

Verzorgd uit de bijstand

Verzorgd uit de bijstand

De rol van gedrag, uiterlijk en taal bij de re-integratie
van bijstandsontvangers

Patricia van Echtelt en Maurice Guiaux

Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, augustus 2012

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het sCP verricht deze taken in het bijzonder bij problemen die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het sCP te voeren beleid. Over de hoofdzaken hiervan heeft hij/zij overleg met de minister van Algemene Zaken; van Veiligheid en Justitie; van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; van Financiën; van Infrastructuur en Milieu; van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2012

sCP-publicatie 2012-20

Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Vertaling slotbeschouwing: Julian Ross, Carlisle, Engeland

Omslagillustratie: ©Ien van Laanen, Amsterdam

Omslagontwerp: Bureau Stijlzug, Utrecht

ISBN 978 90 377 0614 7

NUR 740

Voorzover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.repro-recht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

Sociaal en Cultureel Planbureau

Parnassusplein 5

2511 VX Den Haag

Telefoon (070) 340 70 00

Fax (070) 340 70 44

Website: www.scp.nl

E-mail: info@scp.nl

De auteurs van sCP-publicaties zijn per e-mail te benaderen via de website. Daar kunt u zich ook kosteloos abonneren op elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

Inhoud

Voorwoord	7
1 Aandacht voor gedrag, uiterlijk en taal in de bijstand	9
2 De bijstand en de re-integratie naar werk	12
2.1 Ontwikkelingen in het bijstandsbeleid	12
2.2 De bijstandspopulatie	13
2.2.1 Omvang en samenstelling van de bijstandspopulatie	13
2.2.2 Problematiek binnen de bijstandspopulatie	15
2.3 De rol van klantmanagers	17
2.4 Wat is bekend over re-integratie en sancties?	18
2.5 De invloed van gedrag, uiterlijk en taal op arbeidsmarktkansen	20
Noot	22
3 Opzet en uitvoering van het onderzoek	23
Noot	27
4 Gedrag, uiterlijk en taal van bijstandsontvangers	28
4.1 Problematisch gedrag	28
4.2 Kleding en uiterlijk	29
4.3 Beheersing van de Nederlandse taal	32
4.4 Oorzaken van en verklaringen voor de problemen	33
4.5 Samenvatting	35
5 Aanpak van problemen met gedrag, uiterlijk en taal	36
5.1 Ideologische overwegingen	36
5.2 De rol van <i>agents of social control</i>	38
5.3 Keuze voor maatwerk	40
5.4 Aandacht voor gedrag, uiterlijk en taal bij de re-integratie naar werk	42
5.5 Samenvatting	44
6 Het toepassen van sancties in de bijstand	46
6.1 Hoe en wanneer leggen klantmanagers sancties op?	46
6.2 Overwegingen bij het opleggen van sancties	48
6.3 Opvattingen van klantmanagers over de aangekondigde beleidswijziging	51
6.4 Samenvatting	53

7	Slotbeschouwing	54
	Noten	58
7	Summary	59
	Notes	63
	Literatuur	64
	Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau	68

Voorwoord

De bijstand is het sluitstuk van de sociale zekerheid, het laatste vangnet voor mensen die niet zelf in de noodzakelijke kosten van het bestaan kunnen voorzien. Het beeld van de bijstandsgroep is in de publieke discussie nogal divers. Soms wordt benadrukt dat het hier om een moeilijke groep gaat, met vaak een complexe problematiek en een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Daartegenover staat de opvatting dat een groot deel van de bijstandsontvangers de uitkering onnodig zou ontvangen en heel goed tot werken in staat is.

In het beleid en de uitvoering van de bijstandswet keren beide visies terug. Om te voorkomen dat mensen langdurig afhankelijk zijn van een uitkering kwam in de loop der tijd het accent minder te liggen op het *recht* op een uitkering. Tegenwoordig worden bijstandsontvangers nadrukkelijker gewezen op de *plichten* die hiertegenover staan. Zij kunnen (tijdelijk) worden uitgesloten van de uitkering als zij niet aan die eisen voldoen. Tegelijkertijd houden de wet en de uitvoerende instanties rekening met de mogelijk verstreckende gevolgen van sanctieoplegging voor de betrokkenen.

De verschuiving ‘van rechten naar plichten’ in de bijstand is ook aan de orde bij de recente voorstellen om mensen te korten op hun uitkering wanneer zij niet aan de slag kunnen komen door hun gedrag, uiterlijk of onvoldoende beheersing van het Nederlands. Deze studie gaat in op de beleidsveronderstellingen die aan zulke maatregelen ten grondslag liggen. Al vanaf de jaren tachtig van de twintigste eeuw is uit de literatuur bekend dat voorgesteld beleid door klantmanagers niet één op één vertaald wordt naar uitvoering.

In dit onderzoek is uitvoerig gesproken met klantmanagers van sociale diensten en met werkgevers die onlangs bijstandsontvangers in dienst hebben genomen. Op die manier is een kwalitatief beeld verkregen van de mogelijke doorwerking van meer ‘sturen op gedrag, uiterlijk en taalbeheersing’ in de uitvoeringspraktijk. Het onderzoek biedt zodoende inzicht in de aard en achtergronden van de problemen in de bijstandsgroep. Het laat ook zien waar de uitvoering van het voorgestelde beleid op bezwaren of belemmeringen kan stuiten.

Voor hun bijdrage aan deze studie willen wij graag de klantmanagers en werkgevers bedanken die voor dit onderzoek geïnterviewd zijn.

Prof. dr. Paul Schnabel
Directeur SCP

1 Aandacht voor gedrag, uiterlijk en taal in de bijstand

De bijstand is traditioneel voorbehouden aan mensen aan de onderkant van de samenleving die niet in staat zijn zelfstandig in hun bestaan te voorzien. Met de invoering van de Algemene bijstandswet in 1965 werd het recht op bijstand wettelijk geregeld. Werkloosheid en armoede werden in die tijd in toenemende mate beschouwd als het gevolg van structurele maatschappelijke ontwikkelingen. De positie van industriearbeiders was kwetsbaar en werkloosheid werd gezien als iets wat iedereen kon overkomen (Houtman 1994). De invoering van een nationale regeling diende ervoor de bijstand voor iedereen toegankelijk te maken en de positie en het aanzien van armen te verbeteren.

In de jaren tachtig van de twintigste eeuw veranderde het beeld van de bijstandsgerechtigde. De werkgelegenheid nam toe, maar het aandeel werklozen nam slechts langzaam af. Bijstandsontvangers werden vaker gezien als ‘calculerende burgers’, die geneigd zouden zijn om hun kosten en baten af te wegen zonder daarbij de collectieve belangen in ogenschouw te nemen (Terpstra 1997). Als reactie hierop werd in het beleid steeds meer nadruk gelegd op de plichten van bijstandsontvangers in plaats van op de verworven rechten. Het accent verschoof van steunverlening naar re-integratie en participatie, van ‘verzorging’ naar ‘disciplineren’. Daarbij werd meer gewezen op de eigen verantwoordelijkheid: inactiviteit is niet iets wat je overkomt, maar het gevolg van persoonlijk handelen. Het versterken van de ‘individuele verantwoordelijkheidszin’ werd weer, evenals in de negentiende eeuw, een leidende gedachte achter het sociale-zekerheidsbeleid (Trommel 2009).

De discussie over de eisen die aan mensen gesteld kunnen worden om in aanmerking te komen voor een uitkering blijft actueel. In 2010 bevonden zich ruim 300.000 personen in de bijstand. Hoewel het bijstandsvolume de laatste jaren is gedaald, blijft de beperkte uitstroom uit de bijstand een aandachtspunt. In het politieke debat wordt gesteld dat een aanzienlijk deel van de bijstandspopulatie onnodig een uitkering krijgt, omdat deze personen zouden kunnen werken (zie o.a. de Volkskrant 2011). Recentelijk is een aantal specifieke voorstellen gedaan om de eisen aan bijstandsontvangers verder aan te scherpen. In het regeer- en gedoogakkoord werd in 2010 aangekondigd dat ‘indien gedrag of kleding van iemand feitelijk zijn kansen op beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt beperkt, een weigering, korting of intrekking van een uitkering op grond van de Wet werk en bijstand volgt’. Ook werd een initiatiefwet ingediend om het beheersen van de Nederlandse taal als eis te stellen om in aanmerking te komen voor een bijstands-uitkering (TK 2010/2011).

De beleidswijzigingen met betrekking tot gedrag, uiterlijk en taal in de bijstand zijn tekenend voor een verschuiving in de manier waarop naar de sociale zekerheid wordt gekeken. Enerzijds illustreert de maatregel in het regeer- en gedoogakkoord van 2010 een toenemend wantrouwen ten aanzien van bijstandsontvangers en de vrees dat er te veel mensen onnodig gebruikmaken van de sociale zekerheid. Anderzijds geven de maatregelen een sterk sturende overheid weer die zich richt op het gedrag en het

uiterlijk van bijstandsontvangers. De maatregel lijkt in die zin goed te passen in het zogenoemde 'New Welfare'-concept: 'In dit nieuwe zorgparadigma draait alles om de publieke beïnvloeding van persoonlijke levenskeuzen en levensstijlen [...]. De burger moet worden toegerust om een verstandig, gezond en vooral productief leven te leiden' (Trommel 2009).

Met de accentverschuivingen in het beleid in de jaren negentig van de twintigste eeuw veranderde ook de rol van de klantmanagers van gemeentelijke sociale diensten. Terwijl zij eerst werden gezien als maatschappelijk werkers, gericht op de dienstverlening aan hulpbehoevenden, bestaat hun taak nu vooral uit ondersteuning bij de re-integratie naar werk. De aangekondigde wetwijzigingen versterken de accentverschuivingen in het werk van klantmanagers en benadrukken hun rol als *agents of social control* (Lipsky 1980). Ten eerste wordt meer nadruk gelegd op de 'opvoedkundige' rol die klantmanagers namens de overheid vervullen: ze moeten uitkeringsgerechtigden vaker aanspreken op hun gedrag, uiterlijk en taalbeheersing. Ten tweede worden klantmanagers meer aangesproken op hun handhavingstaak: om het gewenste gedrag af te dwingen, moeten ze vaker gebruikmaken van sancties. De aangekondigde wetwijzigingen bieden een interessante casus om te onderzoeken hoe klantmanagers omgaan met het spanningsveld tussen het respecteren van iemands persoonlijke levensstijl enerzijds en de disciplineren op de arbeidsmarkt anderzijds.

Probleemstelling

Aan de voorgestelde wetwijzigingen ligt een aantal veronderstellingen ten grondslag. Dit onderzoek verkent in hoeverre deze veronderstellingen volgens klantmanagers (en werkgevers) in de praktijk houdbaar zijn.

De eerste aanname is dat een deel van de bijstandsontvangers door hun gedrag, uiterlijk en taalbeheersing hun kansen op de arbeidsmarkt beperken. We inventariseren welke problemen zich op dit terrein voordoen en of deze volgens klantmanagers en werkgevers de mogelijkheden van bijstandsontvangers op de arbeidsmarkt in de weg staan. De volgende onderzoeksvragen worden beantwoord.

- Is er volgens klantmanagers en werkgevers sprake van 'afwijkend' gedrag en uiterlijk en van onvoldoende taalbeheersing bij bijstandsontvangers? Zo ja: in welke vorm? En hoe vaak komt het voor?
- In hoeverre spelen gedrag, uiterlijk en taalbeheersing van bijstandsontvangers een rol bij hun re-integratie naar werk?
- Hoe verhouden deze problemen zich tot andere problematiek van de bijstandspopulatie die hen belemmert bij de re-integratie naar werk?

