien, wordt wel gemerkt dat klantmanagers het moeilijk vinden om te snappen. Puur werken volgens ‘de letter van de wet’ zou wellicht kunnen leiden tot foute indeling. Er werd duidelijk aangegeven dat mensen de gedachte achter de indeling moeten snappen, ze moeten begrijpen waar ze mee bezig zijn. Alleen de regel is hiervoor niet genoeg, instructie is zeker nodig. Dit begrip kan worden gecreëerd door veel te oefenen en op gemeentelijk niveau een werkgroep op te richten waar klantmanagers aan deelnemen. De meeste vragen vanuit klantmanagers komen naar mening van de geïnterviewde personen eerder voort uit onbegrip dan uit weerstand.

Eén persoon gaf aan dat er richting klantmanagers benadrukt moet worden dat ze de ladderindeling op feiten baseren, niet op hun herinnering of eigen oordeel. Een ander punt van onbetrouwbaarheid is als

men de vragenlijst wel gebruikt, maar niet op basis van een gesprek. Het vermijden van een gesprek met de klant leidt tot problemen. Het gesprek is juist belangrijk om volledig geïnformeerd te kunnen zijn, aangezien een dossier vaak onvoldoende informatie bevat. In een gesprek is het juist mogelijk om dieper door te vragen. Dit risico zou bijvoorbeeld opgelost kunnen worden door na het verstrijken van meer dan zes maanden na een gesprek een nieuw gesprek plaats te laten vinden.

5.1.2 Sturing

In de aansturing van klantmanagers worden een paar obstakels vermoed. Als de kwaliteit van de klantmanagers namelijk gemeten wordt aan de hand van de Participatieladder, kan dat wellicht leiden tot een vertekend beeld. Een klantmanager zou dan bijvoorbeeld geneigd kunnen zijn om een cliënt op een te lage trede in te delen en een tijdje later naar een hogere trede door te laten stromen, terwijl er in de daadwerkelijke situatie niets veranderd is. Het gebruik van de ladder als prestatiemeting kan dus wellicht leiden tot fouten. Overigens kan dit risico ook gezien worden als hoogstens een kinderziekte, aangezien het gedrag van consequent foutief indelen niet lang vol te houden is.

Tevens bestaat het vermoeden dat het per definitie koppelen van bepaalde instrumenten aan bepaalde treden zou kunnen leiden tot een verkeerde indeling. Als in een gemeente een geschikt instrument alleen voor cliënten van een bepaalde trede wordt ingezet, kan het plaatsen van een individuele cliënt op die trede wel een goede uitzondering zijn, maar toch verkeerde plaatsing. Het direct koppelen van gevolgen aan de ladder kan dus een oorzaak zijn voor creatief gebruik. Dit heeft zowel gevolgen voor de cliënt, de klantmanager en wellicht zelfs voor de hele organisatie. Het is daarom belangrijk om bij de instructie richting klantmanagers open en eerlijk te zijn over wat er wel en niet gebeurt met de gegevens. De bovenstaande voorbeelden (prestatiemeting en het koppelen van instrumenten) zijn overigens te zien als illustraties van de onafhankelijke variabele ‘oneigenlijk gebruik’ uit het causaal model.

Daarnaast is het volgens een van de geïnterviewden zo dat de eventuele fouten die door de Participatieladder aan het licht komen ook als positief gezien kunnen worden. Door de ladder zijn namelijk juist de verschillen zichtbaar geworden, terwijl er zonder een dergelijk instrument minder inzicht in deze verschillen was. Als er zaken verkeerd geregistreerd zouden worden, zou dit wellicht voor het eerst deze verschillen naar boven doen komen.

Een respondent benadrukt dat naast het belang van een goede initiële instructie het tevens verstandig is om de ladder regelmatig terug te laten komen in werkoverleggen, begeleiding en intervisie. Op het moment dat twee collega's elkaars caseload samen doorspreken kunnen al veel fouten uit het systeem worden gehaald. Bij twijfel kan dan bijvoorbeeld een aanspreekpunt (senior) benaderd worden. Uit

ervaring bleek dat het doen van een op een evaluaties binnen dezelfde gemeente bijvoorbeeld wel op de ene afdeling gebeurde en op de andere afdeling juist niet, omdat de vorm van controle werd gezien als een taboe. Waar het echter wel gebeurde, was men positief en had men meer inzicht in het bestand. Dit vergroot het betrouwbaar gebruik van de ladder (de afhankelijke variabele uit het causaal model).

5.1.3 Draagvlak

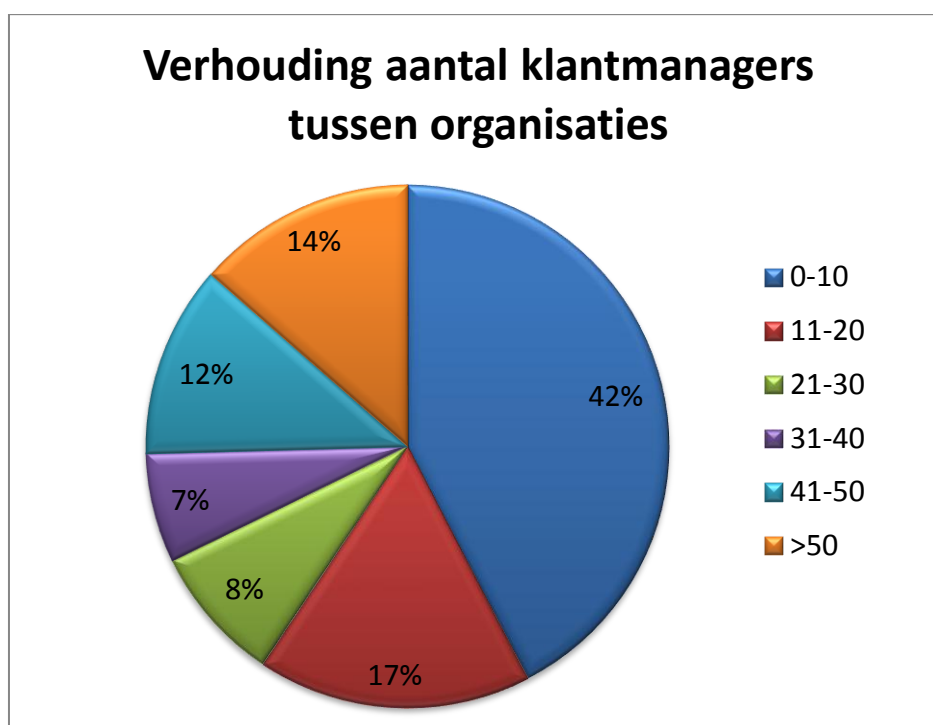
Draagvlak (de andere onafhankelijke variabele uit het onderzoeksmodel) heeft volgens een respondent twee kanten als het gaat om de implementatie van de Participatieladder. Allereerst is er draagvlak dat men door middel van goede instructie kan creëren, waarbij het van belang is dat klantmanagers zelf de meerwaarde snappen van de Participatieladder, omdat dit waarschijnlijk een positief effect heeft op het vullen van de ladder. Daarnaast is het zo dat sommige uitvoerders sowieso weerstand hebben tegen iedere extra vorm van belasting, en dus niet specifiek te maken heeft met de ladder zelf, aldus een van de geïnterviewde betrokkenen. De verwachting van deze persoon is dat als mensen begrijpen waar het voor is en het nut van het instrument inzien, de meesten wel enthousiast zijn. Als het helder is waar het instrument voor is, neemt de betrouwbaarheid toe. Aan de andere kant moeten klantmanagers soms iets doen waar ze zelfs niet direct iets aan hebben. Hierbij gaat het om een professionele houding en dient men te realiseren dat het goed uitvragen van een cliënt belangrijk is. Het verschil met de meeste informatie die vastgelegd wordt is dat de klantmanagers zelf ook waarde kunnen hechten aan de gegevens van de Participatieladder, omdat dit hen meer inzicht verschaft in hun eigen caseload. Het risico is volgens een geïnterviewde dat als klantmanagers het nut er niet van inzien, dit kan leiden tot het minder vullen van de ladder, of dat ze hun eigen waarden en paradigma (zoals afstand tot de arbeidsmarkt) projecteren op de ladder.

Tevens is het van belang dat de ondersteuning vanuit de ICT voldoende is. De gebruikte software moet de juiste mogelijkheden bieden en voor de klantmanager zo min mogelijk een extra belasting opleveren bij het registreren van de cliëntgegevens, aldus een respondent.

Een tip vanuit een van de geïnterviewden is om de introductie zo simpel mogelijk te houden, door het er bijvoorbeeld twee keer over te hebben en het dan gewoon te gaan gebruiken. Na een korte introductie is 90% van de gevallen wel duidelijk, en men leert er veel van door zelf met de ladder te werken.

5.2 Enquête onder gemeenten en ISD's

De enquête zoals te zien in bijlage E is per e-mail verstuurd naar 86 leidinggevenden binnen gemeenten en ISD's die werken met de Participatieladder. Hiervan hebben 59 respondenten de vragenlijst ingevuld, wat een respons van 69% betekent. De respondenten bekleedden qua functie voornamelijk de rol van afdelingshoofd, teammanager of beleidsmedewerker. Sommige vragen hebben betrekking op de werkwijze van klantmanagers, waar de leidinggevende niet altijd zicht op heeft. Enige behoedzaamheid met betrekking tot die resultaten is dan ook gepast. De grootte van de organisatie verschilde aanzienlijk als men kijkt naar het aantal klantmanagers dat werkzaam is bij een gemeente of ISD. De verdeling van klantmanagers per organisatie is te zien in figuur 5.1.



Figuur 5.1 Verhouding aantal klantmanagers werkzaam bij organisaties

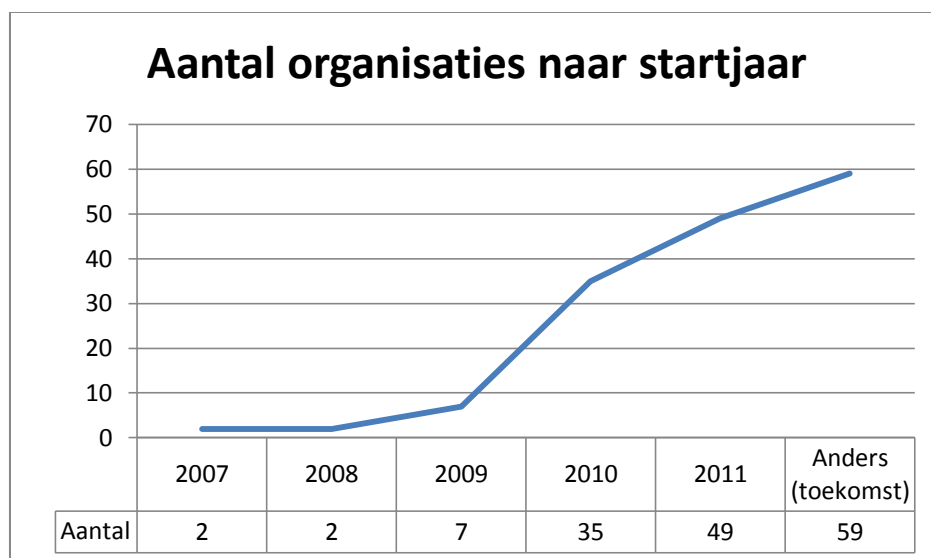
In tabel 5.1 zijn tevens de N, het minimum, maximum, gemiddelde en de standaarddeviatie af te lezen voor het aantal klantmanagers per gemeentelijke organisatie of ISD. Zoals te zien is er op dit gebied veel spreiding, waardoor een breed beeld ontstaat van de verschillende overheidsorganisaties. Zowel de organisaties die met veel als met weinig klantmanagers werken zijn goed vertegenwoordigd.

	N	Min	Max	Gem.	SD
Aantal klantmanagers per organisatie	59	0	350	33,2	55,84

Tabel 5.1 Beschrijvende statistieken aantal klantmanagers per organisatie

Eén respondent gaf aan dat er in de desbetreffende gemeente geen klantmanagers met de ladder werken, maar dat deze bij de werkconsulenten ligt.

In figuur 5.2 is inzichtelijk gemaakt sinds wanneer de geënquêteerden met de Participatieladder werken. Acht respondenten gaven aan dat het implementeren van de Participatieladder in de (nabije) toekomst ligt. Twee gemeenten werkten al voor de start van de door de VNG ontwikkelde Participatieladder met een eigen participatieladder, terwijl het grootste deel van de respondenten in 2010 of 2011 is begonnen met de implementatie van de Participatieladder.



Figuur 5.2 Cumulatief aantal organisaties naar jaar van starten met Participatieladder

Op de vraag waarom men in de eigen organisatie gebruik maakt van de Participatieladder komen verschillende beweegredenen naar voren. Een overzicht hiervan is te zien in tabel 5.2. Van de 59 respondenten geven 58 aan dat ze de ladder gebruiken om inzicht in het eigen bestand te vergaren. Voor 34 ondervraagden speelt het motief om ook de inkoop van trajecten of instrumenten op de Participatieladder af te stemmen mee. Het kunnen vergelijken met andere gemeenten speelt voor 25 gemeenten een rol. Daarnaast was het voor gemeenten en ISD's ook mogelijk om andere redenen aan te geven voor het gebruik van de Participatieladder. Hieruit kwamen met name het meten van effectiviteit, de caseload verdeling, het beter mogelijk maken van evaluatie, het inzichtelijk maken van de participatie van burgers, verantwoording naar de gemeenteraad en het meten van voortgang naar voren. Met uitzondering van het inzicht in het eigen bestand zouden dit indicatoren kunnen zijn voor het oneigenlijk gebruik waarnaar het causaal model in figuur 4.1 verwijst.