Een tweede aanname is dat uitkeringsgerechtigden nu te weinig aangesproken (kunnen) worden op hun gedrag, uiterlijk of taalgebruik. In dit onderzoek laten we zien hoe klantmanagers omgaan met de problematiek en welke afwegingen ze hierbij maken. Vinden zij dat problemen met gedrag, uiterlijk en taalbeheersing aan bijstandsontvangers zijn toe te rekenen? En welke rol zien zij voor zichzelf weggelegd bij het beïnvloeden van

gedrag, uiterlijk en taalbeheersing van bijstandsontvangers? De volgende onderzoeksvraag staat daarbij centraal.

- Hoe gaan klantmanagers om met bijstandsontvangers die door gedrag, uiterlijk of taalbeheersing hun arbeidsmarktkansen belemmeren?

Een derde veronderstelling is dat men bijstandsontvangers kan sturen door hun sancties op te leggen, waardoor zij zich beter zullen gedragen en presenteren. Dit onderzoek beschrijft de opvattingen en houding van klantmanagers ten aanzien van het opleggen van sancties in het algemeen en bij de aanpak van gedrag, uiterlijk en taalbeheersing in het bijzonder, en inventariseert mogelijke belemmeringen bij het toepassen van sancties in de bijstand. De volgende onderzoeksvraag staat hierbij centraal.

- Wat zijn de opvattingen van klantmanagers over sancties op basis van gedrag, uiterlijk en taalbeheersing? Verwachten zij dat deze maatregelen uitvoerbaar en effectief zullen zijn?

Ten behoeve van het onderzoek zijn interviews gehouden met klantmanagers van twaalf gemeenten. Zij onderhouden namens de overheid het contact met bijstandsontvangers en zijn daardoor goed op de hoogte van welke kwesties aan de orde zijn binnen deze groep. Tevens is met een aantal werkgevers gesproken om inzicht te krijgen in het belang van gedrag, uiterlijk en taalbeheersing bij de re-integratie naar werk.

Het onderzoek is nadrukkelijk verkennend van aard en is niet bedoeld als (ex ante) evaluatie van het beleid. Ook kan op basis van de gegevens geen representatief beeld gegeven worden van het vóórkomen en de aanpak van de problemen door klantmanagers en werkgevers in Nederland. Daarvoor is een andere onderzoeksopzet nodig. Wel kunnen we inzicht bieden in de problematiek door de onderliggende mechanismen te beschrijven en aan te geven waar zich mogelijke knelpunten bevinden.

We richten ons in deze studie op gedrag en omgangsvormen, kleding en uiterlijk, en taalbeheersing in brede zin. De invalshoek van het onderzoek is de eigen verantwoordelijkheid van bijstandsontvangers op deze terreinen. Zaken waar mensen (vrijwel) geen invloed op kunnen uitoefenen (huidskleur, zichtbare handicaps, enz.) worden daarom in deze studie buiten beschouwing gelaten.

Alvorens in te gaan op de onderzoeksopzet (hoofdstuk 3) beschrijven we in hoofdstuk 2 ontwikkelingen in het bijstandsbeleid, kenmerken van de bijstandspopulatie en enkele theoretische inzichten. In de hoofdstukken 4, 5 en 6 gaan we op basis van de interviews telkens in op een van de drie onderzochte beleidsveronderstellingen. In hoofdstuk 7 bespreken wij wat volgens ons uit deze resultaten is te leren.

2 De bijstand en de re-integratie naar werk

Na een korte beschrijving van de ontwikkelingen in het bijstandsbeleid gaat dit hoofdstuk in op verschillende factoren die bij de re-integratie van bijstandsonvangers naar werk een rol kunnen spelen. Zonder hierover uitputtend te zijn, behandelen we in dit hoofdstuk enkele relevante wetenschappelijke en theoretische inzichten. We beschrijven kenmerken en de diversiteit van de bijstandspopulatie. Daarna bespreken we de rol en positie van klantmanagers. Vervolgens gaan we in op het gebruik en nut van re-integratie en van sancties voor bijstandsonvangers. We ronden dit hoofdstuk af met enkele inzichten over de invloed van gedrag, uiterlijk en taal op arbeidsmarktkansen.

2.1 Ontwikkelingen in het bijstandsbeleid

Over de ontwikkelingen in het bijstandsbeleid en mogelijke verklaringen hiervoor, zoals een grote toename van het aantal bijstandsonvangers en de mate van fraude in de bijstand, is door anderen uitgebreid geschreven (Fenger et al. 2011; Terpstra 1997). Vaststaat dat de focus in het bijstandsbeleid de laatste jaren steeds meer is komen te liggen op participatie en activering van bijstandsonvangers. De omslag in het beleid is eind jaren tachtig van de twintigste eeuw ingezet: een bijstandsonvanger wordt sindsdien niet meer primair gezien als rechthebbende, maar ook veel meer aangesproken op diens plichten en verantwoordelijkheden (Terpstra 1997). In de nieuwe Algemene bijstandswet (nAbw) in 1996 werden drie belangrijke wijzigingen ingevoerd: een stelsel van landelijke basisnormen en gemeentelijke toeslagen, nadruk op fraudebestrijding, en meer aandacht voor uitstroom en activering van bijstandsonvangers (Fenger et al. 2011). In de periode 1996 tot 2004 richtte het beleid zich met name op de fraudebestrijding en de activering van bijstandsonvangers. In diezelfde periode werden de eerste stappen gezet om de gemeenten medeverantwoordelijk te maken voor de uitvoering van het bijstandsbeleid.

In 2004 volgde de Wet werk en bijstand (wwb), waarin de hoofddoelstelling ‘werk boven inkomen’ is. Deze wet legt de financiële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de bijstand volledig bij de gemeenten neer en geeft hun tevens de beleidsruimte om aan de centrale doelstelling van de wwb te werken. Voor de uitvoering van de bijstand ontvangen gemeenten sinds de invoering van de wwb een budget dat uit twee delen bestaat. Het zogeheten inkomensdeel is bestemd voor het verstrekken van de uitkeringen, het werkdeel is bestemd voor het uitvoeren van maatregelen die gericht zijn op re-integratie. Gemeenten die de uitgaven uit het inkomensdeel overschrijden, dienen dat uit eigen middelen aan te vullen, gemeenten die weten te besparen op dit deel mogen het overschot houden. Daarnaast verplicht de wwb gemeenten om een maatregelenverordening op te stellen. In deze verordening leggen gemeenten hun sanctiebeleid vast: waar staat een sanctie op en hoe hoog is die sanctie? Op verschillende soorten gedragingen – zoals het niet registreren als werkzoekende, het onvoldoende meewerken aan (onderzoek naar) arbeidsinschakeling of re-integratietrajecten, en andere gedragingen die de re-integratie belemmeren – staat een sanctie. Deze variëren van een

korting van 10% van het uitkeringsbedrag gedurende één maand tot een korting van 100% gedurende twee of drie maanden. De zwaarste sanctie staat op het (verwijtbaar) niet aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid. In de regel wordt de duur van een sanctie verdubbeld als iemand zich voor de tweede keer binnen twaalf maanden schuldig maakt aan hetzelfde gedrag.

Sinds 2004 probeert de overheid middels dit beleid de arbeidsparticipatie van specifieke groepen te verbeteren. De Wet investeren in jongeren (w1j), die 1 januari 2012 weer werd afgeschaft, was hier een uiting van. Ook voorstellen om het bijstandsbeleid te wijzigen, zoals de huishoudensinkomenstoets en de Wet werken naar vermogen, zijn mede gericht op (het aanscherpen van) de activering van bijstandsontvangers en de uitstroom uit de uitkering. De centrale uitgangspunten van het beleid zijn: ‘wie kán werken móét werken’ en ‘werken moet lonen’.

2.2 De bijstandspopulatie

2.2.1 Omvang en samenstelling van de bijstandspopulatie

In 2011 werden er 316.000 uitkeringen verstrekt aan personen jonger dan 65 jaar (zie tabel 2.1). Het aantal bijstandsuitkeringen fluctueert – met enige vertraging – met de conjunctuur. De recessie in het begin van het millennium deed het aantal bijstandsuitkeringen stijgen van 320.000 in 2002 tot bijna 340.000 in 2004 (Hoff et al. 2011). Vervolgens daalde het uitkeringsvolume fors. Dit werd mede veroorzaakt door de invoering van de wwb in 2004 (Van Es en Van Vuuren 2010). Overigens wordt een deel van de toegenomen uitstroom uit de bijstand in die periode toegeschreven aan het feit dat gemeenten bijstandsontvangers vaker richting de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) zijn gaan verwijzen (Van Vuuren et al. 2011).

Tabel 2.1

Aantal bijstandsuitkeringen (ABW/wwb/w1j) en in- en uitstroom, personen ≤ 65 jaar, 2000 tot en met 2011 (× 1000)

	2000	2002	2004	2006	2008	2009	2010	2011
aantal uitkeringen personen ≤ jaar 65 ^a	335,0	320,1	338,6	301,0	258,8	280,8	307,0	315,7
instroom ^b	105,3	98,4	109,6	91,1	82,9	108,6	117,7	n.b.
uitstroom ^b	132,2	99,1	105,1	115,6	93,5	81,0	92,6	n.b.

a Aantal uitkeringen, standcijfer december (CBS 2012a).

b Aantal in- en uitgestroomde huishoudens, waarvan de aanvrager thuiswonend is (CBS 2012b).

Bron: CBS 2012a; 2012b

Vanaf 2008 nam het aantal bijstandsontvangers weer toe. Hoewel de uitstroom uit de bijstand in 2010 begon toe te nemen, groeide ook de instroom in dat jaar en bereikte deze zelfs het hoogste punt van de voorgaande tien jaar. Deze toename heeft verschillende oorzaken. Ten eerste laten de gevolgen van de economische crisis zich gelden.

Ten tweede is in 2006 de uitkeringsduur van de Werkloosheidswet (ww) verkort, waardoor mensen mogelijk eerder in de bijstand komen. Een derde oorzaak wordt gezocht in de toename van het aantal zelfstandigen zonder personeel en uitzendkrachten; deze 'flexibele schil' op de arbeidsmarkt heeft bij werkloosheid geen recht op een ww-uitkering, maar stroomt meteen in in de bijstand (Divosa 2011).

Tabel 2.2

Bijstandsuitkeringen (wwB/wIU)^a, naar achtergrondkenmerken, ultimo 2011 (in procenten)

achtergrondkenmerk	aandeel bijstandsuitkeringen
leeftijd	
< 27 jaar	11
27-35 jaar	16
35-45 jaar	24
45-55 jaar	27
55-65 jaar	22
geslacht	
man	45
vrouw	55
leefvorm	
alleenstaand	62
alleenstaande ouder	25
(echt)paar	13
uitkeringsduur	
< 1 jaar	24
≥ 1 jaar	76
herkomst ^b	
autochtoon	43
westerse migrant	11
niet-westerse migrant	46

a Totaal aantal uitkeringen personen ≤ 65 jaar = 316.000

b Gebaseerd op aantal personen met een uitkering, ultimo september 2011 (CBS 2012c).

Bron: CBS 2012a; 2012c

Tabel 2.2 geeft een globaal beeld van kenmerken van de bijstandsontvangers. Van de 316.000 bijstandsuitkeringen eind 2011 werd bijna de helft verstrekt aan personen ouder dan 45 jaar, tegenover ongeveer een kwart aan personen jonger dan 35 jaar. Meer vrouwen dan mannen ontvangen een bijstandsuitkering. Het grootste deel van de uitkeringen gaat naar alleenstaanden en alleenstaande ouders (resp. 62% en 25%). Dit heeft te maken met het feit dat de bijstand niet aan personen, maar aan huishoudens wordt

verstrekt en afhankelijk is van het huishoudensinkomen. Het gros van de uitkeringen is van langere duur: voor driekwart van de uitkeringen langer dan een jaar. Ten slotte is een aanzienlijk deel van de bijstandspopulatie (bijna de helft) van niet-westerse afkomst.

2.2.2 Problematiek binnen de bijstandspopulatie

Bijstandsontvangers verschillen niet alleen naar achtergrondkenmerken (leeftijd, leefvorm, enz.), maar ook naar de problematiek die hen belemmert aan het werk te gaan, de mate van participatie en hun opvattingen over werk.

Belemmeringen

Onderzoek van Divosa (2011) onder gemeentelijke sociale diensten¹ geeft enig zicht op de samenstelling van de Nederlandse bijstandspopulatie als het gaat om de belemmeringen die bijstandsontvangers hebben om weer aan het werk te gaan (zie tabel 2.3). Volgens de sociale diensten heeft 80% van hen één of meer belemmeringen om op de arbeidsmarkt te participeren. Naast een lage of verouderde opleiding (33%) en een gebrek aan werkervaring (24%) komen belemmeringen van persoonlijke aard relatief vaak voor, bijvoorbeeld door fysieke (30%), sociale (26%) of psychische (26%) problemen. Overigens blijkt uit hetzelfde onderzoek dat een aanzienlijk deel van de cliënten (29%) een gedeeltelijke of volledige ontheffing heeft van de arbeidsplicht. Zij worden (tijdelijk) vrijgesteld van de verplichting om te werken, bijvoorbeeld omdat ze door medische problemen niet in staat zijn te werken, zorgtaken verrichten, of 65 jaar of ouder zijn.

Tabel 2.3

Belemmeringen van bijstandsontvangers (in procenten)

soort belemmering	aandeel bijstandsontvangers
lage/verouderde opleiding	33
fysieke belemmering	30
sociale belemmering	26
psychische belemmering	26
geen werkervaring	24
hoge leeftijd	22
zorgtaken	13
geen belemmeringen	21

Bron: Divosa 2011

Mate van participatie

Een andere manier om een indruk te krijgen van de bijstandspopulatie en hun afstand tot de arbeidsmarkt is gebruik te maken van de zogenoemde participatieladder. Dit instrument wordt door gemeenten gehanteerd om cliënten in te delen naar de mate waarin ze maatschappelijk participeren. Tabel 2.4 laat zien dat bijna de helft van de bijstandspopulatie (45%) zich op de eerste twee treden van de participatieladder bevindt

en niet deelneemt aan maatschappelijke activiteiten. Aan de bovenkant van de ladder komt redelijk veel dynamiek voor, terwijl cliënten op trede 1 en 2 veel minder van participatiepositie veranderen. De resultaten moeten met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, omdat niet alle gemeenten een participatieladder hanteren (82% doet dit wel), en omdat de sociale diensten die dit wel doen slechts 56% van al hun cliënten op de ladder weten in te delen.

Tabel 2.4
Verdeling bijstandspopulatie op de participatieladder (in procenten)

trede	omschrijving	aandeel bijstands- populatie
1	geïsoleerd	18
2	sociale contacten buitenshuis	27
3	deelname georganiseerde activiteiten	25
4	onbetaald werk	17
5	betaald werk met ondersteuning	13
6	betaald werk	–

Bron: Divosa 2011

Opvattingen over werk

Naast de problematiek en mate van participatie spelen bij bijstandsontvangers mogelijk meer factoren een rol bij hun re-integratie naar werk. Zo valt te denken aan opvattingen en gedrag, bijvoorbeeld hun bereidheid om actief naar werk te zoeken en hun motivatie om passend werk te accepteren. Op basis van een kwalitatieve studie liet Engbersen (1990) zien dat langdurig werklozen verschillende opvattingen hebben over het belang van werk en dat de mate waarin ze actief naar werk zoeken verschilt. Hij deelde de werklozen in in een aantal groepen. Zo zag hij werklozen die werk belangrijk vinden en er actief naar op zoek zijn. Ook sprak hij werklozen die niet meer geloven ooit nog werk te vinden; een deel van hen bleef wel solliciteren, anderen zochten niet meer actief naar werk. Ten slotte waren er kleinere groepen werklozen die vooral met andere activiteiten bezig waren, zoals vrijwilligerswerk, maar ook zwart werk en fraude. Omdat het onderzoek slechts een beperkt aantal werklozen (216) omvatte en niet gebaseerd is op een representatieve steekproef voor Nederland, hebben andere onderzoekers later geprobeerd een vergelijkbare indeling te maken met representatieve gegevens (zie o.a. De Witte 1992; Kops 1993; Hoff en Van Echtelt 2008). Ook deze studies geven een beeld van de diversiteit in de bijstandspopulatie. Uit het onderzoek van Hoff en Van Echtelt (2008) onder bijstandsontvangers en ontvangers van een w w-uitkering bleek dat 90% van de werklozen nog steeds participatie via betaald werk nastreeft; niet alleen vanwege de financiële voordelen, maar ook vanwege de sociale voordelen. Een deel van de werklozen heeft echter de hoop opgegeven ooit nog werk te zullen vinden, noemt gezondheidsklachten als belemmering of berust in de huidige situatie. Kwalitatief onderzoek van

De Gier et al. (2008) laat zien dat sommige cliënten in de bijstand calculerend gedrag vertonen. Hoewel deze cliënten zeggen aan het werk te willen gaan, willen ze er op zijn minst niet financieel op achteruitgaan. Daarnaast zijn sommige cliënten die langdurig in de bijstand zitten huiverig om weer aan het werk te gaan. Het calculerende gedrag van cliënten wordt minder naarmate zij meer positieve ervaringen hebben met de sociale dienst gedurende het activeringsproces. Verder bleek in dit onderzoek dat een deel van de niet-westerse cliënten niet (meer) in succesvolle re-integratie gelooft en hierin berust.

Er is dus een grote mate van diversiteit in de bijstandspopulatie, niet alleen in kenmerken en problemen van de cliënten, maar ook in de mate van participatie en de opvattingen over werk. Het is niet onwaarschijnlijk dat deze diversiteit ook tot uiting komt in hoe bijstandsonvangers zich gedragen en presenteren.

2.3 De rol van klantmanagers

Klantmanagers spelen een grote rol bij de re-integratie van bijstandsonvangers. Zij bepalen of iemand recht heeft op een wwb-uitkering, wijzen een uitkeringsgerechtigde op rechten en plichten en begeleiden het proces van re-integratie. Wanneer bijstandsonvangers niet voldoende meewerken aan hun re-integratie of anderszins hun plichten verzaken, kunnen klantmanagers een sanctie opleggen. Bij wet is vastgelegd dat iedere gemeente een verordening heeft waarin deze maatregelen zijn uitgewerkt. Klantmanagers hebben als uitvoerende ambtenaren dus een bijzondere positie. Zij staan in direct contact met bijstandsonvangers en hebben daarbij een grote zeggenschap over het al dan niet verlenen van uitkeringen en het opleggen van sancties. Vanwege hun bijzondere positie worden zulke ambtenaren in de wetenschappelijke literatuur ook wel *street-level bureaucrats* of frontliniemedewerkers genoemd (Lipsky 1980).

Drie spanningsvelden

Het optreden van klantmanagers draait vaak om een mix van verschillende taken, waarin verschillende spanningsvelden bestaan (Lipsky 1980; Van der Veen 1990). Ten eerste bestaat er een spanningsveld tussen hun dienstverlenende taak en hun handhavingstaak. Enerzijds verlenen klantmanagers diensten, zoals toegang tot de uitkering verschaffen en coachen richting werk, anderzijds moeten zij de burger op de bijbehorende plichten wijzen en deze verplichtingen eventueel afdwingen via sancties. Ten tweede is er een spanningsveld tussen bureaucratische procedures enerzijds en de behoefte aan een individuele aanpak anderzijds. Van klantmanagers wordt verwacht dat zij de wet naleven en cliënten op uniforme wijze behandelen, maar tegelijkertijd dienen zij enige flexibiliteit aan de dag te leggen om in te spelen op de behoeften van individuele cliënten. Ten derde is er een spanningsveld tussen het verlenen van maatwerk en de noodzaak om zo veel mogelijk bijstandsonvangers te helpen.

Handelingsruimte en andere strategieën

Om te functioneren binnen deze complexe context maken klantmanagers gebruik van hun handelingsruimte. Deze zogenoemde discretionaire bevoegdheid houdt in dat klantmanagers een zekere ruimte hebben om te beslissen wat er in individuele gevallen nodig is. Hoewel dit soms als ongewenst wordt gezien – klantmanagers handelen immers afwijkend van wettelijke regels – wordt ook vaak op de voordelen gewezen (Van den Brink et al. 2011). Dankzij de handelingsruimte kunnen klantmanagers in individuele gevallen creatieve oplossingen bedenken. Vanwege deze voordelen wordt de handelingsruimte ook wel als noodzakelijk gezien om het werk als klantmanager goed te kunnen doen. Daarnaast gebruiken klantmanagers strategieën die hun dagelijkse werkelijkheid vereenvoudigen. Zo kunnen ze proberen een bepaalde emotionele afstand tot de cliënten te bewaren, routines in het werk te ontwikkelen en toe te passen, en bepaalde (groepen) cliënten te labelen.

Ideologie: cliënt helpen of regels handhaven

De wetenschappelijke literatuur over *street-level bureaucrats* stelt verder dat de manier waarop klantmanagers hun werk doen, samenhangt met hun ideologie of hun visie: zijn zij er vooral op gericht om de cliënt te helpen of hechten ze meer belang aan naleving van de regels? In dat kader spreken Maynard-Moody en Musheno (2003) van twee verschillende stromingen in de literatuur. Volgens de *state-level* georiënteerde literatuur worden de acties van klantmanagers vooral bepaald door de druk vanuit de organisatie en van het werk. Volgens de *citizen-level* georiënteerde literatuur laten klantmanagers zich veel meer leiden door hoe zij tegen hun cliënten aankijken en de reacties die zij van hen ontvangen. Volgens Amerikaans onderzoek zouden *street-level bureaucrats* voornamelijk hun cliënt – en niet de organisatie – als referentiepunt hebben wanneer zij hun handelingsruimte inzetten (Ricucci 2005). Dat wil zeggen dat zij vooral gericht zouden zijn op hun cliënten helpen. De spanning tussen de dienstverlenende taak en de handhavingstaak van klantmanagers wordt dus ook gevoeld door de visie van de klantmanagers op hun cliënten. In Nederland zouden vanuit verschillende visies op de cliënten twee werkculturen zijn ontstaan, die op gespannen voet met elkaar staan: een meer op maatschappelijk werk gerichte cultuur en een activeringscultuur (De Gier et al. 2008). De spanningsvelden, de handelingsruimte en de ideologie van klantmanagers kunnen ook een rol spelen bij hoe zij de problemen op het gebied van gedrag, uiterlijk en taal bij hun cliënten benaderen.

2.4 Wat is bekend over re-integratie en sancties?

Klantmanagers hebben twee mogelijkheden om het gedrag van bijstandsontvangers te veranderen. Enerzijds kunnen zij re-integratiedienstverlening aanbieden, anderzijds kunnen zij sancties opleggen. De meeste studies naar re-integratie of sancties in de sociale zekerheid kijken slechts naar het effect daarvan op de uitstroom uit de uitkering, niet naar het effect ervan op het gedrag van uitkeringsgerechtigden.