Motief	Aantal	Percentage
Inzicht in eigen bestand	58	98,3%
Inkoop van trajecten/instrumenten	34	57,6%
Vergelijking maken met andere gemeenten	25	42,4%
Overig	12	20,3%

Tabel 5.2 Motieven voor implementatie Participatieladder

Het doel van de Participatieladder is in veel gemeenten en ISD's gecommuniceerd aan de klantmanagers die met het instrument werken. In 49 gevallen gaven de respondenten aan dat aan alle klantmanagers het doel van de Participatieladder duidelijk is gemaakt. Zeven respondenten antwoordden dat een deel van de klantmanagers op de hoogte is gebracht van het doel. Bij de organisaties waar de klantmanagers niet op de hoogte zijn van het doel van de Participatieladder is de ladder zelf echter nog niet geïmplementeerd. In tabel 5.3 wordt geschetst hoe de verdeling is. Het verduidelijken van het doel van de ladder is mogelijk een indicator voor de variabele draagvlak, zoals te zien in het causaal model van figuur 4.1.

Is aan de klantmanagers duidelijk gemaakt wat het doel van de Participatieladder is?	Aantal	Percentage
Ja, aan alle klantmanagers	49	83,1%
Ja, aan een deel van de klantmanagers	7	11,9%
Nee	3	5,1%

Tabel 5.3 Communicatie van het doel van de Participatieladder richting klantmanagers

Het deel van de klantmanagers dat bij de (inter)gemeentelijke sociale diensten met de Participatieladder werkt is bij de meeste organisaties 100%. In 44 organisaties werken alle klantmanagers met de Participatieladder, wat gelijk staat aan driekwart van de ondervraagden. Vijf respondenten gaven aan dat 60-90% van de klantmanagers met de Participatieladder werkt, terwijl vijf andere respondenten aangaven dat minder dan 25-50% de ladder gebruikt. Bij de overige respondenten werd de Participatieladder (nog) niet gebruikt. Tabel 5.4 geeft weer hoe deze percentages zijn verdeeld.

Deel klantmanagers	100%	90%	80%	70%	60%	50%	40%	33%	25%	0%
Aantal	44	1	1	1	2	2	1	1	1	5

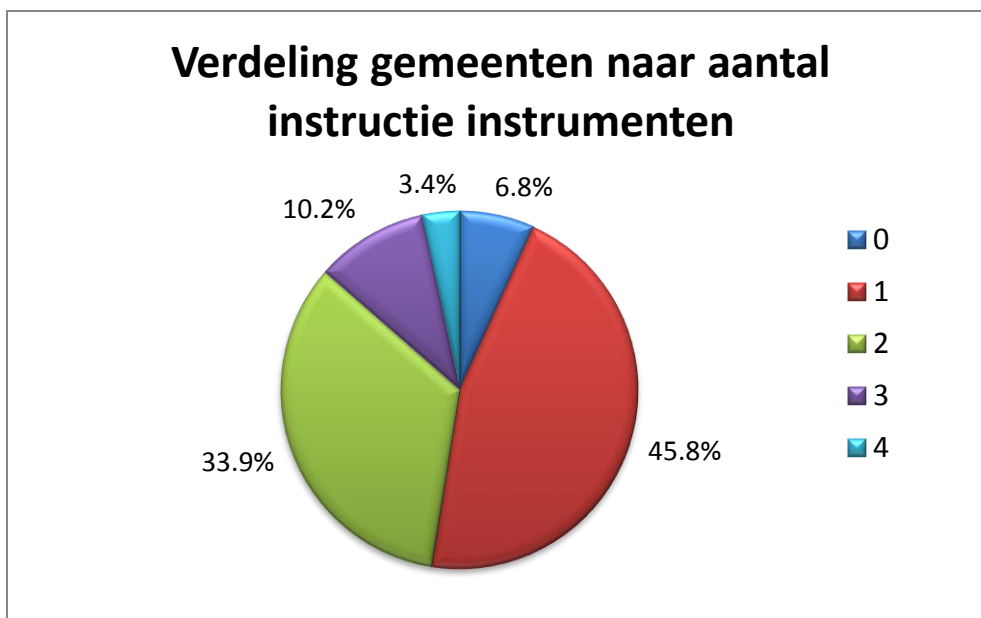
Tabel 5.4 Deel van de klantmanagers in de organisatie dat met de Participatieladder werkt

Als we kijken naar de wijze waarop de klantmanagers binnen de (inter)gemeentelijke organisaties zijn geïnstrueerd over het gebruik van de Participatieladder, zien we dat het overgrote deel (83%) aangeeft dat men dit doormiddel van interne opleiding doet. In vijf gemeenten wordt een externe partij ingeschakeld, terwijl in 24 gemeenten (ook) een schriftelijke instructie gebruikt. In bijna een kwart van de gemeenten wordt een elektronisch instructiesysteem gebruikt. Specifieke informatie hierover is te vinden in tabel 5.5.

Instructie klantmanagers door middel van een	Aantal	Percentage
Interne opleiding	49	83,1%
Externe opleiding	5	8,5%
Schriftelijke instructie	24	40,7%
Elektronisch systeem	14	23,7%

Tabel 5.5 Wijze van instructie klantmanagers over gebruik Participatieladder

Bij een aantal sociale diensten worden de klantmanagers echter op meerdere manieren geïnstrueerd. In figuur 5.3 en tabel 5.6 is te zien dat een aantal gemeenten nog geen instructie heeft gedaan.



Figuur 5.3 Aantal instructie instrumenten per gemeente

In ongeveer een derde van de sociale diensten heeft men de klantmanagers op twee verschillende manieren geïnstrueerd. In een klein deel van de organisaties is de klantmanagers op drie of vier van de bovenstaande manieren uitleg gegeven over de Participatieladder.

Aantal manieren van instructie	Aantal	Percentage
0	4	6,8%
1	27	45,8%
2	20	33,9%
3	6	10,2%
4	2	3,4%

Tabel 5.6 Gemeenten naar aantal instrumenten voor instructie

Zes gemeenten geven (daarnaast) aan op een andere manier hun klantmanagers te instrueren. Dit gebeurt bijvoorbeeld door presentaties, voorlichtingsbijeenkomsten, workshops, intervisie en mondelinge instructies. Zoals reeds besproken in de methoden, vormt het ook aantal manieren van instructie een indicator voor de onafhankelijke variabele draagvlak uit het onderzoeksmodel.

Op de vraag hoe de eerste indeling van de Participatieladder tot stand komt geeft het merendeel van de sociale diensten aan dat ze dit doen op basis van het dossier van de cliënt en/of in gesprek met de cliënt. In vijftien organisaties wordt (ook) een elektronisch diagnose-instrument gebruikt. Sommige gemeenten geven aan van externe diagnose gebruik te maken of een rechtstreekse koppeling met de SRG-ladder te maken. In tabel 5.7 zijn de methoden voor de eerste tredebepaling resultaten te vinden.

Eerste indeling komt tot stand...	Aantal	Percentage
Op basis van dossier	37	62,7%
In gesprek met cliënt	34	57,6%
Door invulling diagnose-instrument	15	25,4%
Overig	6	10,2%

Tabel 5.7 Wijze van eerste indeling cliënten op de Participatieladder

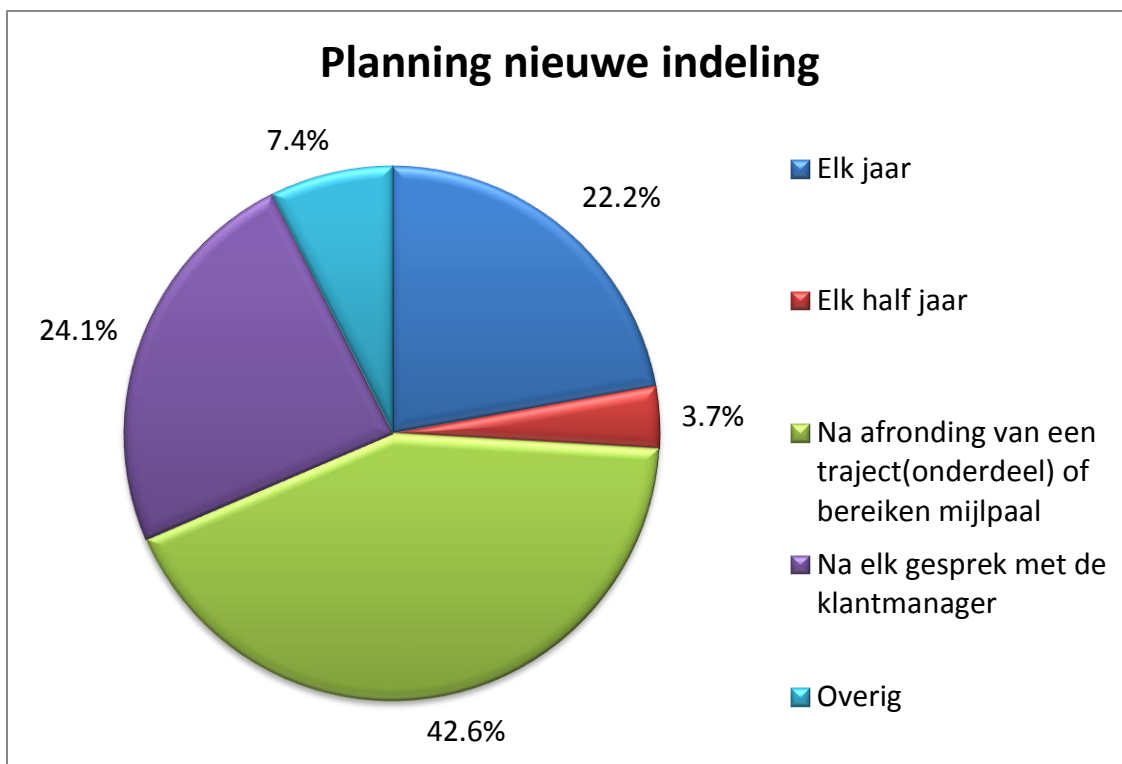
Ook bij deze vraag konden de respondenten meerdere opties kiezen. Het bleek dat 23 gemeenten en intergemeentelijke sociale diensten één instrument gebruiken om tot de eerste indeling te komen. Een ongeveer even groot aantal maakt gebruik van twee manieren om tot indeling te komen, terwijl men in zeven gevallen op drie manieren de cliënten indeelt. In één gemeente vindt indeling op basis van vier methoden plaats: naast de drie bovenstaande ook nog door middel van externe indeling.

In tabel 5.8 is de verdeling van deze cijfers te zien.

Aantal manieren van indeling	Aantal	Percentage
0	6	10,2%
1	23	39%
2	22	37,3%
3	7	11,9%
4	1	1,7%

Tabel 5.8 Gemeenten naar aantal instrumenten voor eerste indeling

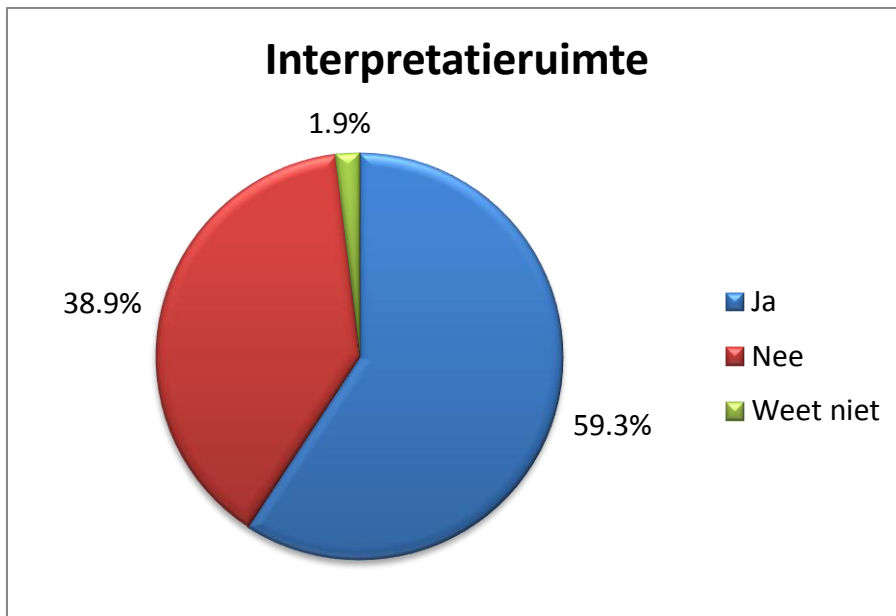
De volgende vraag betrof de frequentie van de tredebepaling voor individuele cliënten. Deze frequentie was redelijk verdeeld tussen de verschillende organisaties. In figuur 5.4 is te zien dat de cliënten van bijna een kwart van de organisaties elk jaar opnieuw op een trede wordt geplaatst. In twee gevallen worden zij ieder half jaar ingedeeld. Het grootste deel geeft aan pas aan een nieuwe indeling te doen zodra een traject(onderdeel) is afgesloten of er in de situatie van de cliënt veranderingen zijn opgetreden die tot een andere trede leiden. Een ander deel gaf aan dat na ieder gesprek met de klantmanager een nieuwe indeling wordt gemaakt, terwijl een klein deel aangeeft op diverse andere manieren tot nieuwe indeling te besluiten. Vijf gemeenten hebben op deze vraag geen antwoord gegeven/kunnen geven.