Effectiviteit van re-integratie

In een beleidsdoorlichting werd geconcludeerd dat re-integratie in het algemeen de kansen op werk van werklozen positief beïnvloedt, maar dat dit effect slechts klein is en dat de opbrengst in termen van bespaarde uitkeringslasten niet opweegt tegen de kosten van de re-integratietrajecten (szw 2008). Er bestaat echter een grote variatie in re-integratietrajecten en de effecten ervan hangen onder andere af van het soort traject en van de deelnemende groep (De Graaf-Zijl et al. 2006b). Empirisch onderzoek laat verder zien dat cliënten niet altijd in het traject met de grootste kans op succes terechtkomen (Hekelaar et al. 2006; Behnke et al. 2010). Re-integratietrajecten lopen uiteen van de zelfredzaamheid vergroten tot een opleiding volgen, en ook worden taalcurssussen aangeboden. Vaak is er aandacht voor sollicitatievaardigheden en werknemersvaardigheden. De aanname is dat re-integratie werkt voor bijstandsontvangers omdat het hun motivatie om naar werk te zoeken verhoogt en hun zoekvaardigheden vergroot. In onderzoek onder bijstandsontvangers bleek de inzet van re-integratietrajecten effectief (De Graaf-Zijl et al. 2006b). Het effectiefst bleek een combinatie te zijn van diagnose, scholing en bemiddeling, terwijl re-integratietrajecten die focussen op sociale activering en zorg juist de kans op een baan verminderden. Aan de andere kant bleek ook dat re-integratietrajecten voor bijstandsontvangers vaak lang duren: 10% van de trajecten duurde twee tot drie jaar. Ook hier rijst dus de vraag of het effect van re-integratie opweegt tegen de kosten ervan.

Effectiviteit van sancties

Diverse studies in Nederland hebben aangetoond dat een sanctie, in de vorm van een tijdelijke verlaging van de (ww- en wwv-)uitkering, ertoe bijdraagt dat bijstandsontvangers eerder uitstromen naar werk (Abbring et al. 1996; Van den Berg et al. 1998; Van der Klaauw en Van Ours 2010). In internationale studies worden vergelijkbare positieve resultaten van sancties op de uitstroom naar werk gerapporteerd (Lalivé 2002; Svarer 2007; Boockman et al. 2009). De verklaring hiervoor is dat bijstandsontvangers actiever gaan zoeken en eerder op een baanaanbod ingaan vanwege de sancties. Wanneer het handhavingsbeleid consequent is, is dit effect niet alleen reactief, maar ook preventief: bijstandsontvangers zullen actiever zoeken om een sanctie te voorkomen. Volgens Boone en Van den Berg (2000) is de dreiging die van sancties uitgaat zo hoog dat zij feitelijk nauwelijks opgelegd hoeven te worden. Sancties kunnen ertoe leiden dat uitkeringsgerechtigden uitstromen naar werk van lagere kwaliteit, omdat zij eerder op een baanaanbod ingaan en lagere eisen stellen aan de nieuwe baan (Van den Berg en Vikström 2009).

Sancties werken niet voor alle groepen bijstandsontvangers even goed en worden soms ook selectief opgelegd. Zo lieten Van der Klaauw en Van Ours (2010) zien dat sancties opleggen met name bij vrouwen voor een hogere uitstroom zorgde, maar dat het effect kleiner was bij mannen. Hofmann (2008) liet zien dat onder bijstandsontvangers in Duitsland sancties met name voor jongeren een positief effect op de uitstroom naar werk hebben, maar dat de effecten bij ouderen niet eenduidig zijn. Verschillende Amerikaanse studies (Wu et al. 2006; Schram et al. 2009) laten zien dat juist kwetsbare groepen

bijstandsontvangers een hoger risico lopen om een sanctie te ontvangen. Enerzijds zou dat komen doordat zij vaker gedrag vertonen waar een sanctie op staat, anderzijds zijn er bij hen vaker belemmeringen aanwezig die het hun moeilijk maken om het gewenste gedrag te vertonen (Hasenfeld 2004). In Nederland blijken bepaalde groepen vaker een sanctie opgelegd te krijgen, maar dat zijn niet altijd de zwakkere groepen. Zo blijkt dat verwijtbaar gedrag vaker wordt geconstateerd bij jongeren, mannen en lager opgeleiden, maar dat niet altijd een sanctie wordt opgelegd, onder andere omdat klantmanagers de lokale arbeidsmarkt meewegen (Van den Berg et al. 1998). Bij jongeren en bij hoger opgeleiden wordt wel vaker een sanctie opgelegd.

Sancties en gedragsverandering

In (sociaal)psychologisch onderzoek is uitvoerig onderzoek gedaan naar het effect van straffen op gedrag. Een aantal van deze inzichten is ook hier relevant. Straffen blijkt een effectieve manier te zijn om ongewenst gedrag te onderdrukken, maar dan moet het gedrag wel altijd en consequent bestraft worden (Hessing en Van Koppen 2002; Croes en Leeuw 2008). Dit lukt in de praktijk vaak niet, omdat niet alle gedrag altijd wordt waargenomen. Daarbij zijn sancties in de sociale zekerheid, net als straffen in de juridische praktijk, zo opgebouwd (eerst een gesprek, dan een waarschuwing, dan pas een daadwerkelijke verlaging) dat het effect van straf achterwege kan blijven omdat er gewenning aan de straf optreedt. Toch kunnen sancties hier ook nuttig zijn. Ander psychologisch onderzoek laat namelijk zien dat sancties ook een signaalfunctie hebben: ze geven weer welk gedrag door anderen als moreel verwerpelijk wordt beschouwd (zie o.a. Verboon en Van Dijke 2011). Verder is het belangrijk om te weten dat sancties ook paradoxale effecten kunnen hebben, bijvoorbeeld dat iemand minder bereidwillig wordt om mee te werken of naar een andere uitweg zoekt (Mulder et al. 2006a, 2006b).

2.5 De invloed van gedrag, uiterlijk en taal op arbeidsmarktkansen

Een van de centrale vragen in dit onderzoek is in hoeverre gedrag, uiterlijk en taal van bijstandsontvangers hun arbeidsmarktkansen beïnvloeden. Oftewel: waarop selecteren werkgevers en welke rol spelen gedrag, uiterlijk en taal in het selectieproces? Hiernaar zijn verschillende onderzoeken gedaan, maar deze gaan meestal niet over bijstandsontvangers. Uit eerder onderzoek blijkt dat werkgevers beheersing van de Nederlandse taal een belangrijke voorwaarde vinden om mensen in dienst te nemen (Nievers 2010). Voor werkgevers is het ook belangrijk dat potentiële werknemers voldoende opleiding en/of werkervaring hebben. Daarnaast kan de leeftijd van de potentiële werknemer een grote rol spelen. Dit bleken factoren te zijn die bepalend zijn voor de kans om uitgenodigd te worden voor een sollicitatiegesprek (De Graaf-Zijl et al. 2006a). Bij het sollicitatiegesprek kunnen werkgevers een eerste oordeel vormen over het gedrag, de motivatie en de uitstraling, netheid en het uiterlijk van de potentiële werknemer (De Graaf-Zijl et al. 2006a). Het gaat daarbij om de gehele presentatie: als die het beeld geeft van een gemotiveerde en een bij het bedrijf passende werknemer is de kans op de baan hoger. Hierbij is het in het algemeen van belang dat iemand op tijd aanwezig is,

verzorgd gekleed gaat, de gesprekspartners aankijkt en zich goed verstaanbaar maakt in het Nederlands. De beheersing van het Nederlands is ook voor laaggeschoolde functies al vóór het sollicitatiegesprek van belang. Omdat werkgevers sollicitanten voor laaggeschoolde functies met name werven via advertenties in de krant, via het eigen personeel en via uitzendbureaus is een goede sollicitatiebrief schrijven voor een laagopgeleide werkzoekende net zo belangrijk als voor hoger opgeleiden (De Graaf-Zijl et al. 2006a).

Uit diverse internationale studies blijkt verder dat de aantrekkelijkheid en het gedrag van kandidaten hun baankansen beïnvloeden (Barrick et al. 2009; Tsai et al. 2012), maar dat dit vooral een rol speelt wanneer de kandidaat minder goed aan de ervarings- of opleidingseisen voldoet (Watkins en Johnston 2000) of wanneer er meer klantcontact is in de functie (Tews et al. 2009). Ook is er onderzoek dat laat zien hoe specifieke uiterlijke kenmerken, zoals lichaamsomvang (zie bv. Cinnirella en Winter 2009), gezichtsbehandling (zie bv. Souza et al. 2003) of piercings (zie bv. Seiter en Sandry 2003), de geschatte kans op een baan beïnvloeden. Deze studies bevestigen het beeld dat ‘aantrekkelijkere’ kandidaten (langere kandidaten met minder gezichtsbehandling en zonder piercings) een hogere baankans hebben.

Volgens de theorie van statistische discriminatie nemen werkgevers selectiebeslissingen in een kort tijdsbestek en is deze beslissing gebaseerd op onvolledige informatie (Aigner en Cain 1977). Het meest geschikt is de kandidaat met de grootste productiviteit en het minste risico. Volledige informatie inwinnen is echter kostbaar in termen van tijd en geld. Om toch een beeld te krijgen van de te verwachten productiviteit en risico's van een individuele sollicitant baseren werkgevers zich op een gemiddelde inschatting van de productiviteit en risico's van de groep waartoe de sollicitant wordt gerekend. Ook uiterlijke kenmerken, zoals kleding en overgewicht, geven aan de werkgever een signaal of iemand waarschijnlijk beschikt over bepaalde eigenschappen en competenties, zoals netheid en zelfbeheersing (De Graaf-Zijl et al. 2006a).

Uit verschillende studies blijkt dat lang niet alle werkgevers bereid zijn om personen uit zwakkere groepen, waaronder ook bijstandsontvangers vallen, in dienst te nemen (De Gier et al. 2008). Hoewel verschillende vormen van gesubsidieerde arbeid, die als doel hebben werkgevers zover te krijgen om deze mensen in dienst te nemen, bekend zijn bij werkgevers, zijn er maar weinig werkgevers die ook daadwerkelijk gebruikmaken van zulke regelingen (Borghouts-Van de Pas et al. 2009). Rond de 10% van alle organisaties bleek wel eens gebruik te maken van een vorm van gesubsidieerde arbeid, maar van de totale werkgelegenheid bleek slechts 1% tot 2% vervuld te worden met zo'n subsidie. Ander onderzoek laat zien dat werkgevers die moeilijker aan personeel komen echter wel eerder geneigd zijn om met de sociale dienst in zee te gaan en dat werkgevers die bijstandsontvangers in dienst hebben genomen positief zijn over hun snelle en succesvolle aanpassingsvermogen aan de werksituatie (De Gier et al. 2008).

Noot

- 1 Aan het onderzoek hebben 133 sociale diensten deelgenomen, die samen 213 gemeenten vertegenwoordigen en samen 84% van het totale bijstandsbestand omvatten. Kleinere gemeenten zijn in het onderzoek ondervetegenwoordigd (Divosa 2011: 24).

3 Opzet en uitvoering van het onderzoek

Dit is een verkennend onderzoek naar de invloed van gedrag, uiterlijk en taal op het re-integreren naar werk vanuit de bijstand, hoe klantmanagers en werkgevers daarmee omgaan en welke overwegingen zij maken bij de aanpak van de problemen. Vanwege het verkennende karakter van het onderzoek is gekozen voor een kwalitatieve aanpak middels diepte-interviews met klantmanagers en met werkgevers. Deze werkwijze biedt de mogelijkheid om specifiekere door te vragen bij bepaalde antwoorden en onderliggende mechanismen in kaart te brengen. Omdat de vraagstelling zich met name richt op de overwegingen en opvattingen van klantmanagers en werkgevers, blijft het perspectief van de bijstandsontvangers zelf in dit onderzoek buiten beschouwing.

Voor dit onderzoek is een literatuurstudie verricht en hebben wij twaalf interviews met in totaal achttien klantmanagers en negen interviews met in totaal tien werkgevers gehouden. Gezien de beperkte omvang en het selectieve karakter van de steekproef kunnen we op basis van het onderzoek dus geen representatieve uitspraken doen voor alle klantmanagers of werkgevers in Nederland. Er is wel gekeken naar inhoudelijke representativiteit en saturatie (zie o.m. Remmers en Groenland 2006). Dat wil zeggen: we hebben getracht een gevarieerde onderzoeksgroep samen te stellen zodat eventuele verschillen in overwegingen en meningen zich konden manifesteren, en we hebben afgewogen in hoeverre elk volgende interview nog nieuwe, voor het onderzoek relevante informatie opleverde. Naast de methodische overwegingen speelden ook praktische overwegingen een belangrijke rol. *Face-to-face* interviewen is een tijdsintensieve onderneming, zeker omdat de onderzoekers naar de klantmanager of werkgever toe gingen. De nieuwe relevante informatie die de laatste interviews opleverden, was beperkt en woog niet op tegen de tijdsinvestering van een groter aantal interviews, mede gezien het feit dat dit een eerste, verkennend onderzoek is. We denken daarom dat het aantal interviews voldoende was om de vraagstelling van dit onderzoek te beantwoorden. Uitsplitsingen naar bijvoorbeeld bedrijfssector en doelgroep van de klantmanagers is op basis van deze aantallen niet mogelijk, maar dat was ook niet het doel van het onderzoek.

Selectie gemeenten

Omdat we verwachten dat de aard van de problemen bij bijstandsontvangers en de manier waarop klantmanagers met de problemen omgaan verschilt naar de grootte van de gemeente en naar de grootte van de bijstandspopulatie in de gemeente, hebben we rekening gehouden met die factoren. Voor het onderzoek zijn twaalf gemeenten geselecteerd in verschillende delen van het land, van verschillende grootte en met een gevarieerd aandeel bijstandsontvangers in de gemeente. Kleinere gemeenten (minder dan 20.000 inwoners van 15-65 jaar) zijn buiten beschouwing gelaten, evenals gemeenten met relatief weinig bijstandsontvangers (minder dan twintig per 1000 inwoners van 15-65 jaar). Hoewel hierop niet is geselecteerd, is ook nagegaan of er voldoende spreiding was in het regionale werkloosheidspercentage en het aandeel niet-westerse migranten. Voor het onderzoek zijn twee van de vier grote steden (G4) benaderd, zes gemeenten die behoren tot de G32' en vier overige gemeenten die zijn ingedeeld in 'grote' en 'kleine'

gemeenten. Het aantal personen met een bijstandsuitkering en de regio zijn bepaald aan de hand van CBS StatLine.

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de verdeling van de gemeenten naar grootte, het aantal bijstandsontvangers per 1000 inwoners, en regio.

Tabel 3.1

Verdeling twaalf gemeenten naar regio, grootte en aandeel bijstandsontvangers

	regio ^a	grootte	aandeel bijstandsontvangers (per 1000 inwoners)
1	west	G4	≥ 40
2	west	G4	≥ 40
3	oost	G32	20-40
4	zuid	G32	20-40
5	west	G32	20-40
6	noord	G32	≥ 40
7	oost	G32	≥ 40
8	zuid	G32	≥ 40
9	zuid	40.000-100.000 inwoners van 15-65 jaar	20-40
10	west	40.000-100.000 inwoners van 15-65 jaar	≥ 40
11	oost	20.000-40.000 inwoners van 15-65 jaar	20-40
12	noord	20.000-40.000 inwoners van 15-65 jaar	≥ 40

a Noord: Friesland, Groningen. Oost: Drenthe, Gelderland, Overijssel, Flevoland. Zuid: Limburg, Noord-Brabant, Zeeland. West: Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht.

Bron: SCP 2012

Interviews met klantmanagers

Klantmanagers hebben direct contact met bijstandsontvangers en zijn verantwoordelijk voor hun re-integratie. Hierdoor hebben ze een goed beeld van bijstandsontvangers en eventuele problemen met gedrag, uiterlijk en taal. De klantmanagers zijn benaderd door contact op te nemen met het hoofd van de sociale dienst van de betreffende gemeente. Wij vroegen hun of de gemeente wilde deelnemen aan het onderzoek, en zo ja, welke klantmanager we daarvoor konden benaderen. Alle gemeenten die we hebben benaderd, hebben deelgenomen aan het onderzoek. Bij zes gemeenten vond het interview plaats met één klantmanager, bij de andere helft met twee klantmanagers. In totaal zijn dus achttien personen geïnterviewd bij twaalf gemeenten.

In het onderzoek spreken we gemakshalve van 'klantmanagers', maar de functie-benaming van de geïnterviewde personen en de cliëntengroep die de respondenten onder hun hoede hebben varieert. Er zijn klantmanagers die zich bezighouden met cliënten die naar verwachting binnen zes maanden kunnen uitstromen, anderen richten zich op cliënten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Bijstandsontvangers die niet bemiddelbaar zijn naar werk (de 'zorgklanten') vielen meestal niet in de doelgroep van de respondenten. Ook verschilt de cliëntengroep naar leeftijd: we hebben met zowel klantmanagers WVB (bijstandsontvangers ouder dan 27 jaar) als klantmanagers WIJ

(bijstandsontvangers jonger dan 27 jaar) gesproken.

Tabel 3.2 geeft een overzicht van de functiebenaming, de caseload en de belangrijkste doelgroep van de geïnterviewde personen.

Tabel 3.2

Functie, caseload en cliëntgroep van klantmanagers

	functie	caseload	cliëntgroep
1	klantmanager	51	wwb ^a ; groot deel inburgeraars
2	coach	60	wwb; w11 ^b ; groot deel inburgeraars
3	klantmanager	–	inburgeraars/niet-westerse migranten
4	klantmanager wwb	45	wwb; kleine afstand arbeidsmarkt ^c ; inburgeraars
5	klantmanager w11	45	w11; kleine afstand arbeidsmarkt; inburgeraars
6	casemanager	80	wwb
7	teammanager project	n.v.t.	bijstandsontvangers 18-55 jaar; grote afstand arbeidsmarkt ^d
8	klantmanager	60	grootste deel w11
9	re-integratiecoach	60	grootste deel w11
10	jobmatcher	100	wwb; w11; kleine afstand arbeidsmarkt
11	werkcoach	65	kleine afstand arbeidsmarkt
12	klantmanager	130	diverse groep
13	jobhunter	n.v.t.	wwb; w11; kleine afstand arbeidsmarkt
14	klantmanager	50	moeilijk bemiddelbare cliënten
15	klantmanager	100-120	zittend bestand
16	klantmanager	76	grote afstand arbeidsmarkt (maar wel bemiddelbaar); inburgeraars
17	werkcoach	30	kleine afstand arbeidsmarkt
18	werkcoach	30	kleine afstand arbeidsmarkt

a Bijstandsontvangers ouder dan 27 jaar.

b Bijstandsontvangers jonger dan 27 jaar.

c Kortere dan zes maanden.

d Langer dan zes maanden.

Bron: SCP 2012

Opzet en uitwerking van de interviews

De interviews zijn afgenomen aan de hand van een checklist met onderwerpen die in het gesprek aan bod moesten komen. De interviews waren half gestructureerd. Bij een half gestructureerd interview liggen de onderwerpen vast, maar heeft de interviewer de ruimte op bepaalde onderwerpen door te vragen of de volgorde van de onderwerpen aan te passen aan het verloop van het gesprek. Voor het gesprek is een checklist opgesteld met de volgende onderwerpen.

- Wat zijn de functie en de taken van de respondent?
- Wat belemmert de re-integratie naar werk, met name op het terrein van gedrag, uiterlijk en omgangsvormen, en taal? En hoe vaak komen die belemmeringen voor?
- Hoe gaat de respondent om met bijstandsontvangers die bepaald gedrag, uiterlijk, enzovoort vertonen die mogelijk hun kansen op werk verkleinen?

- Hoe vaak en om welke redenen legt de respondent sancties op?
- Wat zijn de opvattingen van de respondent over de wenselijkheid en effectiviteit van de aangekondigde beleidsmaatregelen (zie inleiding)?

De interviews zijn opgenomen met een voicerecorder en vervolgens woordelijk uitgewerkt door een daarin gespecialiseerd bureau. De interviews zijn geanalyseerd met Atlas.ti, een softwarepakket voor kwalitatieve analyse. Met behulp van dit programma worden tekstfragmenten uit de interviews voorzien van een code, een korte omschrijving van het tekstfragment. Vervolgens kunnen de codes worden geordend naar thema's en categorieën die een totaalbeeld geven van de opvattingen van alle respondenten op een bepaald terrein. De analyses zijn verricht door twee onderzoekers. Dit maakte het mogelijk te toetsen of de tekstfragmenten door beide onderzoekers op dezelfde wijze werden geïnterpreteerd.

Interviews met werkgevers

Naast interviews met klantmanagers zijn negen interviews gehouden met werkgevers. Voor de selectie van werkgevers is klantmanagers gevraagd namen te leveren van werkgevers die recent te maken hebben gehad met (voormalig) bijstandsontvangers. In een aantal gevallen verwezen klantmanagers door naar een re-integratiebedrijf en zijn via het re-integratiebedrijf contactgegevens van een werkgever verkregen. In de meeste gevallen vonden de interviews plaats met werkgevers die op dat moment of in het verleden meerdere bijstandsontvangers hadden geplaatst en ruime ervaring hadden met bijstandsontvangers. Hierdoor hebben we in de interviews gesproken met een selectieve groep van werkgevers die bereid is bijstandsontvangers in dienst te nemen. Onderzoek onder werkgevers laat zien dat zij over het algemeen minder geneigd zijn deze mensen in dienst te nemen (De Gier et al. 2008). Het doel van deze interviews was echter niet om een representatief beeld te krijgen van hoe werkgevers in het algemeen staan tegenover het in dienst nemen van bijstandsontvangers, maar om inzicht te krijgen in het belang dat werkgevers hechten aan bepaalde gedragingen en uiterlijkheden wanneer zij bijstandsontvangers in dienst nemen en in hoeverre dit gedrag en uiterlijk zich volgens hen vaker voordoet bij deze groep dan bij 'reguliere' werknemers. In de tweede plaats wordt door middel van de interviews achterhaald of het beeld dat klantmanagers schetsen, overeenkomt met wat werkgevers hierover zeggen. Het kan bijvoorbeeld zijn dat klantmanagers bepaald gedrag en uiterlijk niet als problematisch zien voor de kansen op de arbeidsmarkt, terwijl werkgevers hierover juist kritisch zijn. Omdat de meeste klantmanagers namen van bedrijven uit de regio gaven, is er enige landelijke spreiding in de bedrijven die we voor het onderzoek hebben benaderd ontstaan.

Er zijn interviews gehouden met werkgevers uit uiteenlopende sectoren (zie tabel 3.3). Voor het merendeel gaat het om reguliere bedrijven die bijstandsontvangers een werkervaringsplaats bieden (werk met behoud van uitkering) of hen met loonkostensubsidie in dienst nemen. Daarnaast hebben we een re-integratiebedrijf gesproken dat zich door middel van werkervaringsplaatsen specifiek richt op bijstandsontvangers, een opleidingsinstituut dat (naast reguliere opleidingen) speciale opleidingstrajecten voor

bijstandsontvangers aanbiedt en een uitzendbureau. In de meeste interviews hebben we gesproken met de personen die direct betrokken zijn bij de selectie en begeleiding van de bijstandsontvangers: projectleiders of teammanagers. Twee keer spraken we met de leiding van het bedrijf: bij het beveiligingsbedrijf spraken we de directeur, en bij het uitzendbureau (een tweemanszaak) hebben we met beide eigenaren gesproken.

Tabel 3.3

Overzicht geïnterviewde werkgevers

	sector	functie	aanstelling/regeling
1	sloop en afvalverwerking	projectleider	loonkostensubsidie
2	productiewerk	production supervisor	werkervaringsplaatsen
3	verpleeghuis	teammanager	werkervaringsplaatsen
4	marketing/verkoop	projectmanager Training & Development	gesubsidieerde arbeid
5	thuiszorg	zorgcoördinator	verschillende regelingen
6	re-integratiebedrijf	rayonleider	werkervaringsplaatsen
7	opleidingsinstituut industrie	projectleider	loonkostensubsidie
8	beveiliging	directeur	loonkostensubsidie/ opleidingsbudget
9	uitzendbureau	eigenaars/directeuren (twee personen)	voornamelijk regulier werk

Bron: SCP 2012

Opzet en uitwerking van de interviews

Evenals de interviews met klantmanagers waren de interviews met werkgevers half gestructureerd. Vooraf is een checklist opgesteld met de volgende onderwerpen.