Figuur 5.4 Frequentie voor het herzien van indeling cliënten

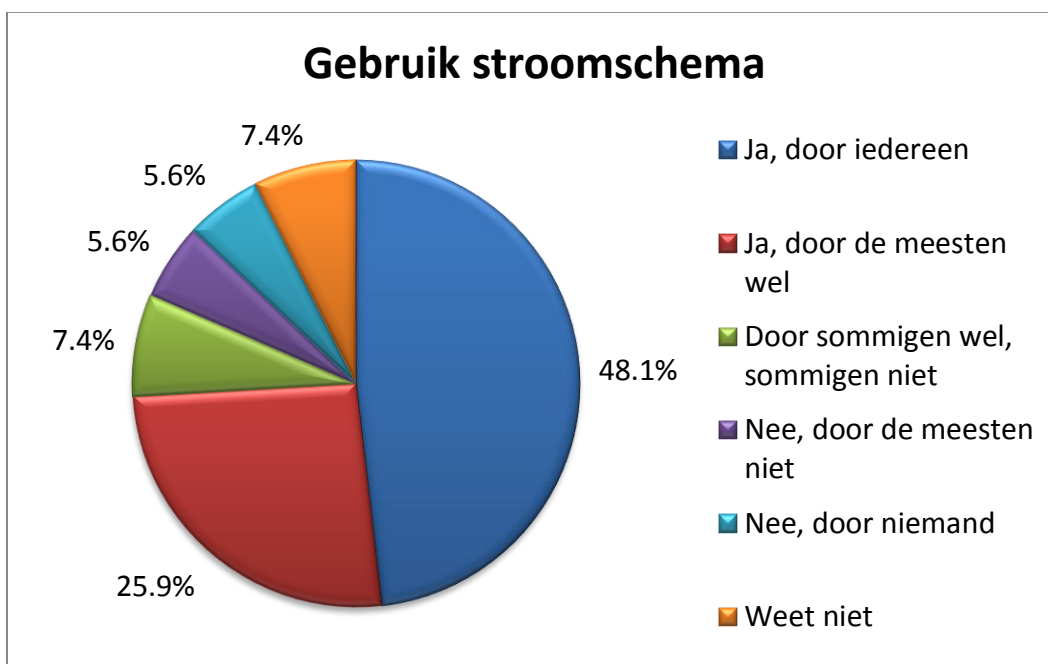
De bovenstaande vraag betreft overigens de richtlijn die bij de sociale diensten geldt. Aangezien de vraag is beantwoord door leidinggevendenden geven de antwoorden niet per definitie het werkelijke handelen van de consulenten weer.

Bij de vraag of er naar de mening van de respondent sprake is van interpretatieruimte voor klantmanagers bij het bepalen van de trede voor een cliënt, kwam ook een verdeeld beeld naar voren. Van de 54 respondenten die de vraag beantwoordden, gaven 32 personen aan wel interpretatieruimte te zien, terwijl 21 geënquêteerden juist vonden van niet. Eén respondent gaf aan het niet te weten. Deze verdeling is ook te zien in figuur 5.5.



Figuur 5.5 Interpretatieruimte aanwezig of niet?

De laatste vraag van de enquête betrof het al dan niet gebruiken van het stroomschema (zoals te zien in bijlage B) door klantmanagers om tot trede-indeling te komen. De overgrote meerderheid (bijna driekwart) liet weten dat de meesten of zelfs iedereen het stroomschema gebruikt. De gemeenten waar het stroomschema helemaal niet wordt gebruikt zijn niet toevallig met name de gemeenten die met een eigen participatieladder werken, zodat het stroomschema voor hen niet relevant is. In figuur 5.6 is de verhouding tussen de verschillende gemeenten inzichtelijk. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de indruk die de respondenten (leidinggevend) hebben niet per definitie de werkelijkheid weergeeft, maar dat het hier dus gaat om de opvatting van leidinggevend ten aanzien van hun consultants.



Figuur 5.6 Gebruik stroomschema door klantmanagers bij tredebepaling

5.3 Interviews sociale diensten

5.3.1 Selectie

In de periode augustus-september 2011 is met de klantmanagers en leidinggevenden van zeven gemeenten of ISD's gesproken. Deze gemeenten waren gespreid qua grootte van de gemeentelijke organisatie (gemeten door het aantal klantmanagers binnen de organisatie), jaar van implementatie en indicatoren voor de onafhankelijke variabelen uit het causaal model in figuur 4.1. Verschillende motivaties voor deelname werd gezien als indicator voor oneigenlijk gebruik (hoe meer redenen, hoe groter de kans op oneigenlijk gebruik) en het aantal benutte methoden van instructie aan klantmanagers als indicator voor draagvlak (hoe meer methoden zijn gebruikt, hoe groter de kans op draagvlak).

Een overzicht van deze kenmerken per gemeente waar men bereid was hun medewerking te verlenen is te vinden in tabel 5.9. Per gemeente/ISD is er met drie personen gesproken: de leidinggevende die de enquête uit de vorige paragraaf ingevuld heeft en met casemanagers/consulenten/klantmanagers/werkcoaches die in de dagelijkse praktijk met de Participatieladder werken en hun cliënten indelen op een trede van de ladder.

Gemeente/ISD	Grootte	Implementatie	Motivatie deelname	Instructie
Enschede	85	2009	4	3
Leeuwarden	55	2009	2	2
Hengelo	47	2010	3	2
Venlo	40	2010	2	2
Delft	20	2011	2	3
Steenwijkerland & Westerveld	8	2010	2	1
Pijnacker-Nootdorp	7	2010	4	2

Tabel 5.9 Overzicht interviews gemeenten

5.3.2 Mening/houding

De respondenten waren overwegend positief over de Participatieladder. De leidinggevenden vonden het een nuttig instrument en gaven aan de meerwaarde ervan in te zien. Met name de eenvoud en overzichtelijkheid van de ladder spreekt hen aan, maar ook de mogelijkheid om op basis van de ladder instrumenten in te kopen draagt bij aan de perceptie van de ladder als handig sturingsinstrument en managementinformatiesysteem.

Onder de consultants gaf men aan in eerste instantie enigszins gereserveerd of sceptisch te zijn geweest, maar dat men de ladder na verloop van tijd begon te waarderen als een prettig en nuttig instrument. Van alle geïnterviewde personen waren er twee consultants die aangaven persoonlijk weinig baat te hebben bij het gebruik van de ladder. Zij waren echter wel van mening dat het waarschijnlijk een nuttig instrument voor het management was en hadden dan ook geen negatieve houding ten opzichte van de ladder, hoewel het invullen van de ladder een (extra) administratieve verplichting vormt.

“Het instrument voor de organisatie vind ik prima, zodat we een beeld krijgen van ons bestand en een beeld krijgen of daar ook groei in zit of niet. Persoonlijk in mijn contact naar de klant toe heb ik er weinig aan. Het is voornamelijk voor het management” – Consultant

“De eenvoud, het feit dat je met een setje gerichte vragen toch praktisch elke klant in beeld kunt brengen, zonder dat het alleen maar gaat over wel of niet aan het werk. Dat is voor het werk wat je geacht wordt te doen als sociale dienst een hele verrijking. Dat vind ik eigenlijk de grote voordelen.”
– Leidinggevende

Vijf uiteindelijk geïnterviewde respondenten (leidinggevend) hadden eerder in de enquête aangegeven wel interpretatieruimte te zien, een tweetal had aangegeven dit niet te zien. Bij het doorvragen in de interviews bleek dat men dit voornamelijk ziet bij het vaststellen van een eventuele potentietrede. In drie gemeenten bevonden zich consultants die in bepaalde mate ruimte voor eigen interpretatie bij het vaststellen van de trede zagen. Overigens was bij één van deze consultants het stroomschema (bijlage B) niet bekend.

“Wat je ziet is van: hou je heel strak een stroomschema aan, dat dat soms juist ook wel een wat vertekend beeld kan geven. Dus we hebben zoiets van: het moet wel de basis zijn, want anders gaat iedereen eigen interpretaties doen en dan kun je nooit op een uniforme manier meten. We hebben wel de consultants meegegeven: er moet wel ruimte zijn voor interpretatie, als iemand bijvoorbeeld op een bepaalde manier, ik zeg maar iets, scoort op bijvoorbeeld trede twee, maar er zit een dusdanige stap zit er in waar die mee bezig is, dat die met een bepaalde nuance op trede drie moet staan, ja dan moet je dat ook gewoon in kunnen vullen. We hebben ook het vertrouwen in onze klantmanagers, dus we gaan niet controleren: heb je je stroomschemaatje wel goed gedaan? Dat is de taakvolwassenheid van medewerkers, en daar mag je ook op vertrouwen dat medewerkers dat op die manier gaan doen.” – Leidinggevende

“Het huidig niveau is vaak duidelijk. Alleen het groeipotentieel, dan denk ik: wat zal het zijn? Vijf of zes? Meestal twijfel ik daar over.” – Consultant

Er waren overigens ook klantmanagers die geen ruimte voor eigen interpretatie zagen, terwijl diens leidinggevende juist wel van mening was dat er sprake was van een zekere mate van interpretatieruimte.

5.3.3 Implementatie/instructie

De vragen naar de instructie en implementatie waren vooral gericht op het onderzoeken van de onafhankelijke variabele draagvlak. De implementatie bij de verschillende gemeenten verliep op uiteenlopende manieren. De leidinggevende van één sociale dienst vertelde dat de ladder bij hen op korte termijn moest worden geïmplementeerd, waardoor er maar minimaal draagvlak gecreëerd werd door middel van een korte instructie met het stroomschema en de vragenlijst (bijlage C). Dit had een negatieve invloed op het begrip van doel en gebruik van de ladder onder de klantmanagers, die bij de eerste indeling moeite hadden met de definities en het bepalen van de treden. In een andere gemeente was de ladder in het begin ook niet duidelijk overgekomen bij de klantmanagers. Nadat bleek dat de onderlinge verschillen in het vullen van de ladder te groot waren is een aanvullende instructie gegeven, waarna men alsnog voldoende informatie kreeg om goed met de ladder te kunnen werken.

In de overige gemeenten is een ander beeld te zien. Over het algemeen had men voldoende tijd om de klantmanagers op de hoogte te brengen van het nut en de noodzaak van de Participatieladder en op die manier draagvlak te creëren. In sommige gemeenten werd de ladder eerst met een paar klantmanagers getest, die vervolgens als ambassadeur van de ladder op hun afdeling fungeerden. In de meeste gemeenten werd gewerkt met teamsessies en/of workshops en werd het vanuit de landelijke projectgroep beschikbare materiaal verspreid onder de medewerkers. Hoewel het doel niet altijd is blijven hangen ervaart men (zowel leidinggevend en als consulenten) de instructie desalniettemin als voldoende toereikend om met de ladder te kunnen werken. In het begin was het voor consulenten vaak even wennen, maar ging het indelen van klanten na verloop van tijd steeds beter. De algehele tendens is dat het indelen steeds makkelijker wordt naarmate men langer met de ladder werkt.

“Je krijgt een heleboel informatie. De ladder ziet er heel ingewikkeld uit voordat je eraan begint, maar als je eenmaal de eerste paar hebt gedaan, dan denk je: ach, dat valt eigenlijk ook wel mee.”

– Consulent

Wel blijft het volgens sommige leidinggevend en van belang om over de ladder te blijven herhalen richting de consulenten. De ene consulent neemt het nu eenmaal makkelijker in zich op dan de ander. Door één leidinggevende werd duidelijk benadrukt dat de wens is om de consulenten vanuit hun eigen motivatie de ladder goed te laten vullen, omdat ze dan ook zelf en goed inzicht in hun eigen caseload hebben. Als teamleiders consulenten erop aanspreken moeten ze wel, hoewel het beter is als men van

‘moeten’ naar ‘willen’ gaat. Dit is niet alleen per gemeente, maar ook per afdeling verschillend. Het besef dat de boodschap herhaald moet worden leeft in meerdere gemeenten. Overigens zijn er ook in gemeenten waar veel aandacht is besteed aan het creëren van draagvlak klantmanagers te vinden die het nut van het instrument voor zichzelf niet inzien, maar het ervaren als een managementtool.

“Herhaling is de kracht van reclame. (...) Het beklift nooit altijd in één keer, dus als er iets nieuws begint, hebben we daar altijd een periode achter waarin we heel intensief gaan controleren, gaan checken, op de afdeling aanwezig zijn. Maar je moet er wel voor zorgen dat je je nieuwe collega’s ook die informatie en die deskundigheid geeft. En dat is een constant proces. Het is niet zo van: instructie, that’s it. Het is een continu proces.” – Leidinggevende

Als men de koppeling maakt met het causaal model van figuur 4.1, valt op dat in de gemeenten waar weinig aandacht is besteed aan draagvlak (door bijvoorbeeld tijdgebrek), de klantmanagers in eerste instantie ook meer moeite hadden met het vullen van de ladder. Na verloop van tijd bouwen de consultants echter ervaring op, waardoor het voor hen steeds makkelijker wordt om de ladderpositie te bepalen. Aan de andere kant biedt het uitvoerig trachten tot creëren van draagvlak geen garantie voor het overbrengen van nut en noodzaak aan de consultants.

5.3.4 Borging van de kwaliteit/controle

Met de vragen naar controle is geprobeerd een beeld te vormen van de afhankelijke variabele betrouwbaar gebruik uit het causaal model. Uit de interviews bleek dat de manieren waarop gemeenten de invulling van de ladder controleren sterk uiteenlopen. De meest voorkomende controle die leidinggevendenden aangeven is het controleren of de ladder überhaupt voor alle klanten gevuld wordt. Dit wordt onder andere door middel van query’s gedaan, maar ook door caseload overzichten die meestal op individueel niveau uitgedraaid worden, waarmee inzichtelijk is of en hoe iedere consultant de ladder vult. Veel gemeenten hebben de positie op de Participatieladder als verplicht invulveld in hun systeem, waardoor consultants verplicht worden de trede in te vullen, of maken gebruik van een systeem waarbij de losse vragen uit het stroomschema automatisch leiden tot de juiste trede. Andere gemeenten hebben een aparte administratieafdeling waar de klantgegevens verwerkt worden. Ook dit is een manier waarop men controleert of de consultants de ladder vullen. Met uitzondering van één gemeente komt hierbij echter nog geen inhoudelijke controle aan bod waarbij ook gekeken wordt of de positie op de ladder juist is.

“Wij gebruiken hem [de ladder (IT)] aan de hand van het GWS besturingssysteem en moet hij ook gevuld worden. En maandelijks, dat doen we wel, worden er ook controlelijsten gedraaid van hé, klopt dat? Dus echt: wordt het wel gevuld?” – Leidinggevende

Naast de controle op het invullen van de treden vindt er in twee gemeenten nog intensievere controle plaats, waarbij kwaliteitsmedewerkers steekproefsgewijs een aantal dossiers controleren op de juistheid van de bepaalde trede en de kwaliteitsscore per consulent vaststellen. Mocht er een consulent zijn die een aantal keer een foute indeling heeft gemaakt en onder de gestelde norm scoort, dan krijgt hij/zij aanvullende begeleiding en wordt diens inkoop tijdelijk intensiever gemonitord. In de ene gemeente gebeurt dit wekelijks op kleine schaal, terwijl in een andere gemeente de controle minder frequent plaatsvindt, maar wel op grote schaal. De leidinggevenden van beide gemeenten zijn tevreden met deze vorm van controle, hoewel de kanttekening geplaatst wordt dat men er vanuit gaat dat de dossiers de juiste informatie bevatten, hoewel dit niet altijd het geval hoeft te zijn.

“Dat geldt niet alleen voor de ladder, maar ook voor andere aspecten: als je vastgelegde aspecten/onderwerpen gebruikt om verantwoording af te leggen aan wie dan ook, of om beleid te ontwerpen, of inkoop te doen, moet de kwaliteit heel erg goed zijn. En als je dat niet doet, ga je de bietenbrug op. (...) Je moet er wel voor zorgen dat wat je erin zet, dat dat goed is en actueel blijft.

Als je dat niet kunt garanderen: begin er niet aan.” – Leidinggevende

Hoewel controle in één gemeente helemaal niet plaatsvindt, zijn er ook klantmanagers bij andere gemeenten die zich naar eigen zeggen niet altijd bewust zijn van controle, terwijl dit wel plaatsvindt.

In één gemeente is het zo dat er een koppeling is gemaakt met de plaatselijke organisatie voor sociale werkvoorziening waar de gemeente trajecten inkoop en de beloning afhangt van het aantal treden dat een klant is gestegen. De beloning verschuift van output naar outcome: hoe hoger het aantal treden is dat een klant stijgt, hoe hoger de beloning voor de organisatie zal zijn. Dit werkt volgens de leidinggevende tevens als controlemechanisme voor het bepalen van de trede, aangezien de positie op de ladder door zowel de gemeente als de externe organisatie wordt vastgesteld. Als de tredebepaling niet overeen komt, zal er overleg plaats moeten vinden tussen de gemeente en de organisatie. Doordat deze beiden andere belangen hebben (de gemeente wil immers zo min mogelijk betalen dus cliënten hoog laten instromen, terwijl de SW-organisatie grote stappen wil maken en cliënten dus laag wil instromen) is er een kans dat de tredebepaling niet overeen komt. De beloningsstructuur heft deze tegenstrijdige belangen op, omdat men uiteindelijk toch tot overeenstemming dient te komen op basis van het stroomschema. Dit is ook te zien als een extra controle op de juistheid van de ingevulde tredepositie.

De afhankelijke variabele uit het causaal model van figuur 4.1: betrouwbaar gebruik, wordt in de meeste gemeenten ten minste in de basis gecontroleerd. Over het algemeen is men tevreden over de kwaliteit van de ingevulde gegevens, maar het is van belang de kwaliteit constant te blijven monitoren.

5.3.5 Gebruik in de praktijk

De vragen naar het gebruik in de praktijk waren erop gericht de antwoorden in de enquête over motieven voor deelname te verifiëren en tevens licht te doen schijnen op de onafhankelijke variabele ‘oneigenlijk gebruik’. Het gebruik van de Participatieladder verschilt sterk per gemeente, en soms binnen gemeenten ook per klantmanager. Zo communiceren een aantal klantmanagers de positie op de ladder niet naar hun cliënten, terwijl andere klantmanagers dit juist wel doen en dit als waardevol ervaren. Ook spreken sommige consulenten hun cliënten pas nadat diens positie op de ladder is vastgesteld (en zij dus enkel de trede aanpassen bij stijgen of dalen van de cliënt), terwijl in andere gemeenten de consulenten zelf ook de intake doen en de cliënt voor het eerst indelen.

Daarnaast wordt in een paar gemeenten op basis van de ladderpositie keuzes gemaakt voor het inzetten van instrumenten. Dit heeft echter bij geen enkele sociale dienst een absolute betekenis; volgens de consulenten wordt er altijd naar de context en individuele omstandigheden van een cliënt gekeken. Men ziet de ladder niet als een absoluut instrument waarvan niet afgeweken kan worden. De ladder heeft meestal geen bepalende invloed op het te kiezen traject, maar hangt er wel mee samen. Op beleidsniveau heeft de ladder meer invloed op de in te kopen instrumenten dan op individueel niveau van de klantmanager.

De consulenten worden over het algemeen niet afgerekend op de resultaten die hun cliënten boeken op de ladder. In twee gemeenten wordt er door de leidinggevendenden wel rekening mee gehouden in de beoordeling van de consulenten. In de ene gemeente worden de targets individueel bepaald, hoewel de prestaties van de rest hier wel invloed op hebben. In de andere gemeente wordt de uit- en doorstroom van klanten pas sinds kort aan de leidinggevendende doorgegeven en zal dit in de toekomst waarschijnlijk meer gebeuren.

“We worden wel aangesproken op je uitstroom en je doorstroom. (...) Mits de aansturing op een goede manier gebeurt is dat zeker prettig, ja. Kijk, jaren lang is er niks gebeurd en dan merk je toch dat de uitstroom toch achterwege blijft. En ik merk toch wel dat als iemand met de zweep achter je staat, dat je op een andere manier te werk gaat. Dus het heeft wel zin ja, maar niet iedereen is er blij mee natuurlijk” – Consulent

Het door de projectgroep Participatieladder verstrekte stroomschema voor tredebepaling (bijlage B) wordt in de meeste gevallen niet meer gebruikt om de positie van een cliënt vast te stellen (in tegenstelling tot wat de leidinggevendenden aangaven in de enquête). De consulenten geven aan het stroomschema in het verleden wel gebruikt te hebben, maar dat het na regelmatig gebruik goed genoeg bekend is om uit het hoofd de trede te kunnen bepalen. Bij onduidelijkheden wordt vaak alsnog even

het stroomschema erbij gepakt, alhoewel dit niet vaak voorkomt. Eén consulent gaf aan helemaal niet bekend te zijn met het stroomschema.

In alle gemeenten wordt de ladder tevens gebruikt om verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad over de gebruikte middelen en instrumenten die ingezet zijn. Vaak worden deze gegevens gecombineerd met andere klantkenmerken om specifieke doelgroepen in beeld te brengen, zoals eenoudergezinnen, 45-plussers, inburgeraars en overige demografische kenmerken, zodat men meer inzicht in het cliëntenbestand krijgt.

Een andere manier waarop de ladder gebruikt wordt is voor het structureren van de organisatie. Zo zijn er een aantal gemeenten waar de consulenten cliënten van specifieke treden toegewezen krijgen en zich richten op het bemiddelen van die groepen. Deze consulenten zijn dan bijvoorbeeld verdeeld in teams als werk (trede 5 en 6), participatie (trede 3 en 4) en zorg (trede 1 en 2). Over het algemeen komt een cliënt bij een ander team terecht zodra hij/zij één of meerdere treden stijgt, tenzij dit niet in het belang van de cliënt is omdat er bijvoorbeeld een vertrouwensband is opgebouwd met de consulent. In andere gemeenten bedienen de consulenten het hele spectrum aan cliënten.

Naast de uitvoering worden ook andere delen van de gemeentelijke organisatie in sommige gemeenten beïnvloed door het gebruik van de Participatieladder. Qua beleid vindt er ook een omslag plaats in het denken:

“Ze weten ons wel te vinden vanuit de beleidssector. Vroeger was dat andersom: zij bedachten iets, wij moesten daar achteraan rennen en dan keken wij in onze bestanden en dan zagen wij: we gaan een heel dik traject optuigen, en we hebben geen kandidaten. Voortschrijdend inzicht is door de ladder wel gemaakt ook bij de beleidssector door te zeggen: geef ons eerst maar informatie en dan kijken we wel of de dingen en ideeën die wij hebben levensvatbaar zijn.” – Leidinggevende

Het vermoeden bestond dat het gebruik van de laddergegevens voor andere redenen dan inzicht in het eigen bestand verwerven een negatief effect zou hebben op de betrouwbaarheid van de Participatieladder, zoals te zien in het causaal model (figuur 4.1). De ladder wordt in zekere zin oneigenlijk gebruikt. Dit bijvoorbeeld door middel van prestatieafspraken, inkoop op beleidsniveau en effectmetingen aan de hand van de laddergegevens. De vraag of deze koppeling ook leidt tot een onbetrouwbare indeling door de consulenten (zoals wordt verwacht) zal in het volgende hoofdstuk worden behandeld.

5.3.6 Twijfelgevallen

De vragen over twijfelgevallen moesten verduidelijken of er sprake is van betrouwbaar gebruik (de afhankelijke variabele). Aan de klantmanagers die de trede van hun cliënten moeten (her)bepalen is gevraagd of zij weleens twijfelen over de trede waarop een cliënt zich bevindt. Het beeld dat hieruit naar voren komt is vrij eenduidig. Vervolgens de meeste klantmanagers gaven aan dat ze nooit twijfelen, of bij twijfel het stroomschema erbij pakken en op die manier altijd tot een duidelijke trede komen. Drie klantmanagers gaven aan af en toe te twijfelen over de trede waar de cliënt zich op bevindt. Dit was ten hoogste bij 10% van de cliënten het geval voor één klantmanager, die overigens niet bekend was met het stroomschema voor tredebepaling. Als reden voor twijfel gaf een andere klantmanager aan dat de cliënten (zeker in een eerste gesprek) niet altijd open en eerlijk zijn over hun situatie. Een andere consulent vertelde dat klanten niet altijd alles over hun situatie vertellen met het oog op de rechtmatigheid van hun uitkering.

“Je moet niet vergeten, je zit op twee stoelen, je hebt twee verschillende petten op. Aan de ene kant probeer je mensen het liefst op een zo leuk mogelijke manier te stimuleren om iets te gaan doen. Kijk, je hebt wel je verplichtingen, maar je probeert ook als er belemmeringen zijn, om daar iets mee te gaan doen, of de klant dat te laten doen, of dat wij ondersteunen. En aan de andere kant zit je altijd met de rechtmatigheid van de uitkering. En ja, klanten vertellen weleens iets niet om die rechtmatigheid goed te houden. Maar aan de andere kant vraag je natuurlijk best wel door over hun privéleven. Dat is soms best wel eens lastig en stuit wel eens op weerstand natuurlijk” – Consulent

Het lijkt er op dat de twijfelgevallen die men tegenkomt niet zozeer voortkomen uit onduidelijkheden van de Participatieladder of het bijbehorende stroomschema, maar dat dit eerder komt door een gebrek aan informatie of kennis.

“In een eerste of tweede gesprek weet je vaak niet alles over een klant. Maar de vraag is dan ook moet je alles weten over een klant om hem richting een traject... Maar goed, dan kun je er wel eens naast zitten, waardoor je de klant of te hoog, of te laag op de participatieladder indeelt. (...) [Dat komt dan doordat, (IT)] een klant natuurlijk in een eerste gesprek niet alles gaat vertellen. [Moeilijk te plaatsen zijn, (IT)] klanten die niet open en eerlijk durven te vertellen. Natuurlijk zit daar een heel proces, is daar van tevoren het een en ander gebeurd, en hebben ze zoiets van: Ojee, de sociale dienst. Dus daar zit een beetje angst van de klant in natuurlijk ook vaak. De kunst is dan natuurlijk om het vertrouwen te winnen bij een klant, en ze ook het gevoel te geven dat ze nergens bang voor hoeven te zijn, en we er eigenlijk alleen maar voor zijn om de klant op weg te helpen en weer de samenleving in proberen te helpen.” – Consulent

Klantmanagers die in het begin af en toe twijfelden, gaven ook aan dat naarmate ze langer met de ladder werken, het bepalen van de trede steeds eenvoudiger wordt. Dit komt mede doordat er binnen een aantal gemeenten aanvullende afspraken gemaakt worden over twijfelgevallen waar meerdere consultants mee te maken krijgen.

Naast deze twijfelgevallen hebben klantmanagers weleens het idee dat de indeling niet strookt met hun perceptie van de cliënt. Tijdelijke stijgingen of juist dalingen kunnen veroorzaakt worden door een instrument dat is ingezet, of men kan bijvoorbeeld het gevoel hebben dat een cliënt op trede 4 die één uur vrijwilligerswerk per week doet veel moeilijker aan het werk komt dan iemand die pas sinds korte tijd in de WW zit en zich op trede 2 bevindt. Consultants vinden het dan lastig om het ‘afstand tot de arbeidsmarkt-denken’ los te laten en hebben het idee dat de indeling op de ladder wringt met de werkelijkheid. Desondanks geven de consultants aan dat zij zich in dit soort situaties toch conformeren aan de theorie achter de ladder, en de cliënt – tegen hun gevoel in – alsnog op de juiste trede plaatsen.