- Wat is de functie van de respondent binnen de organisatie?
- Hoe ziet de organisatie er in grote lijnen uit?
- Hoeveel bijstandsontvangers zijn in dienst genomen, in welke functies?
- Op welke wijze vindt werving en selectie van bijstandsontvangers plaats?
- Wat vinden de respondenten belangrijk bij de selectie (met name wat betreft gedrag, uiterlijk en omgangsvormen, taal)?
- Hoe verschillen bijstandsontvangers van ‘reguliere’ sollicitanten?
- Welke voorwaarden zijn nodig om bijstandsontvangers eerder/vaker aan het werk te krijgen?

De interviews zijn opgenomen met een voicerecorder en op dezelfde wijze uitgewerkt en geanalyseerd als de interviews met klantmanagers.

Noot

- 1 G32 is een samenwerkingsverband tussen (bestuurders van) 34 grote steden en is gericht op gezamenlijke belangenbehartiging en kennisdeling onder andere op het gebied van sociale zekerheid.

4 Gedrag, uiterlijk en taal van bijstandsontvangers

Een deel van de bijstandsontvangers heeft een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Een lage opleiding, weinig of geen werkervaring en psychische problemen maken het voor hen moeilijk om een baan te vinden. Werkgevers baseren de selectie van hun personeel echter niet alleen op opleiding en werkervaring. Presentatie en werknemersvaardigheden zijn misschien nog wel belangrijker, zeker wanneer het laaggeschoolde functies betreft. Het is dan ook niet onwaarschijnlijk dat gedrag, uiterlijk en taal een rol spelen bij het vinden van werk. Dit hoofdstuk beschrijft in hoeverre problemen met gedrag, uiterlijk en taal zich voordoen bij bijstandsontvangers en of dit volgens klantmanagers en werkgevers een belemmering is voor de re-integratie naar werk.

4.1 Problematisch gedrag

Problematisch gedrag bij bijstandsontvangers heeft volgens de geïnterviewde klantmanagers vooral betrekking op werknemersvaardigheden. Zij wijzen allemaal op het feit dat er geregeld cliënten zijn die afspraken niet nakomen, te laat komen of zich niet afmelden bij ziekte of afwezigheid.

Ze hebben geen idee van wat goed werknemerschap is. Het zit er gewoon niet in. Bijvoorbeeld 'ik voel me niet zo lekker, ik kom niet' en dan ondertussen andere dingen gaan doen. Of heel makkelijk zijn in het afzeggen: 'Ik kom vandaag toch maar niet, want ik moet effe wat regelen voor mijn moeder.' Normale werkende mensen doen dat op een dag dat ze vrij zijn. (klantmanager 11)

Hoe gedraag je je op de werkvloer, wat is normaal, wat niet. [...] Het op tijd komen, hoe ga je met collega's om, hoe kleed je je, wat doe je als je ziek bent en je niet kunt komen. Gewoon afmelden, dat zijn soms al dingen die lastig zijn voor mensen. (klantmanager 15)

Daarnaast worden gebrekkige omgangsvormen genoemd als probleem bij bijstandsontvangers. Het gaat daarbij om zaken zoals iemand een hand geven, rechtop zitten tijdens een gesprek en iemand aankijken. Mensen weten vaak niet hoe ze zich moeten gedragen op de werkvloer: ze hebben moeite met het accepteren van opdrachten van een baas, weten niet hoe ze met hun collega's moeten omgaan, wat ze aan hun collega's kunnen vertellen en wat niet, en komen gemakkelijk in een conflictsituatie terecht. Agressief gedrag komt ook voor, maar slechts twee klantmanagers gaven in het interview aan hier zelf mee in aanraking gekomen te zijn.

Gedrag is een groter probleem, dat is waar je mensen op terug krijgt. Met name conflict-hantering. Wat doe je als iets je niet bevalt, of als je baas je ergens op aanspreekt, of je moet iets doen waar je eigenlijk geen zin in hebt; hoe ga je daarmee om? (klantmanager 15)

Om een beeld te krijgen van de omvang van de problematiek hebben we klantmanagers gevraagd hiervan een globale inschatting te maken. Zij vinden dit echter moeilijk, of het nu gaat om gedrag, uiterlijk of taal. Bovendien hangt het af van de groep

bijstandsontvangers die zij onder hun hoede hebben. Schattingen van bij welk aandeel problematisch gedrag zich voordoet, liggen meestal tussen de 20% en 40%.

Opvattingen van werkgevers

Vrijwel alle geïnterviewde werkgevers geven aan dat bijstandsontvangers die via de gemeente bij hen worden geplaatst meer aanpassingsproblemen hebben dan reguliere werknemers. Ze zijn bijvoorbeeld al langere tijd uit het arbeidsproces en hebben geen werkritme, of er spelen nog andere problemen (schulden, verslaving, enz.) die een goed functioneren in de weg staan. Eén werkgever merkt op dat de gemeente bijstandsontvangers te veel 'pampert' en te veel voor hen regelt, zodat mensen in de bijstand niet meer gewend zijn om voor zichzelf te zorgen en zelfstandig taken uit te voeren.

Puur sociale en werknemersvaardigheden: op tijd komen, afspraken nakomen, hoe gedraag je je in een team, omgaan met leiding, omgaan met kritiek. Allemaal dingen die vanuit een werkgever gezien belangrijk zijn. Dus telefoons uit, petjes af, je kent het allemaal wel. [...] Het niveau van de cliënten [...] is behoorlijk laag en er is een behoorlijke afstand tot de arbeidsmarkt. (werkgever 6)

Met sociaal gerechtigden ben je veel meer aan het coachen. Omdat ze zo lang uit het werktraject zijn, ben je ze eigenlijk de eerste drie maanden bijna aan het opvoeden. (werkgever 8)

Om een indruk te krijgen van het belang van deze gedragsaspecten bij de re-integratie naar werk is aan werkgevers gevraagd welke eisen zij aan werknemers stellen. Ze vinden motivatie en de wil om te leren vaak belangrijker dan opleiding en werkervaring. Verder stellen ze eisen aan algemene werknemersvaardigheden, zoals op tijd komen, je afmelden bij ziekte of afwezigheid en de omgang met collega's en leidinggevende. Ook vinden ze het van belang dat mensen uiteindelijk in staat zijn om zelfstandig taken uit te voeren. Werkgevers zijn bereid hun eisen aan bijstandsontvangers in eerste instantie bij te stellen, maar op termijn moeten ze hieraan wel kunnen voldoen.

Als je niet kunt strijken, als je niet weet hoe een wasmachine werkt of als je niet weet hoe je ramen moet zemen, is het anders dan als je gewoon niet geschikt bent om zelfstandig te werken. Als iemand iets niet kan qua schoonmaakwerkzaamheden, die kan je het leren. Maar iemand die zelfstandig werken niet in zich heeft: het heeft geen zin om daar meer tijd in te steken. (werkgever 5)

4.2 Kleding en uiterlijk

Voor de meeste geïnterviewde klantmanagers is het niet moeilijk voorbeelden te geven van uiterlijkheden die volgens hen ongepast zijn en die ze regelmatig tegenkomen bij bijstandsontvangers. Ten eerste gaat het om mensen die problemen hebben met persoonlijke hygiëne en zichzelf niet goed verzorgen. Voorbeelden zijn een sterke lichaamsgeur, een onverzorgd kapsel, een ongeschoren gelaat, slonzige kleding of een zichtbaar slecht gebit.

Heel onverzorgd, stinken. Soms kan het [een kwestie zijn] van een keer naar de kapper en dan is het opgelost. Maar sommige mensen zien er echt niet uit. En sommigen hebben een geur bij zich waar je helemaal misselijk van wordt. (klantmanager 16)

Die man die rook uit z'n mond, echt niet normaal. Allemaal vieze tanden. Het was vreselijk om tegenover die man te zitten, en dan ben ik nog wel wat gewend. (klantmanager 11)

Ten tweede betreft het uiterlijkheden die met stijl of smaak te maken hebben en die ongepast zijn bij het betreden van de arbeidsmarkt. Voorbeelden zijn zichtbare tatoeages en piercings, een afwijkend kapsel of een te diep decolleté. Sommige cliënten doen hun best zich goed te verzorgen, maar weten zich 'net niet' op de juiste manier te presenteren, bijvoorbeeld door net iets te veel parfum te gebruiken, net iets te hard te praten, of net niet de juiste kledingcombinatie te kiezen.

Nou, ik denk dat toch het grootste deel van de mensen niet echt representatief is. Tattoos komen heel veel voor. Dat is niet altijd een probleem, maar soms echt wel. (klantmanager 7)

Je hebt ook meiden die komen hier met zó'n decolleté en zeggen dat ze bij de receptie willen zitten. Dan denk ik: ik weet niet welke receptie jij voor ogen hebt... (klantmanager 6)

De geïnterviewde klantmanagers schatten het aandeel bijstandsontvangers met een afwijkend uiterlijk tussen de 10% en 20%. Of de problemen belemmerend zijn bij de re-integratie naar werk hangt volgens hen mede af van de context en het soort werk waarnaar iemand wordt begeleid.

Als je graag vertegenwoordiger wilt worden, dan is het niet handig om met al die tattoos en piercings aan te komen, dan is de kans dat je wordt aangenomen klein. [...] Als iemand stratenmaker wil worden, dan is een rastakapsel wel een probleem vanwege de veiligheid, maar tattoos weer niet. Dus het ligt er een beetje aan waar je voor gaat. (klantmanager 7)

De meeste klantmanagers hebben te maken met cliënten die vanuit hun geloofsovertuiging een hoofddoek dragen. Alleen in de kleinere gemeenten is dit niet altijd het geval. De klantmanagers stellen expliciet dat een hoofddoek dragen geen belemmering is bij re-integratie op de arbeidsmarkt.

Je hoeft hem niet af te doen, dat is nergens goed voor. Een hoofddoek belemmert ook niet de kansen op de arbeidsmarkt. Je moet wel even kijken welke functie je ambieert natuurlijk. Maar de Albert Heijn heeft bijvoorbeeld zelf een leuke eigen kledinglijn voor de hoofddoekjes ontwikkeld. Dus ik bedoel maar, dat wordt wel gewoon geaccepteerd hier in Nederland. (klantmanager 7)

Wel geven zij aan dat een hoofddoek niet in alle sectoren wordt geaccepteerd. Een klantmanager zegt dat er in de regio sprake is van discriminatie: 'Men is hier niet echt fan van buitenlanders' (klantmanager 11). Klantmanagers wijzen er tevens op dat het uitmaakt hoe iemand een hoofddoek draagt: hoe meer van het gezicht bedekt is, hoe moeilijker het is om aan het werk te gaan. Bovendien is het van belang dat iemand met een hoofddoek Nederlands spreekt en zich 'westers' kleedt.

Dat is denk ik het verschil: ben je helemaal in gewaad, hoofddoek, noem maar op en je spreekt slecht Nederlands, of je hebt een hoofddoek en gewoon een leuk pakje eronder en je spreekt perfect Nederlands. Daar zit nu gelukkig wel een verschil in, je merkt een tendens dat werkgevers toch daarvoor gaan. (klantmanager 6)

Een boerka of nikab dragen wordt wel als problematisch gezien, maar dit komt zeer zelden voor. In slechts twee interviews wisten klantmanagers te melden dat er in hun gemeente ooit iemand in een boerka of nikab een uitkering had aangevraagd, zonder dat de klantmanagers hier zelf bij betrokken waren. In één interview kwam naar voren dat er in de gemeente twee streng islamitische mannen waren die zich zodanig presenteerden (met een 'moslimbaard') dat dit hun kansen op de arbeidsmarkt belemmerde.