Over het groeipotentieel, of bij sommige sociale diensten zelfs de gehanteerde potentietrede, heerst echter vaker twijfel. Consultants geven aan dat ze dit moeilijker vinden om in te schatten, omdat het uiteraard subjectief is en ze niet altijd weten wat haalbaar is voor een cliënt.

Naarmate consultants vaker twijfelen over de juiste trede-indeling, neemt ook de kans toe dat men een cliënt ook daadwerkelijk op de verkeerde trede positioneert. Twijfelgevallen zijn dan ook indicatoren voor de afhankelijke variabele in dit onderzoek: betrouwbaar gebruik (zie figuur 4.1). Het feit dat veruit de meeste klantmanagers niet of nauwelijks twijfelen over de ladderpositie van hun cliënten, geeft aan dat de kans op foutieve indelingen door onduidelijke formuleringen in het stroomschema klein is.

5.3.7 Tot slot

Het overgrote deel van de gebruikers van de Participatieladder en de leidinggevenden is tevreden over het instrument en zou het gebruik ervan aanraden aan collega's/gemeenten die er nog niet mee werken. De ladder voorziet in een behoefte waarvan men in het verleden soms niet eens besepte dat men die behoefte had. Inmiddels zijn de meeste gebruikers erg positief over de ladder. Enkele personen gaven aan het gebruik van de ladder niet per definitie aan te raden. Eén leidinggevende vond de ladder een handig instrument om het cliëntenbestand in beeld te brengen en zou een dergelijk instrument ook aanraden, maar dat hoeft niet per se de Participatieladder te zijn. Daarnaast vertelde één leidinggevende dat de ladder aangeraden werd, tenzij het cliëntenbestand klein genoeg is om te kennen

zonder hulp van een dergelijk instrument. Eén consulent gaf aan dat de ladder bij het werk hoort en meer als een ‘noodzakelijk kwaad’ gezien wordt.

Ondanks dat de meesten het gebruik sowieso aanraden, hadden een paar geïnterviewde personen behoefte aan meer nuance in de treden. Dit bijvoorbeeld door onderscheid te maken in het aantal uur vrijwilligerswerk dat een klant doet. Opmerkelijk genoeg waren er tevens leidinggevendenden die benadrukten dat men er scherp op moet zijn geen extra treden toe te voegen, zodat men in alle gemeenten dezelfde taal blijft spreken. Voor hen was het devies om juist niet te sleutelen aan de kern.

“Ik vind het jammer dat vrijwilligerswerk echt heel duidelijk op trede 4 zit. Dan zou ik eerder denken: waarom wordt er niet een splitsing gedaan dat je bijvoorbeeld vrijwilligerswerk hebt in trede 2, en dat dat dan bijvoorbeeld 0-5 uur is, en op trede 3 5-10 is en bijvoorbeeld op trede 4 dat het meer dan 10 of meer dan 15 uur is. En je hebt dan ook weer het nuanceverschil in vrijwilligerswerk en bijvoorbeeld een werkervaringsplaats, wat nog specifiekter op werk gericht is. Dat mis ik. (...) Ik maak heel veel gebruik in GWS van de toelichting, dus dan zet ik wel heel duidelijk: vrijwilligerswerk voor zoveel uur.” – Consulent

“Vooral: ‘keep it simple’. Kijk, we maken nu al een tussenstap door te zeggen met of zonder groeipotentieel. Wat is dan de volgende stap? Naarmate je er meer in gaat bouwen, wordt het overzicht en de vergelijking ook steeds moeilijker. (...) Ik snap heel goed de vraag vanuit zorg die zeggen: ja, maar we willen meer stappen inbouwen. Ik zeg: dus niet.” – Leidinggevende

Met betrekking tot benchmarken waren een aantal leidinggevendenden enigszins gereserveerd. Dit komt vooral doordat gemeenten volgens hen moeilijk te vergelijken zijn. Zij willen eerst zien, dan geloven, maar staan er wel voor open. Er moet dus duidelijk gekeken worden welke gemeenten met elkaar vergeleken worden, om onterechte vergelijkingen te voorkomen. Hierbij moet onder andere gekeken worden naar demografische samenstelling en regionale (economische) kenmerken. Zo kan in een gemeente veel meer vergrijzing zijn dan in de andere, en is er in de ene regio bijvoorbeeld veel fabrieksarbeid, terwijl er in een andere regio juist veel werk is in de dienstensector. Dit heeft allemaal invloed op het cliëntenbestand van de (inter)gemeentelijke sociale diensten.

Een andere behoefte die wordt aangegeven is het centraal aanbieden van query's vanuit de projectgroep Participatieladder. Veel gemeenten maken gebruik van het GWS-systeem om hun klanten te registreren. Het ontwikkelen van query's om gegevens uit de systemen te analyseren is tot nu toe een taak geweest die per gemeente afzonderlijk werd uitgevoerd. Als gemeenten deze via de projectgroep met elkaar zouden kunnen delen, zou dat veel gemeenten werk schelen.

5.4 Koppeling enquête en interviews

De gegevens uit de enquête kunnen tot op zekere hoogte naast de gegevens verkregen uit de interviews worden gelegd om te verkennen of er een verband is tussen verschillende variabelen. In tabel 5.10 is het aantal gemeenten waar een klantmanager (af en toe) twijfelt over de tredebepaling (verkregen uit de interviews en indicator voor betrouwbaar gebruik) in een kruistabel afgezet tegen het aantal redenen voor deelname (verkregen uit de enquête en indicator voor oneigenlijk gebruik). Te zien is dat er geen duidelijke samenhang is tussen deze twee variabelen.

Aantal motieven:	2	3	4
Twijfel:			
(Af en toe) twijfel	2		1
Geen twijfel	2	1	1

Tabel 5.10 Aantal gemeenten waar een klantmanager (af en toe) twijfelt naar aantal motieven voor deelname

In tabel 5.11 is hetzelfde gedaan voor het aantal manieren van instructie (verkregen uit de enquête en indicator voor draagvlak). Ook dit is in een kruistabel afgezet tegen het aantal gemeenten waar een klantmanager (af en toe) twijfelt over de trede-indeling (verkregen uit de interviews en indicator voor betrouwbaar gebruik). In deze tabel lijkt er eerder een voorzichtig negatief verband te zijn tussen instructiemethoden en twijfel dan een positief verband. Het betreft hier overigens twijfelgevallen bij huidige indelingen, geen twijfelgevallen in eerste instantie direct na implementatie/instructie. Tevens gaat het om het totale aantal instructiemethoden, inclusief eventuele aanvullende instructies als die vereist waren.

Aantal instructie- methoden:	1	2	3
Twijfel:			
(Af en toe) twijfel		1	2
Geen twijfel	1	3	

Tabel 5.11 Aantal gemeenten waar een klantmanager (af en toe) twijfelt naar aantal manieren van instructie

6. Discussie en conclusie

Dit onderzoek begon met de volgende onderzoeksvraag: *Hoe zijn de betrouwbaarheid, vergelijkbaarheid en reproduceerbaarheid van de Participatieladder te verbeteren?*

In de nu volgende pagina's zal het uiteindelijke antwoord op deze vraag worden besproken, zullen de theoretische en praktische implicaties van dit antwoord aan bod komen en zullen tevens suggesties voor vervolgonderzoek gedaan worden.

6.1 Theorie en empirie

De achterliggende theoretische hoofdvraag die aan deze probleemstelling gekoppeld werd luidt: *hoe is de normconformiteit in de uitvoering door street-level bureaucraten te verklaren en te verbeteren?*

In de literatuurstudie naar de beantwoording van deze vraag kwamen een aantal aspecten naar voren. Uiteindelijk werd de verwachting uitgesproken dat er twee verklarende variabelen verantwoordelijk kunnen zijn voor de normconformiteit van street-level bureaucraten: draagvlak voor het beleid (o.a. naar aanleiding van Lin, 2000 en Hill, 2003) en de aanwezigheid van prikkels die zich op andere aspecten richten dan het daadwerkelijke beleidsdoel (o.a. op basis van Meyers et al., 1996).

Dit werd vertaald naar de situatie met betrekking tot het correct invullen van de Participatieladder als afhankelijke variabele (normconformiteit), waarbij draagvlak en oneigenlijk gebruik de onafhankelijke variabelen vormden (zie het causaal model in figuur 4.1). Vervolgens is door middel van een enquête geprobeerd om een beeld te krijgen van het gebruik van de Participatieladder bij verschillende sociale diensten, en zijn interviews gehouden met een aantal gebruikers van de Participatieladder en diens leidinggevenden om te trachten meer licht te werpen op de betrouwbaarheid van het gebruik van de Participatieladder.

Aan de Participatieladder is duidelijk te zien dat er tot op bepaalde hoogte sprake is van screen-level bureaucratieën (Bovens & Zouridis, 2002). De cliëntgegevens worden geregistreerd in een computersysteem en gesprekken vinden plaats in de aanwezigheid van een computerscherm. In de onderzochte gemeenten is het echter niet zo dat de indeling op de ladder de keuzemogelijkheden of discretie van de klantmanager beperkt. Hun keuzen zijn niet voorgeprogrammeerd in een vaste beslisboom als het gaat om de instrumenten die ingezet worden voor de cliënten. Zo stellig als Bovens & Zouridis dit stellen is dus niet van toepassing als het gaat om de Participatieladder, en er is zeker geen sprake van een system-level bureaucratie.

Uit de interviews kwam tevens naar voren dat draagvlak slechts tot op zekere hoogte invloed heeft op de betrouwbaarheid van de Participatieladder. De gebruikers gaven de indruk dat in gemeenten waar veel aandacht voor draagvlak was, men niet per definitie het nut van het instrument inzag, terwijl er in

gemeenten waar weinig tijd aan het creëren van draagvlak werd besteed, ook consultants waren die het belang van het correct invullen van de ladder wel inzagen. Draagvlak lijkt dus geen sterke invloed te hebben op de betrouwbaarheid van de Participatieladder, hoewel een minimaal begrip van de ladder en de totstandkoming van de tredebepaling een vereiste is. De enige consultant die aangaf te twijfelen in ongeveer 10% van de gevallen (de rest twijfelde niet of veel minder), was niet bekend met het stroomschema voor tredebepaling. Het is dus belangrijk dat de personen die met de ladder werken in ieder geval in de basis weten hoe de cliënten ingedeeld moeten worden. Van de twee kernelementen die May (2003) noemt: commitment kweken en capaciteit creëren is vooral de laatste van belang bij het implementeren van de Participatieladder.

In de gemeenten waar klantmanagers in eerste instantie moeite hadden met het bepalen van de tredeposities was tevens weinig instructie geweest, terwijl hier wel behoefte aan bestond. Nadat enige aanvullende uitleg was gegeven kon men alsnog goed overweg met het instrument. Duidelijke communicatie over de ladder en het bieden van voldoende instructie over het indelen op de treden kan veel problemen voorkomen. In gemeenten waar veel aandacht was besteed aan draagvlak bleken echter ook klantmanagers te zijn die zich niet zozeer bewust waren van het nut van het instrument. Veel aandacht voor draagvlak is dan ook geen garantie voor het slagen van beleid of in dit geval het betrouwbaar invullen van de ladder. Het ontbreken van draagvlak is tegelijkertijd echter ook geen reden om aan te nemen dat men de ladder minder betrouwbaar invult. Dit was niet te verwachten op basis van de theorie.

De theorie van Lin (2000) die beweert dat nieuw beleid moet aansluiten bij hetgeen al in de organisatie leeft qua waarden, lijkt voor de Participatieladder ook op te gaan. Een aantal consultants gaf aan (in eerste instantie) moeite te hebben met het loslaten van het denken vanuit de afstand tot de arbeidsmarkt. Dit kon verwarring geven over de correctheid van een positionering, maar desondanks vulden de consultants de ladder niet op basis van hun gevoel, maar op basis van de theorie achter de ladder en gingen hierbij dus in tegen hun 'instinct'. Op het moment dat de Participatieladder wordt geïmplementeerd in een organisatie waar het denken in termen van de afstand tot de arbeidsmarkt niet heerst, zal het instrument vermoedelijk minder verwarring veroorzaken en zal de implementatie waarschijnlijk soepeler verlopen.

Met betrekking tot de tweede onafhankelijke variabele: oneigenlijk gebruik, kan geconcludeerd worden dat er ook hier geen reden is om aan te nemen dat het gebruik van de Participatieladder voor andere doelen dan oorspronkelijk bedoeld leidt tot het minder betrouwbaar bepalen van de treden waar cliënten zich op bevinden. Klantmanagers gingen bewust met de trede-indeling om en lieten zich hierbij niet leiden door instrumenten of prikkels, in tegenstelling tot wat men zou verwachten op basis van de wetenschappelijke literatuur. Vrijwel alle consultants gaven aan dat de ladder voor hen een

losstaand instrument is. Ook deze bevinding werd niet geanticipeerd op basis van de wetenschappelijke literatuur.

Concluderend kan men stellen dat er bij de sociale diensten geen aanwijzingen zijn gevonden om aan te nemen dat de Participatieladder een onbetrouwbaar instrument is of een onbetrouwbaar beeld vormt van de werkelijkheid. Zelfs waar men verschillen in de betrouwbaarheid zou verwachten, zijn deze niet aangetroffen.

6.2 Alternatieve verklaringen

Waarom zijn er ondanks het oneigenlijk gebruik en sporadisch gebrek aan draagvlak toch geen afwijkingen gevonden? Naast de onderzochte onafhankelijke variabelen zijn er ook een aantal andere variabelen in het onderzoek naar voren gekomen die invloed zouden kunnen hebben op de betrouwbaarheid van de Participatieladder. Veel consulenten gaven aan dat ervaring met het gebruik een positief effect heeft op de eenvoud van de ladder. Hoe meer men met de ladder werkt, hoe eenvoudiger het wordt om de trede te bepalen.

Tevens van invloed is het begrip van het instrument. Het feit dat twijfelgevallen over de huidige trede niet of nauwelijks voorkomen, geeft aan dat men goed bekend is met het instrument en de wijze waarop de treden vastgesteld dient te worden. De enige consulent die bij een substantieel deel (10%) van de cliënten twijfelde was niet bekend met het stroomschema voor tredebepaling, alle overige consulenten kwamen er in het overgrote deel met het stroomschema wel uit. De twijfel bestond meer over de potentie (trede) van een cliënt. Dit is uiteraard subjectief en derhalve moeilijker te vergelijken tussen consulenten of zelfs gemeenten. Wellicht dat pas op langere termijn iets te zeggen is over de betrouwbaarheid van de diagnose of een cliënt groeipotentie heeft of niet.

Daarnaast zijn de kenmerken van de ladder zelf verantwoordelijk voor de betrouwbaarheid van gebruik ervan. Menig respondent beschreef de ladder als simpel en begrijpelijk en zag dit ook als de kracht van het instrument. Wellicht is het instrument dermate eenvoudig dat (een gebrek aan) draagvlak en oneigenlijk gebruik geen invloed heeft op de betrouwbaarheid van de ladder. Een andere verklaring voor de betrouwbaarheid van de ladder is wellicht de professionele werkhouding van de klantmanagers zelf. Zij geven namelijk aan om zoveel mogelijk volgens de theorie hun cliënten in te delen (ook als dit tegen hun eigen gevoel in gaat).

Over het al dan niet bestaan van interpretatieruimte is geen duidelijke consensus. De meeste respondenten geven aan dat die er bijna niet is, maar volgens Terpstra (2011) is die ruimte er echter wel. Anderen geven aan dat het dan gaat over zeer zeldzame gevallen, en dat aantal is verwaarloosbaar. Concluderend kan men stellen dat er wellicht enige interpretatieruimte is in het

stroomschema voor tredebepaling (zie bijlage B), maar dat situaties waarin dit daadwerkelijk voorkomt onwaarschijnlijk zijn en derhalve zeer beperkte invloed heeft op de betrouwbaarheid van de Participatieladder.

6.3 Advies aan projectgroep

Het uit dit onderzoek te extraheren advies aan de projectgroep Participatieladder is tevens het antwoord op de onderzoeksvraag en richt zich met name op het zorgdragen voor identieke kennis over het gebruik en de definities van de ladder bij iedere sociale dienst die met de ladder werkt of gaat werken. Het is belangrijk dat alle gemeenten en ISD's dezelfde indeling hanteren en puur kijken naar de huidige situatie waarin een cliënt zich bevindt. Hoewel hierop in de onderzochte gemeenten geen afwijkingen zijn aangetroffen, kwam wel naar voren dat er andere gemeenten zijn waar men niet puur theoretisch kijkt naar de gepaste trede voor een cliënt. Van belang is om te verzekeren dat alle consultants die met de ladder werken beschikken over de benodigde hulpmiddelen om de diagnose vast te stellen. Hiermee krijgen zij in ieder geval de benodigde basiskennis, waardoor de kwaliteit van de ingevulde gegevens geborgd kunnen worden. De betrouwbaarheid, vergelijkbaarheid en reproduceerbaarheid zijn in eerste instantie te verbeteren door zorg te dragen voor uniforme kennis.

Daarnaast is het logischerwijs niet aan te raden om het gebruik van de laddergegevens voor andere doelen dan enkel het inzicht in het cliëntenbestand verwerven zoveel mogelijk te beperken. Het is net zo min juist om te adviseren dit oneigenlijk gebruik te stimuleren, maar de resultaten wijzen erop dat het brede gebruik van de laddergegevens geen invloed heeft op de kwaliteit ervan. Het is desalniettemin aan alle sociale diensten die met de Participatieladder werken aan te bevelen om zelf veel aandacht te besteden aan controle van de ingevulde gegevens en de correcte indeling van de ladder te kunnen garanderen.

Met het oog op het eventuele benchmarken in de toekomst, doet men er verstandig aan om duidelijk te communiceren wat de beperkingen van een dergelijke vergelijking zouden kunnen zijn, en op basis van welke kenmerken gemeenten met elkaar kunnen worden vergeleken. Dit bewustzijn zal de vergelijkbaarheid van de klantbestanden zeker ten goede komen.

Tenslotte zal het waarschijnlijk veel (vooral nieuwe) gebruikers van de Participatieladder een hoop kostbare tijd schelen indien de per gemeente gebruikte query's onderling gedeeld zouden kunnen worden. Hierdoor hoeven gemeenten die bijvoorbeeld GWS gebruiken niet allemaal hetzelfde wiel opnieuw uit te vinden. Dit is ook aan te raden als men kijkt naar de vergelijkbaarheid en reproduceerbaarheid van de via de ladder verworven gegevens.

6.4 Beperkingen

Net als ieder wetenschappelijk onderzoek kent ook dit onderzoek een aantal beperkingen, die hier behandeld zullen worden. Allereerst is het door de manier van dataverzameling niet mogelijk om kwantitatieve conclusies te trekken over de betrouwbaarheid en validiteit van de Participatieladder, doordat er niet is gekeken naar de daadwerkelijk dossiers en of de trede-indeling overeenkomt met de gegevens in het dossier. De informatie is dan ook verkregen op basis van de ervaringen van gebruikers van de Participatieladder. Hiervoor is bewust gekozen, aangezien er ten eerste nog geen verklarende theorie met betrekking tot de Participatieladder beschikbaar was waarin achterliggende redenen en toetsbare variabelen voor betrouwbaarheid van de laddergegevens zijn geformuleerd. Daarnaast was het kwantitatief meten van de indelingen per sociale dienst te tijdsintensief geweest voor de desbetreffende sociale diensten, waardoor de kans vrij klein werd dat men zijn/haar medewerking zou kunnen verlenen aan dit onderzoek. Dit neemt echter niet weg dat de verkregen kwalitatieve informatie interessante indicatoren aan het licht heeft gebracht voor de betrouwbaarheid van de ingevulde laddergegevens: ervaring met en begrip van het instrument. Deze factoren zouden door middel van kwantitatief onderzoek naar enkel draagvlak en oneigenlijk gebruik niet naar voren zijn gekomen en ontbraken ook in het conceptueel model. Er is daarnaast geen reden om te veronderstellen dat men in de interviews bewust scheef heeft geantwoord.

Doordat niet alle gemeenten die werken met de Participatieladder mee hebben gewerkt aan dit onderzoek, is het uiteraard mogelijk dat er factoren van invloed zijn op de betrouwbaarheid van de ladderindeling die in dit onderzoek niet aan de orde gekomen zijn. Dit is getracht te ondervangen door in eerste instantie een globaal beeld te krijgen van het gebruik en de implementatie van de ladder door middel van een enquête, waar een substantieel deel (69%) van de geadresseerden aan meegewerkt heeft, en op basis hiervan een selectie te maken voor aanvullende interviews. Het is natuurlijk mogelijk dat juist de gemeenten waar men erg positief is over het gebruik van de ladder bereid waren mee te werken aan dit onderzoek en anderen niet. Echter: ook al zouden enkel gemeenten met louter positieve ervaringen met de Participatieladder hebben meegewerkt, dan nog biedt dit onderzoek juist een interessante kijk op de factoren voor een succesvolle implementatie en betrouwbaar gebruik.

6.5 Implicaties en suggesties

De theoretische implicaties van het uitgevoerde onderzoek hebben vooral betrekking op de verklaring achter de normconformiteit van street-level bureaucraten. Veel aandacht voor draagvlak bij implementatie van nieuw beleid leidt niet vanzelfsprekend tot meer normconformiteit, en oneigenlijk gebruik door middel van prikkels heeft niet per definitie een negatieve invloed op de normconformiteit. Dit betekent dat de literatuur over de invloed van draagvlak en prikkels op normconformiteit enigszins kan worden genuanceerd. Uiteindelijk is iedere implementatie van nieuw

beleid contextafhankelijk: het resultaat van de implementatie hangt af van het beleid dat ingevoerd wordt en de organisatie waar dat beleid ingevoerd wordt.

De praktische implicatie van dit onderzoek betreft voornamelijk de mogelijkheid om de Participatieladder breder in te kunnen zetten. Zoals is aangetoond, heeft het gebruik van de laddergegevens voor andere doelen dan enkel het inzicht in het eigen bestand geen duidelijke invloed op de betrouwbaarheid van de ingevulde gegevens. De bezorgdheid dat breder gebruik leidt tot vervuiling van de ladder lijkt op basis van het huidige onderzoek niet gegrond. Daarnaast zal het uitgebreid aandacht besteden aan het creëren van draagvlak de implementatie van de ladder waarschijnlijk vereenvoudigen met betrekking tot weerstand, maar nog belangrijker is het om de consultants uit te rusten met voldoende basiskennis van de ladder en de indeling op de ladder.

Een suggestie voor vervolgonderzoek is om door middel van participatieve observatie en/of dossieronderzoek nader te bepalen of de gebruikers van de ladder zich conformeren aan de definities van het stroomschema. Dit zou een omvangrijk onderzoek moeten betreffen, waarbij een groot aantal dossiers dient te worden geanalyseerd waarmee men per consultant, per gemeente of zelfs landelijk kwantitatief kan vaststellen welk percentage goed of fout op de ladder wordt gepositioneerd. Hierbij is aanvullende toelichting over de tredebepaling van de betrokken consultants onontbeerlijk.

De Participatieladder is primair een meetinstrument, maar met de gegevens uit de ladder kan men veel meer te weten komen over cliënten en instrumenten. Uiteindelijk valt of staat de betrouwbaarheid en validiteit van de Participatieladder met klantmanagers die weten waar ze mee bezig zijn. Als zij zich bewust zijn van de mogelijkheden (en beperkingen) van de ladder en hier op een professionele manier mee om kunnen gaan, is het mogelijk om het paradigma nog verder te verbreden van meten naar weten.

Lijst van figuren en tabellen

Figuren

Figuur 2.1 Afbakening treden Participatieladder (Terpstra, 2011)	6
Figuur 2.2 Stroomschema voor tredebepaling Participatieladder (Terpstra, 2011).....	9
Figuur 4.1 Causaal model.....	34
Figuur 5.1 Verhouding aantal klantmanagers werkzaam bij organisaties	41
Figuur 5.2 Cumulatief aantal organisaties naar jaar van starten met Participatieladder	42
Figuur 5.3 Aantal instructie instrumenten per gemeente	44
Figuur 5.4 Frequentie voor het herzien van indeling cliënten.....	46
Figuur 5.5 Interpretatieruimte aanwezig of niet?	47
Figuur 5.6 Gebruik stroomschema door klantmanagers bij tredebepaling	47

Tabellen

Tabel 2.1 Relatie Participatieladder en SRG-ladder (Naar: Regioplan, 2008).....	8
Tabel 5.1 Beschrijvende statistieken aantal klantmanagers per organisatie	41
Tabel 5.2 Motieven voor implementatie Participatieladder	42
Tabel 5.3 Communicatie van het doel van de Participatieladder richting klantmanagers	43
Tabel 5.4 Deel van de klantmanagers in de organisatie dat met de Participatieladder werkt	43
Tabel 5.5 Wijze van instructie klantmanagers over gebruik Participatieladder	44
Tabel 5.6 Gemeenten naar aantal instrumenten voor instructie	44
Tabel 5.7 Wijze van eerste indeling cliënten op de Participatieladder.....	45
Tabel 5.8 Gemeenten naar aantal instrumenten voor eerste indeling	45
Tabel 5.9 Overzicht interviews gemeenten.....	48
Tabel 5.10 Aantal gemeenten waar een klantmanager (af en toe) twijfelt naar aantal motieven voor deelname	58
Tabel 5.11 Aantal gemeenten waar een klantmanager (af en toe) twijfelt naar aantal manieren van instructie.....	58

Literatuur

- Asch, S.E. (1956). Studies of independence and conformity: I. A minority of one against a unanimous majority. *Psychological Monographs*, 70(9), 1-70.
- Ballegooij, G.A.C.M. van, Barkhuysen, T., Ouden, W. den & Polak, J.E.M. (2008). *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*. Deventer: Kluwer.
- Bannink, D.B.D., Lettinga, B. & Heyse, L. (2006). NPM, bureaucratisering en de invloed op de professie. *Beleid & Maatschappij*, 33(3), 159-174.
- Bosselaar, J.H. (2011). *Participatieontwikkeling in perspectief. Over de klanten van de sociale dienst*. Utrecht: Divosa.
- Bovens, M. & Zouridis, S. (2002). From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control. *Public Administration Review*, 62(2), 174-184.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2006). *Autonomy and regulation: coping with agencies in the modern state*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Corstens, G.J.M. (2005). *Het Nederlandse strafprocesrecht*. Deventer: Kluwer.
- Dorscheidt, E. & Heida, F. (2010). *Participatieladder: meedoen gemeten*. Den Haag: VNG.
- Etzioni, A. (1961). *Complex Organizations: A Sociological Reader*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Evans, T. & Harris, J. (2004). Street-level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. *British Journal of Social Work*, 34(6), 871-895.
- Festinger, L. (1953). An analysis of compliant behavior. In Sherif, M. & Wilson, M.O. (Eds.), *Group relations at the crossroads* (pp. 232-256). Oxford: Harper.
- Herweijer, M. & Noordam, F.M. (2005). Inleiding. In: Herweijer, M., Marseille, A.T., Noordam, F.M. & Winter, H.B. (Eds.), *Alles in één keer goed: Juridische kwaliteit van bestuurlijke besluitvorming* (pp 1-13). Groningen: Kluwer.
- Hill, H.C. (2003). Understanding Implementation: Street-Level Bureaucrats' Resources for Reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3), 265-282.
- Laffont, J.J. & Martimort, D. (2002). *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*. Princeton: Princeton University Press.
- Lesterhuis, M. & Raes, S. (Regisseurs). (28 april 2011). *Holland Doc: Sta me bij* [Televisie uitzending]. Hilversum: HUMAN.
- Lin, A.C. (2000). *Reform in the Making: The Implementation of Social Policy in Prison*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Sage.