Opvattingen van werkgevers

De eisen die de geïnterviewde werkgevers aan het uiterlijk stellen, verschillen per type baan. Een representatief uiterlijk is vooral een voorwaarde als werknemers direct contact hebben met de cliënten van het bedrijf, bijvoorbeeld als verkoper of receptioniste en in sommige functies in de beveiliging. In verzorgende beroepen is van belang dat mensen geen onfatsoenlijk of ordinair uiterlijk hebben. In logistieke functies en in de bouw hoeft men minder representatief voor de dag te komen, maar worden wel voorwaarden gesteld aan het uiterlijk vanwege veiligheidsoverwegingen. Een aantal werkgevers geeft voorbeelden waaruit blijkt dat sommige bijstandsontvangers niet aan hun eisen voldeden.

In het begin schrik je heel erg [...] dan krijg je zo'n hele groep: ze komen in trainingspak, ze hebben oorbellen, op gympies... niet het type beveiligers. [...] Je zegt geen piercings, geen oorbellen in onze beroepsgroep, je kan niet met gympen met witte sokken aankomen op een sollicitatiegesprek, je laat plaatjes zien van hoe beveiligers eruitzien. En als ze dan toch zo op sollicitatiegesprek een week later op ons kantoor komen, ja dan gaan we niet met zo'n kandidaat verder. (werkgever 8)

Die persoon koos er zelf voor om op klompen te lopen in combinatie met een kilt en hij zag eruit of hij zijn haar al twee weken niet gewassen had. Ik vind aan de ene kant niet dat je iemand daarop mag beoordelen, maar ja de bouw is een vrij harde sector [...]. Als hij als een soort Pipo de Clown over de bouw heen loopt, dan nemen mensen hem gewoon niet serieus. [...] Als ik hem alleen naar een bouwlocatie toe stuur en hij is nieuw, dan wordt hij gewoon poeierhard afgemaakt. (werkgever 1)

Een hoofddoek is volgens de geïnterviewde werkgevers in principe geen probleem, maar dat geldt niet voor alle beroepen. Een werkgever in beveiligingsbranche zegt voor de meeste functies geen hoofddoek te accepteren, terwijl een organisatie die veel cliënten van buitenlandse afkomst heeft het juist als een pre ziet.

4.3 Beheersing van de Nederlandse taal

Taalproblematiek bij bijstandsontvangers varieert van geen Nederlands kunnen spreken tot slecht taalgebruik of niet goed kunnen lezen en schrijven. Klantmanagers schatten het aandeel personen in hun caseload dat problemen op dit terrein heeft op ongeveer 20% tot 30%. Het percentage hangt uiteraard sterk af van de doelgroep van de klantmanager. Wanneer ze veel met inburgeraars werken, doet het probleem zich relatief vaak voor.

In de interviews komt herhaaldelijk naar voren dat het bereikte taalniveau bij inburgeringscursussen erg laag is. Als inburgeraars een taal cursus hebben gevolgd en deze met succes hebben afgerond, is hun taalniveau volgens klantmanagers nog niet voldoende om op de arbeidsmarkt aan de slag te gaan (zie ook hoofdstuk 5).

Er zit echt een discrepantie tussen wat de werkgever wil aan niveau, en wat de inburgering zegt dit is voldoende. [...] Ik heb een voorbeeld van een vrouw die ontzettend gemotiveerd was, enorm haar best heeft gedaan en in no time ingeburgerd was [...]. Toen hadden we een capaciteitstest aangevraagd, haar Nederlands was niet voldoende om die test te kunnen maken [...]. Terwijl zij een inburgeringsdiploma heeft, hiep, hiep, hoera. En ze kan er niks mee. (klantmanager 16)

Ook bij migranten die al langer in Nederland zijn, komt het voor dat zij de taal niet machtig zijn. Dit manifesteert zich bijvoorbeeld bij de oudere generatie Turken en Marokkanen. Uit de interviews ontstaat de indruk dat dit om een beperkt aandeel gaat.

Maar we komen ze uiteraard wel tegen, die echt met een tolk binnenkomen, die heel slecht Nederlands spreken en toch al jaren in Nederland zijn. Dat is wel frappant. Dat je al zo lang in Nederland bent en hier nog niet eens een gesprekje kan voeren. (klantmanager 6)

Klantmanagers benadrukken het belang van taal voor de re-integratie naar werk. Ook voor banen waar nauwelijks opleiding voor nodig is, willen werkgevers volgens hen iemand die Nederlands spreekt. Werkgevers hebben hier verschillende redenen voor. Ze willen ten minste een werknemer die eenvoudige instructies kan opvolgen, 'die begrijpt wat hij moet doen, zonder dat het vijf keer moet worden uitgelegd' (klantmanager 16). Daarnaast is het van belang dat werknemers veiligheidsinstructies begrijpen, bijvoorbeeld op etiketten in de schoonmaakbranche, of in de bouw.

Ook laaggeletterdheid komt voor bij bijstandsontvangers. Verschillende klantmanagers geven aan dat er veel schaamte is voor het niet kunnen lezen of schrijven. Mensen zeggen bijna nooit uit zichzelf dat ze ongeletterd zijn en proberen dit zo lang mogelijk te verbloemen. Klantmanagers proberen hier achter te komen door bijvoorbeeld te communiceren per e-mail of door cliënten iets te laten opschrijven waar ze bij zijn.

Mensen die niet kunnen lezen en schrijven. Dat komt veel vaker voor dan je in eerste instantie zou denken. Ook voor ons nog, al zie je cliënten vaker. Mensen hebben zulke trucjes aangeleerd om dat allemaal te verbergen, dat het nog best wel lastig is om die groep eruit te halen. (klantmanager 14)

Bijstandsontvangers zijn lang niet altijd in staat om een goed cv of goede sollicitatiebrief op te stellen. Volgens klantmanagers is vooral de schrijfvaardigheid een probleem, terwijl de spreekvaardigheid meestal wel voldoende is. Het komt echter voor dat het spreken van dialect of straattaal de re-integratie naar werk belemmert.

Opvattingen van werkgevers

De interviews met werkgevers bevestigen het belang van een goede taalbeheersing bij toetreding op de arbeidsmarkt. De geïnterviewde werkgevers vinden het belangrijk dat werknemers het Nederlands goed beheersen. Ze stellen taaleisen vanuit veiligheids-overwegingen en omdat het anders te veel tijd en moeite kost om mensen uit te leggen wat ze moeten doen. Sommige werkgevers maken uitzonderingen als het om bijstandsontvangers gaat.

Vaak geeft de gemeente dat netjes aan: hij is moeilijk verstaanbaar of hij spreekt de taal niet goed. Dan zeg ik bij voorbaat niet van: het hoeft niet. Bij ons is iedereen welkom, iedereen krijgt twee, drie kansen, we willen alle tijd en energie erin steken. (werkgever 2)

Bij ons moet je wel Nederlands kunnen spreken en schrijven, omdat we met een zorgdossier werken. Het is dus niet zo dat wij iemand in dienst kunnen nemen die alleen Turks praat en geen Nederlands kan schrijven of spreken, want dan is de communicatie tussen het kantoor en de medewerker moeilijk. Maar ja, gebrekkig Nederlands is goed genoeg. (werkgever 5)

4.4 Oorzaken van en verklaringen voor de problemen

De problemen met gedrag, uiterlijk en taal staan volgens klantmanagers vaak niet op zichzelf. Zij zien deze als onderdeel van een complex aan factoren en noemen verschillende onderliggende problemen die afwijkend gedrag of uiterlijk van bijstandsontvangers kunnen verklaren.

Verslaving, schulden en psychische problemen

Psychische problemen en verslaving komen relatief vaak voor in de bijstandsgroep. Deze problematiek kan van invloed zijn op gedrag en op persoonlijke verzorging. Ook een laag inkomen en schuldenproblematiek kunnen een rol spelen. Voor sommige mensen is het moeilijk om met hun beperkte budget regelmatig naar de kapper te gaan en nette kleding te kopen voor sollicitaties.

Mensen bijvoorbeeld die moeite hebben met hun persoonlijke hygiëne. [...] Soms zit iemand in een dusdanig slecht onderhouden huis dat er niet eens een badkamer is die functioneert. Dan kom je ook wel achter andere problemen, want er is natuurlijk veel meer aan de hand dan alleen werkloosheid. Vaak ook grote schulden of persoonlijke omstandigheden waarbij mensen uitvallen uit de maatschappij. (klantmanager 7)

Onbekendheid en onkunde

Het feit dat mensen zich ongepast gedragen of kleden, is volgens klantmanagers soms een kwestie van 'onkunde'. Niet iedereen heeft van huis uit de juiste vaardigheden meegekregen. Sommige cliënten weten simpelweg niet hoe ze zich moeten kleden voor een

sollicitatiegesprek en wat ‘gepast’ is of ‘netjes’. Ook cultuurverschillen kunnen een rol spelen. Gedrag dat in een bepaalde cultuur als positief wordt opgevat, kan op de Nederlandse arbeidsmarkt juist negatief uitpakken.

Het komt zeker wel voor dat mensen niet weten hoe ze zich moeten kleden. Bijvoorbeeld dat ze niet weten dat je niet met een enorm decolleté op een sollicitatiegesprek kan verschijnen. Mensen zijn zich daar niet van bewust. Er zitten soms ook families al generaties in de bijstand, die weten niet anders. Jongeren gedragen zich net zo als hun ouders, ze krijgen het van thuis mee. (klantmanager 4)

Bijvoorbeeld dat werkgevers ook niet altijd door hebben hoe je een ander, met een andere cultuur moet aanspreken. [...] Dat als mensen je niet aankijken dat het misschien te maken heeft met respect of verlegenheid, en dat het niet met ongeïnteresseerd zijn te maken heeft. Dat geeft een verkeerd beeld, terwijl het misschien eigenlijk een soort beleefdheidsvorm is. (klantmanager 1)

Gebrek aan motivatie

Wanneer bijstandsontvangers ongemotiveerd zijn om aan het werk te gaan, uit zich dit ook vaak in ongewenst gedrag of een slechte presentatie.

Ongemotiveerdheid met daaruit voortvloeiend dat je denkt: ‘Barst maar, ik zet dat petje lekker wel op, ik doe mijn oorbellen lekker toch niet uit.’ Dat vloeit daaruit voort. Dat is denk ik het grootste struikelblok voor mensen, die komen heel moeilijk aan de bak. (klantmanager 10)

Onderuitgezakt op een stoel zitten, kauwgum kauwend, petje achterstevoren op het hoofd. Nonchalant, iemand aanspreken op een manier waarvan je denkt: dat kan je absoluut niet maken. Heel duidelijk aangeven van ‘bij jou wil ik eigenlijk helemaal niet werken, maar ik moet zo nodig’. (klantmanager 13)

Het komt voor dat bijstandsontvangers bewust verkeerd gedrag of hun uiterlijk gebruiken om een doel te behalen, bijvoorbeeld om met rust gelaten te worden of om niet te hoeven werken.

Die door een grote mond, brutaal gedrag proberen om er uitgezet te worden. [...] Dan wordt je een maand uitgesloten van je uitkering en daarnaast krijg je een gebouwenverbod van minimaal zes maanden. Dan heb je een maand geen geld en dan heb je vijf maanden rust erachteraan. (klantmanager 7)

Toch is het volgens de klantmanagers niet zo dat de meeste mensen niet willen meewerken. Als mensen ongemotiveerd zijn, heeft dit volgens klantmanagers vaak een reden. Zo vinden ze het begrijpelijk dat mensen die herhaaldelijk zijn afgewezen bij sollicitaties of bij wie re-integratietrajecten weinig succes hebben, ontmoedigd raken en daardoor weinig gemotiveerd zijn. Ook de angst voor verandering en voor het onbekende kan hier, met name voor mensen die al langer in de bijstand zitten, aan ten grondslag liggen.