- May, P.J. (2003). Policy Design and Implementation. In: Peters, B.G. & Pierre, J. (Eds.), *Handbook of Public Administration* (pp. 223-233). London: Sage.
- May, P.J. & Winter, S.C. (2009). Politicians, Managers and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 453-476.
- Maynard-Moody, S. & Musheno, M. (2003). *Cops, Teachers, Counselors: Narratives of Street-Level Judgment*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Meyers, M.K., Glaser, B., Dillon, N. & MacDonald, K. (1996). Institutional Paradoxes: Why Welfare Workers Can't Reform Welfare. UC Berkeley: UC Data Archive and Technical Assistance. Beschikbaar via: <http://escholarship.org/uc/item/9hv6t22x>
- Meyers, M.K. & Vorsanger, S. (2003). Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy. In: Peters, B.G. & Pierre, J. (Eds.), *Handbook of Public Administration* (pp. 153-166). London: Sage.
- Reenen, P. van, Ruimschotel, D. & Klaasen, H. (1996). Nieuwe instrumenten voor de rationalisering en optimalisering van beleid en wetgeving: vergelijking van de ketenbenadering en de Tafel van Elf. *Beleidsanalyse*, 4, 19-25.
- Regioplan (2008). *De participatieladder. Meetlat voor het participatiebudget*. Amsterdam: Regioplan.
- Regioplan (2009). *De participatieladder getest. Ervaringen van zes gemeenten*. Amsterdam: Regioplan.
- Sandfort, J.R. (2000). Moving Beyond Discretion and Outcomes: Examining Public Management from the Front Lines of the Welfare System. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 729-756.
- Scott, P.G. (1997). Assessing Determinants of Bureaucratic Discretion: An Experiment in Street-Level Decision Making. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(1), 35-57.
- Smith, E.R. & Mackie, D.M. (1999). *Social Psychology*. Philadelphia: Psychology Press.
- Taylor, I. & Kelly, J. (2006). Professionals, discretion and public sector reform in the UK: re-visiting Lipsky. *International Journal of Public Sector Management*, 19(7), 629-642.
- Terpstra, A. (2011). *Implementatie en gebruik Participatieladder. Een inventarisatie naar de stand van zaken bij 24 gemeenten en ISD-en*. Den Haag: VNG.
- Terpstra, J., en Havinga, T. (2001). Implementation Between Tradition and Management: Structuration and Styles of Implementation. *Law & Policy*, 23(10), 95-116.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (2011). *Meetlat van participatie*. Den Haag: VNG.
- Weatherley, R. & Lipsky, M. (1977). Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special-Education Reform. *Harvard Educational Review*, 47(2), 171-197.
- Winter, S.C. (2001). *Reconsidering Street-Level Bureaucracy Theory: From Identifying to Explaining Coping Behavior*. Paper for the Annual Meeting of the Association of Policy Analysis and Management held in Washington DC (1-3 November, 2001). Danish National Institute of Social Research.

Winter, S.C. (2003). Implementation Perspectives: Status and Reconsideration. In: Peters, B.G. & Pierre, J. (Eds.), *Handbook of Public Administration* (pp. 212-222). London: Sage.

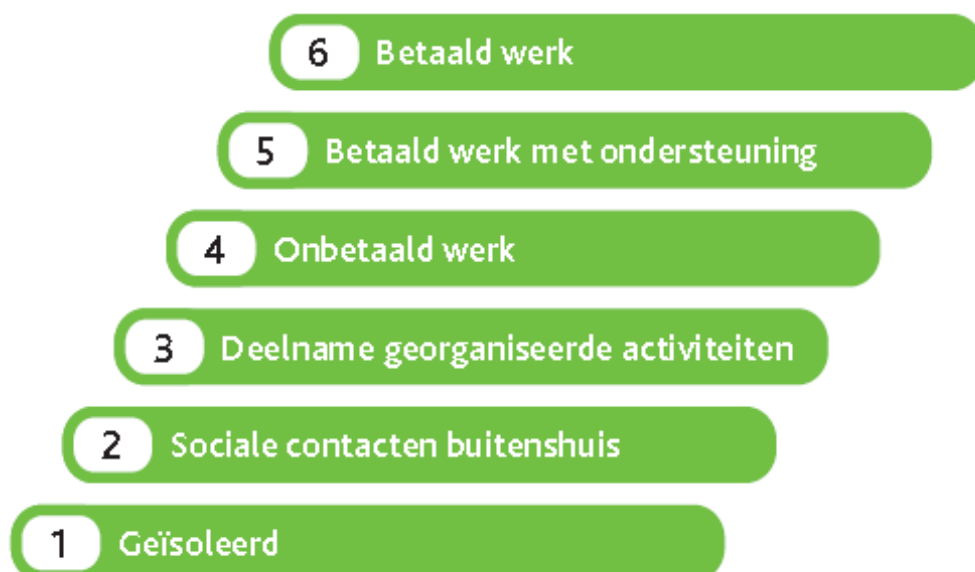
Geraadpleegde websites:

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/algemene-ouderdomswet-aow/vraag-en-antwoord/hoe-hoog-is-mijn-aow.html> (bezocht op 10 mei 2011)

<http://www.participatieladder.nl> (bezocht op 16 mei 2011)

Bijlage A. Opbouw Participatieladder

Afbakening treden participatieladder



Niveau 6 Betaald werk

- Heeft een arbeidscontract met een werkgever of is zzp'er EN
- ontvangt geen aanvullende uitkering van gemeente of andere uitkeringsinstantie EN
- wordt niet door anderen dan leidinggevende of collega's begeleid bij het uitvoeren van het werk EN
- maakt geen gebruik van WSW of gemeentelijke participatie-instrumenten.

Voorbeelden

- Baan met arbeidscontract
- Baan met arbeidscontract en pro forma nazorg (geen nazorg die gemeenten apart inkopen, maar nazorg als impliciet onderdeel van een re-integratietraject, waarbij geen sprake is van echte ondersteuning. De nazorg beperkt zich hierbij tot een- of tweemaal telefonisch contact)
- Zzp'ers
- Ondernemers

Niveau 5 Betaald werk met ondersteuning

- Heeft een arbeidscontract met een werkgever of is zzp'er en ontvangt daarbij ondersteuning, dat wil zeggen:
- maakt gebruik van gemeentelijke participatie-instrumenten OF
- ontvangt een aanvullende uitkering OF
- werkt in WSW-verband (intern, gedetacheerd of begeleid werken) OF
- volgt een reguliere opleiding met arbeidscomponent, onder het niveau van de startkwalificatie.

Voorbeelden

- WSW (intern/gedetacheerd/begeleid werken)
- Werk (parttime) met aanvullende uitkering van gemeente of UWV
- Werk met loonkostensubsidie
- Werk waarbij uitkering wordt verloond (o.a. bepaalde vormen van Work First)
- Werk met apart ingekocht instrument nazorg waarbij sprake is van echte ondersteuning
- Werk met externe begeleiding/jobcoach
- Werkt en volgt daarnaast een inburgeringsaanbod
- Werkt en volgt daarnaast een educatieaanbod
- BBL-opleiding (4 dagen werken in leerbedrijf en 1 dag opleiding)
- Werken met stagevergoeding en zonder aanvullende uitkering

Niveau 4 Onbetaald werk

- Doet onbetaald werk; dat wil zeggen:
- heeft geen arbeidscontract EN
- voert taken uit en heeft daarbij verantwoordelijkheden naar anderen EN
- heeft minimaal eens per week fysiek contact met anderen bij het uitvoeren van het onbetaalde werk.

Niveau 3 Deelname aan georganiseerde activiteiten

- Neemt deel aan activiteiten in georganiseerd verband zoals verenigingen of opleiding EN
- voert geen taken uit met verantwoordelijkheden naar anderen (d.w.z. het is geen werk) EN
- neemt minimaal eens per week deel aan die activiteit waarbij hij/zij in fysiek contact komt met anderen.

Niveau 2 Sociale contacten buiten de deur

- Heeft minimaal één keer per week fysiek contact met mensen die geen huisgenoten zijn EN
- die contacten vinden niet plaats in georganiseerd verband EN
- voert geen taken uit met verantwoordelijkheden naar anderen (d.w.z. het is geen werk) EN
- die contacten beperken zich niet alleen tot functioneel contact met winkelpersoneel, hulpverlener et cetera.

Niveau 1 Geïsoleerd

- Heeft niet of nauwelijks contact met anderen dan huisgenoten EN
- de contacten buiten de huisgenoten beperken zich tot functionele contacten (winkelpersoneel, hulpverleners, buschauffeurs, etc).

Voorbeelden

- Werken met behoud van uitkering (Work First, participatiebanen e.d.)
- Duale inburgeringstrajecten met een werkcomponent
- Re-integratie-instrument met werkcomponent
- Stages
- Vrijwilligerswerk (minimaal 1 x per week contact)
- BOL-opleiding (dagopleiding met zo nu en dan stage)
- GIT-trajecten (Ge-integreerde Trajecten - scholings-trajecten waarbij een beroepsopleiding met stages wordt gecombineerd met het leren van de Nederlandse taal)

Voorbeelden

- Volgen van een inburgeringsaanbod, educatieaanbod of re-integratie-instrument zonder werkcomponent
- Volgen van andere cursussen of opleidingen zonder werkcomponent
- Lidmaatschap vereniging (regelmatig een activiteit volgen waarbij je in contact komt met andere mensen)
- Regelmatig sport beoefenen in georganiseerd verband
- Vrijwilligerswerk (minder dan 1 x per week contact)

Voorbeelden

- Mensen ontmoeten zoals burens, buurtbewoners en ouders van vriendjes van kinderen
- Regelmatig activiteiten buiten de deur ondernemen, zoals bezoek aan vrienden, bioscoopbezoek, museumbezoek, etc
- Regelmatige mantelzorg voor niet-huisgenoten (die niet via een organisatie is georganiseerd)
- Individuele sporten zoals sportschool
- Neemt deel aan activiteiten in georganiseerd verband maar minder dan 1x per week
- Regelmatig kerk-/moskeebezoek (minimaal 1 x per week)

Voorbeelden

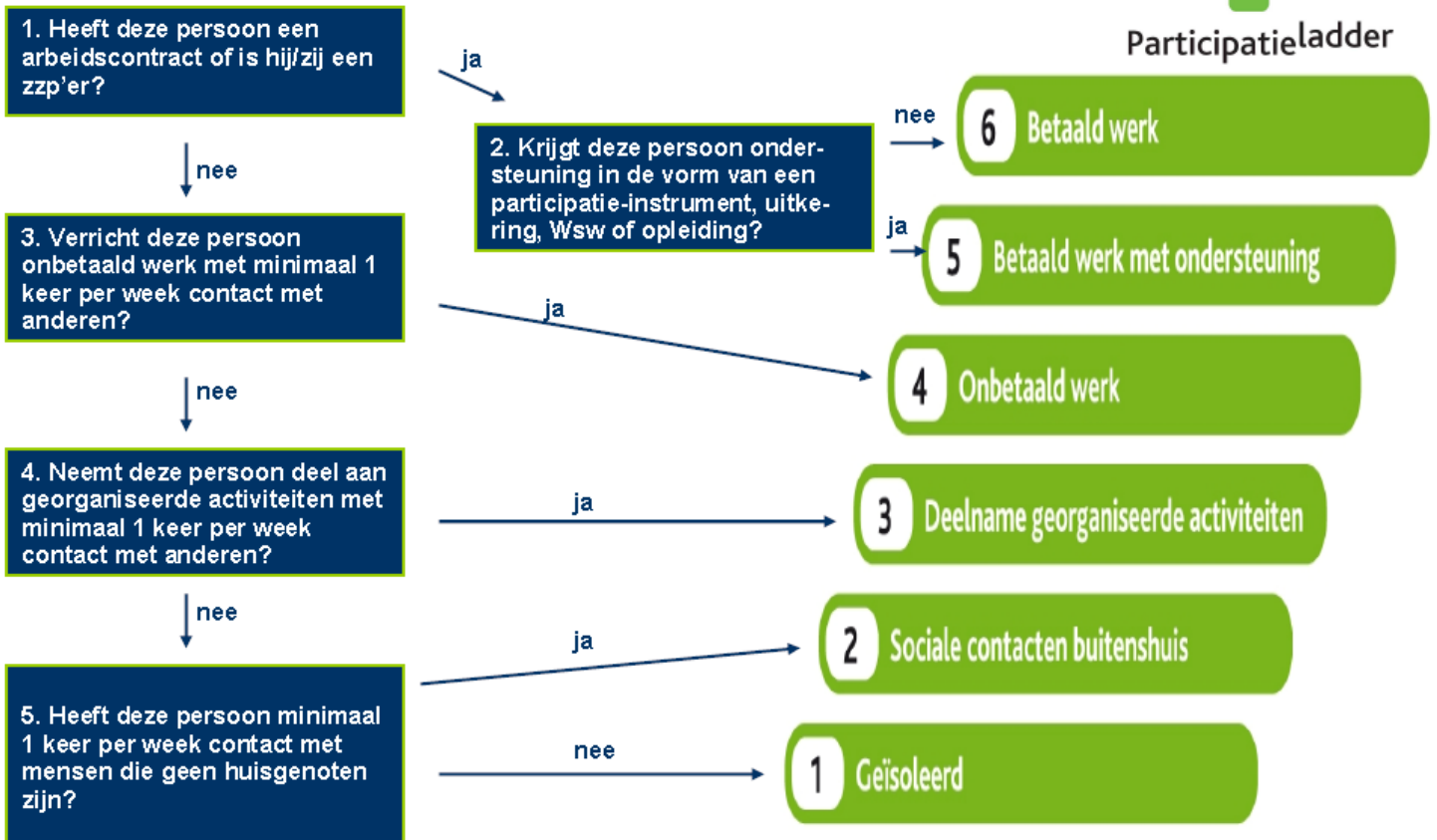
- Nauwelijks contacten buiten de deur
- Mantelzorg voor huisgenoten
- Alleen actieve contacten via internet/e-mail
- Dakloos zonder contacten met niet-daklozen behalve hulpverleners.

Bijlage B. Stroomschema voor tredebepaling

Stroomschema Tredebepaling



Participatieladder



Bijlage C. Specifieke vragen bij stroomschema tredebepaling

SPECIFIEKE VRAGEN BIJ STROOMSCHEMA (1)



Vragen voor trede 5 / 6

1. Heeft u een betaalde baan of werkt u als zelfstandige?

Ja (vraag 4)

Nee (vraag 2)

2. Loopt u stage?

Ja (vraag 3)

Nee (naar vragen voor trede 4)

3. Krijgt u hiervoor een stagevergoeding?

Ja (vraag 4)

Nee (naar vragen voor trede 4)

4. Ontvangt u een aanvullende uitkering?

Ja (Trede 5)

Nee (vraag 5)

5. Volgt een u cursus of opleiding die door de gemeente wordt betaald?

Ja (Trede 5)

Nee (vraag 6)

6. Werkt u via de WSW?

Ja (Trede 5)

Nee (vraag 7)

7. Werkt u met loonkostensubsidie of in een gesubsidieerde baan?

Ja (Trede 5)

Nee (vraag 8)

8. Heeft u een jobcoach of krijgt u begeleiding bij uw werk als onderdeel van een re-integratietraject?

Ja (Trede 5)

Nee (vraag 9)

9. Volgt u een inburgeringstraject?

Ja (Trede 5)

Nee (Trede 6)

Vragen voor trede 4

10. Doet u vrijwilligerswerk of onbetaalde stage?

Ja (vraag 12)

Nee (vraag 11)

11. Werkt u in het kader van uw re-integratietraject?

Ja (vraag 12)

Nee (naar vragen over Trede 3)

12. Doet u dit werk wekelijks?

Ja (vraag 13)

Nee (naar vragen over Trede 3)

13. Ontmoet u iedere week mensen bij dit werk?

Ja (Trede 4)

Nee (naar vragen over Trede 3)

Vragen voor trede 3

14. Bent u lid van een vereniging?

Ja (vraag 18)

Nee (vraag 15)

15. Volgt u een re-integratietraject?

Ja (vraag 18)

Nee (vraag 16)

16. Volgt u een inburgeringstraject?

Ja (vraag 18)

Nee (vraag 17)

17. Volgt u een cursus of opleiding?

Ja (vraag 18)

Nee (naar vragen over Trede 2 / 1)

18. Ontmoet u hierbij (vereniging, traject, opleiding) iedere week mensen?

Ja (Trede 3)

Nee (naar vragen over Trede 2 /)



Vragen voor trede 2 / 1

19. Ontmoet u (in uw vrije tijd) naast uw huisgenoten en familie ook andere mensen?

Ja (vraag 20)

Nee (vraag 21)

20. Ontmoet u deze mensen iedere week?

Ja (Trede 2)

Nee (vraag 21)

21. Verricht u mantelzorg voor andere mensen dan uw huisgenoten en familie?

Ja (Trede 2)

Nee (Trede 1)

Bijlage D. Gegevensset Participatieladder

Zie ook www.participatieladder.nl

Persoonsgegevens

1. Naam
2. Voornaam
3. Voorletters
4. Tussenvoegsel
5. Geboortedatum
6. Geslacht
7. Adres
8. Postcode
9. Woonplaats

Werkprocesgegevens

10. datum meetmoment,
11. geplande / uiterste datum volgend meetmoment
12. behandelend medewerker, afdeling, team

Positie op de ladder

13. 1 t/m 6
(of 0 voor nog intake-fase/nog niet ingedeeld en 9 voor niet meer in beeld / uit de ladder)

Groeipotentieel

14. + of 0 voor ja of nee

Aanvullende klantkenmerken

15. Inkomenssituatie (a. Gemeentelijke uitkering, b UWV uitkering, c NUGger, d. Werk)
16. Startkwalificatie ja/nee
17. Inburgeringsplichtig ja/nee
18. Inburgeringsbehoefstig ja/nee
19. Laaggeletterd ja/nee
20. Vrijstelling arbeidsplicht ja/nee (of gemeentelijke code)
21. Vrijstelling Inburgeringsplicht ja/nee
22. Wordt er al gebruik gemaakt van een participatie-instrument ?
23. Wordt een (aanvullend/nieuw) participatie-instrument ingezet?

Vrij veld

Bijlage E. Enquête

Onderstaande enquête is verstuurd aan 86 deelnemende gemeenten en ISD's.

Steeds meer gemeenten maken gebruik van de participatieladder. Eén van de redenen hiervoor is om te kunnen benchmarken. Daarvoor is het belangrijk om te weten hoe valide de participatieladder is. Daarom voert Iwan Tensen, student bestuurskunde aan de VU, in opdracht van de VNG een onderzoek uit naar de validiteit van de participatieladder. Ook onderzoeksinstituut TNO doet onderzoek naar de participatieladder.

Deze vragenlijst is door VNG, de VU en TNO ontwikkeld en bedoeld om een eerste indruk te krijgen van hoe gemeenten de participatieladder gebruiken. Wij verzoeken u vriendelijk deze vragenlijst in te vullen. Het vraagt maximaal 5 minuten van uw tijd.

Mocht u vragen hebben over dit onderzoek, dan kunt u contact opnemen met Iwan Tensen (i.tensen@student.vu.nl), Peter Brouwer van TNO (peter.brouwer@tno.nl) of Fedor Heida van de VNG (fedor.heida@vng.nl).

Personalia

1. Bij welke gemeente of ISD werkt u?
2. Wat is uw functie?
3. Zouden we u in de (nabije) toekomst eventueel mogen benaderen voor aanvullende vragen?
Ja, mijn e-mailadres is:
Nee

Gegevens gemeente

4. Hoeveel klantmanagers werken er bij uw organisatie?
5. Sinds wanneer wordt in uw organisatie met de participatieladder gewerkt?
6. Waarom maakt uw organisatie gebruik van de participatieladder?
 - Inzicht in eigen bestand
 - Inkoop van trajecten/instrumenten
 - Vergelijking maken met andere gemeenten
 - Anders, namelijk ...
7. Is aan de klantmanagers duidelijk gemaakt wat het doel van de participatieladder is?
 - Ja, aan alle klantmanagers
 - Ja, aan een deel van de klantmanagers
 - Nee
 - Weet niet
8. Welk deel van de klantmanagers gebruikt de participatieladder?
 - Allemaal
 - Een deel, namelijk ...%

9. Op welke manier zijn klantmanagers geïnstrueerd over het gebruik van de participatieladder?
[Meerdere antwoorden mogelijk]
- Interne opleiding/instructie
 - Externe opleiding/instructie
 - Schriftelijke instructie
 - Door instructie in elektronisch systeem
 - Anders, namelijk ...

Indeling van de participatieladder

10. Hoe komt de eerste indeling (nulmeting) op de participatieladder tot stand?
[Meerdere antwoorden mogelijk]
- Op basis van dossier
 - In gesprek met cliënt
 - Door invulling van (elektronisch) diagnose-instrument
 - Anders, namelijk ...
11. Hoeveel cliënten worden gemiddeld per maand voor het eerst ingedeeld op de ladder (nulmeting)?
12. Op welk(e) moment(en) worden cliënten opnieuw ingedeeld op de participatieladder?
- Elk jaar
 - Elk half jaar
 - Na elk gesprek met de klantmanager
 - Na afronding van een traject(-onderdeel) of bereiken mijlpaal
 - Anders, namelijk ...
13. Is er naar uw idee voor de klantmanagers ruimte voor eigen interpretatie bij het bepalen van de trede voor een cliënt?
- Ja
 - Nee
 - Weet niet
14. Wordt het stroomschema / zes hoofdvragen van de participatieladder door klantmanagers gebruikt om tot de indeling te komen?
- Ja, door iedereen
 - Ja, door de meesten wel
 - Door sommigen wel, sommigen niet
 - Nee, door de meesten niet
 - Nee, door niemand
 - Weet niet

Dit was de laatste vraag. Hartelijk dank voor uw medewerking!

Bijlage F. Checklist voor interviews leidinggevendenden

Mening / houding

- Wat vindt u van de participatieladder?
- Wat vinden de klantmanagers volgens u van de participatieladder?
- Werd/wordt er aandacht besteed aan het creëren van draagvlak onder klantmanagers? Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet?
- Volgens de gegevens uit de vragenlijst heeft u aangegeven wel/geen ruimte te zien voor eigen interpretatie in de participatieladder. Waarom vindt u dat?

Implementatie

- Wat is er ondernomen bij de implementatie van de participatieladder?
- In de enquête gaf u aan dat de klantmanagers door middel van interne opleiding/ externe opleiding/ schriftelijke instructie/ elektronische instructie/ overig zijn geïnstrueerd over de participatieladder. Door wie werd de instructie verzorgd, hoe lang, wat kwam aan bod, in hoeverre was er verplichte deelname, etc. Hebt u het idee dat dit voldoende was, dat de klantmanagers goed uit de voeten kunnen met de participatieladder? Waar kunnen klantmanagers terecht met vragen?
- Worden alle klantmanager geacht de participatieladder te gebruiken? Zo nee, waarom niet/ welke klantmanagers niet?
- Worden klantmanagers geacht al hun cliënten in te delen?

Borging van de kwaliteit

- Onderneemt u activiteiten om de kwaliteit van het invullen van de participatieladder te borgen? Zo ja wat? Zo nee waarom niet? Zoals:
- een onderwerp in (begeleide) intervisie / casuïstiekbesprekingen? Structureel of niet.
- Controle op de kwaliteit van de ingevulde gegevens. Zo ja, Hoe?

Gebruik in de praktijk

- In de vragenlijst hebt u aangegeven dat de participatieladder bij jullie wordt gebruikt om inzicht in het eigen bestand te krijgen/ trajecten in te kopen/ vergelijkingen te maken met andere gemeenten/ anders. In hoeverre wordt dit al gedaan? Hoe gaan de klantmanagers hiermee om?
- Worden de gegevens uit de ladder ook nog voor andere dingen gebruikt? Bijv. verantwoording naar de raad?
- Hoe worden klantmanagers aangestuurd? Gebruikt van targets? Wordt de ladder gebruikt om klantmanagers mee aan te sturen? Of op afdelingsniveau?
- Wordt de ladder ook gebruikt om het budget mee vast te stellen (inzicht in bestand op basis waarvan budgetten worden vastgesteld)?
- Eventueel: relatie met inkoop trajecten.

Tot slot

- Zou u andere gemeenten het gebruik van de participatieladder aanraden? Waarom wel/niet?
- Suggesties voor verbetering (van de ladder als instrument en/of het gebruik ervan)?

Bijlage G. Checklist voor interviews klantmanagers/consulenten

Mening / houding

- Wat is je beeld van de ladder? Vind je het nuttig? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet? (bijv. extra administratieve verplichting)
- Is er naar jouw mening ruimte voor eigen interpretatie bij het invullen van de ladder? Waarom wel/niet?
- Helpt de participatieladder je? Zo ja hoe? Zo nee, waarom niet?

Instructie

- Is het doel van de ladder aan je gecommuniceerd? Was dit helder? Hoe kijk je daar zelf tegenaan, kun je je daar in vinden?
- Hoe ben je geïnstrueerd over de participatieladder? Was dit voldoende? Kon je na deze instructie goed werken met de participatieladder? Indien niet voldoende, waarom niet?
- Waar kun je terecht met vragen?

Gebruik in de praktijk

- Hoe gebruik je de participatieladder (check van antwoorden op enquête) in de praktijk?
- Gebruik je het stroomschema altijd? Zo ja, hoe vind je het stroomschema? Is het duidelijk genoeg? Zo nee, waarom niet? Hoe bepaal je dan de trede?
- Vul je de participatieladder in voor elke cliënt? (check antwoord op enquête) Bij wie wel en bij wie niet? En waarom? Wanneer herindeling?
- Bespreek je de indeling met de cliënt?
- Hoe belangrijk is de indeling op de ladder voor je beslissing wat je de cliënt aanbiedt?

Twijfelgevallen

- Twijfel je wel eens over de trede-indeling van een cliënt? Bij hoeveel procent van de cliënten is het moeilijk de juiste trede te bepalen?
- Kun je voorbeelden noemen van cliënten die moeilijk te plaatsen zijn? Wat heb je toen gedaan? Bijvoorbeeld: Raadplegen collega's / teamleider, bespreken in casuïstiekbespreking / intervisie, niks: niet indelen in participatieladder.
- Leiden dit soort twijfelgevallen tot aanvullende afspraken binnen de gemeente tussen klantmanagers ("in dit geval, delen we de cliënt in op trede x")?

Controle

- Wordt je gecontroleerd of je de ladder (goed) invult? Zo ja: hoe?
- Gebruikt je leidinggevende de participatieladder om jou aan te sturen?

Tot slot

- Wat heb je nodig om de participatieladder beter te kunnen gebruiken?
- Zou je andere klantmanagers het gebruik van de participatieladder aanraden?
- Hoe is de participatieladder volgens jou te verbeteren?