Die heeft op het moment vrijwilligerswerk. Ik zeg tegen hem: ‘Je moet echt een keer gaan vragen of je er echt aan het werk mag [...]’. Hij zegt van: ‘Nee dat doe ik niet.’ Ik zeg: ‘Maar

ik moest je ook naar het vrijwilligerswerk trappen, dat vond je ook hartstikke eng, is dit niet gewoon precies hetzelfde?’ Ja, het is eigenlijk wel hetzelfde. Maar dan moet je eerst door een hele muur heen van die angsten, en dat is ook deels waar die passiviteit uit komt: ik ben bang, ik word passief. (klantmanager 12)

In de interviews stellen de meeste klantmanagers goed te kunnen inschatten wanneer problematisch gedrag het gevolg is van onkunde en wanneer het te maken heeft met onwil of het bewust tegenwerken van de re-integratie. Hoewel de scheidslijn tussen ‘niet willen’ en ‘niet kunnen’ soms moeilijk te trekken is, zeggen klantmanagers over het algemeen dat ze de echte ‘niet-willers’ er wel uit kunnen halen.

4.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk stond de vraag centraal in hoeverre er volgens klantmanagers en werkgevers sprake is van problematiek rond gedrag, uiterlijk en taal bij bijstandsontvangers en of deze problemen een rol spelen bij de re-integratie naar werk. Uit de interviews blijkt dat problemen op dit terrein zeker voorkomen en dat ze ook van invloed zijn op de arbeidsmarktkansen van bijstandsontvangers.

Klantmanagers wijzen op gebrekkige werknemersvaardigheden (te laat komen, zich niet afmelden, niet met collega’s kunnen omgaan), een onverzorgd of ongepast uiterlijk, en het niet beheersen van de Nederlandse taal. Volgens een grove inschatting heeft circa 20% tot 40% van de bijstandsgroep problemen met werknemersvaardigheden, 10% tot 20% heeft een onverzorgd uiterlijk, 20% à 30% heeft problemen met de Nederlandse taal. Overigens stellen klantmanagers dat hoofddoekjes geen belemmering zijn om aan het werk te gaan, hoewel ze tegelijkertijd aangeven dat het niet in alle beroepsgroepen en regio’s wordt geaccepteerd. Daarentegen is het beheersen van de Nederlandse taal volgens klantmanagers en werkgevers een belangrijke voorwaarde om te participeren op de arbeidsmarkt.

De problemen op het gebied van gedrag en kleding zijn echter moeilijk te isoleren. Klantmanagers schrijven problemen met gedrag, uiterlijk en taal toe aan verschillende onderliggende problemen. Als mensen door hun gedrag niet aan het werk komen, wordt dit door klantmanagers vaak opgevat als ‘onkunde’. Ook als mensen ongemotiveerd zijn (of lijken) om aan het werk te gaan, ligt hier volgens klantmanagers meestal een andere oorzaak aan ten grondslag. De meeste klantmanagers zeggen wel ‘aan te voelen’ wanneer iemand echt niet wil werken.

5 Aanpak van problemen met gedrag, uiterlijk en taal

Dit hoofdstuk beantwoordt de vraag hoe klantmanagers en werkgevers omgaan met bijstandsontvangers die door gedrag, uiterlijk of taal hun arbeidsmarktkansen belemmeren. We richten ons hierbij vooral op de motieven om voor een bepaalde aanpak te kiezen. In de jaren tachtig van de twintigste eeuw beschreef de politicoloog Lipsky het werk van klantmanagers en de opvattingen die zij hebben over hun rol bij de re-integratie van werk (zie hoofdstuk 2). Ook nu blijkt Lipsky's beschrijving nog actueel. In dit hoofdstuk lichten wij drie thema's uit: ideologische overwegingen, de rol van *agents of social control*, en de keuze voor maatwerk.

5.1 Ideologische overwegingen

Mensen een kans geven

Klantmanagers verlenen enerzijds diensten, zoals het coachen richting werk, en anderzijds hebben zij een handhavingstaak. Deze taken kunnen op gespannen voet met elkaar staan: 'The street-level bureaucrat is almost always a judge as well as a server. Yet it is hard to do both at the same time' (Lipsky 1980: 4). Van oudsher is de beroepsmatige motivatie van klantmanagers voor een groot deel gelegen in de dienstverlening die zij aan cliënten bieden: mensen ondersteunen om hun weg op de arbeidsmarkt te vinden. De geïnterviewde klantmanagers willen hun cliënten vaak 'eerst nog een kans geven' voor zij overgaan tot sanctioneren. Wanneer cliënten herhaaldelijk over de schreef gaan, worden vaak wel maatregelen opgelegd (zie hoofdstuk 6), maar dit gebeurt meestal pas na een langere periode.

En dat is met iedere maatregel zo. Het is niet zo dat je iemand spreekt en iemand is aan het tegenwerken dat je gelijk zegt bam, we gaan gelijk... Nee, je gaat altijd nog een keer in gesprek, je geeft altijd iemand nog een kans [...] een kans om te veranderen, kans om dingen anders in te zien. (klantmanager 6)

Respect is een belangrijke norm

Klantmanagers hechten grote waarde aan het 'met respect' behandelen van hun cliënten, zo bleek uit de interviews. Dit respect uit zich vanzelfsprekend op de eerste plaats in de omgangsvormen met de cliënt en in de manier waarop (gevoelige) zaken worden besproken. Op de tweede plaats gaat het erom de wensen en mogelijkheden van de persoon te respecteren bij het zoeken naar werk. In hoeverre moet je iemand dwingen om bepaalde werkzaamheden te verrichten, ook als die niet bij die persoon passen? De overtuiging dat mensen 'wel zichzelf moeten kunnen blijven' kwam in veel interviews naar voren, met name wanneer het uiterlijkheden betreft. Tegelijkertijd worden hier ook wel grenzen aan gesteld.

Als je iemand hebt met lang haar en die houdt van hardrock, probeer je hem bij de lokale undergroundclub te plaatsen. Als je hem in een heel hip restaurant zou plaatsen met allemaal yuppen, dan voelt die jongen zich ook niet op z'n plek. [...] Zie je zo'n hardrocker in pak, dat gaat hij echt niet maanden volhouden. (klantmanager 11)

Daar zit het hem hè, die overtuiging: 'Ik hoef niet te veranderen, ik ben zoals ik ben, en mensen moeten me maar nemen zoals ik ben.' Of: 'Het komt vanzelf wel goed.' Terwijl ik denk: nee, dat hebben we nu twee jaar gezien en het komt niet goed. Dus je zult het nu anders moeten gaan doen, want anders blijf je nog twee jaar in deze situatie en dat moeten we niet willen. (klantmanager 17)

Ook met geloofsovertuigingen proberen klantmanagers respectvol om te gaan. Als iemand vanwege haar geloof een hoofddoek draagt of bepaalde werkzaamheden niet kan verrichten, wordt hiermee rekening gehouden bij het vinden van werk. Dit heeft echter wel grenzen. Als het vrouwen bijvoorbeeld verboden wordt te werken of als iemand anderen geen hand mag geven, kan dit volgens klantmanagers nooit een excuus zijn om niet aan het werk te gaan. Klantmanagers vinden het niet gemakkelijk een evenwicht te vinden tussen respect hebben voor de levensovertuiging van het individu (het morele oordeel) en verplichtingen opleggen die uit de wet voortvloeien (het juridische oordeel).

Ik zou bijvoorbeeld niet een moslima op een schip sturen met alleen maar mannen, omdat ik weet dat dat vanuit de cultuur problemen oplevert. Ik als persoon respecteer dat wel. [...] Ik kijk naar het individu. Een vegetariër laat je toch ook niet bij een vleesfabriek werken? (klantmanager 11)

Als je een baan weigert, dan kun je iemand daarop corrigeren. Maar als het op basis van geloofsovertuiging is, dan heb je in de wet niet zo veel. Als iemand zegt: 'Ik wil dat werk best wel doen, maar vanuit mijn geloof mag dat niet,' [...] Ja, wat moet je dan? [...] Dat je je wel afvraagt: wat staat er nu wel in de Koran en wat niet, de een zegt dit en de andere zegt dat. (klantmanager 11)

Opvattingen van werkgevers

Ook bij de geïnterviewde werkgevers spelen ideologische overwegingen een rol bij het in dienst nemen van bijstandsontvangers, hoewel economische motieven doorslaggevend kunnen zijn. Sommige werkgevers nemen bijstandsontvangers aan omdat het bij hun imago van maatschappelijk verantwoord of duurzaam ondernemen past. Uit de interviews wordt duidelijk dat bijstandsontvangers wel vaak extra begeleiding nodig hebben. De geïnterviewde werkgevers zien het als hun taak deze begeleiding te bieden. Dit gebeurt bijvoorbeeld door de inwerktijd of introductieperiode te verlengen. Soms wordt ook begeleiding vanuit de gemeente ingezet.

Je komt erachter dat er altijd wel een paar pareltjes tussen zitten, die moeten wat gepolijst worden, maar goed. Je geeft mensen een kans, die kans moeten ze wel echt zelf aangrijpen. Je wordt natuurlijk wel licht beloond om die mensen een kans te geven, dus dat is een wisselwerking, een samenwerking. Wat je wel in je achterhoofd moet houden: je moet er wel iemand op zetten die geduld heeft. (werkgever 1)

Die mensen zijn heel erg onzeker, hebben veel meegemaakt in hun leven. Die gaan eenmaal aan de slag en slaan helemaal open, het is niet normaal hoe die zich dan ontwikkelen. [...] Ze hebben meestal een betere band dan de normale mensen die we hier binnenhalen, omdat ze

eigenlijk al geen vertrouwen meer hadden om ooit iets leuks te vinden, ooit ergens nodig te zijn. (werkgever 5)

Mensen helpen heeft voor werkgevers wel grenzen. Als een bijstandsontvanger niet wil meewerken of zich niet goed gedraagt, hebben werkgevers – in tegenstelling tot klantmanagers – de mogelijkheid om de bijstandsontvanger weg te sturen.

Die twee mannen die mij belden: 'Sorry, maar dit is echt te koud, ik ga met dit weer echt niet buiten werken.' [...] Wat mij betreft moeten ze dan maar gewoon [de gemeente] bellen, dan moeten ze maar lekker binnen aan de slag. Het gebeurt ook dat we ergens onder de vloer moeten, dan ligt er gewoon een laag natte drek. Maar als ik een afspraak heb met de opdrachtgever dat we dat gaan doen, dan moet ik niet hebben van: 'Daar begin ik niet aan.' [...] Ik eis ook dat iedereen op tijd is. Als iemand zich daar stelselmatig niet aan houdt, dan moet hij gewoon vertrekken. (werkgever 1)

Volgens een van de werkgevers is de manier waarop bedrijven met bijstandsontvangers omgaan in sommige gevallen benedenmaats. Als bijstandsontvangers aan de slag gaan als 'goedkope arbeidskrachten' zonder dat daarbij de nodige begeleiding wordt geboden, kan dit op lange termijn juist averechts werken voor hun re-integratie.

[Er zijn van] die bedrijven die misbruik maken van proefplaatsingen. Dat is goedkope arbeid en na zes maanden iemand weer op straat zetten. En die is zo beschadigd. Hoe met die mensen wordt omgegaan, vind ik echt beschadigend, die willen niet meer uit de uitkering, die gaan heel snel terug naar de kaartenbak en die denken: ik wil nooit meer in die branche werken. (werkgever 8)

5.2 De rol van agents of social control

De rol van klantmanagers wordt soms omschreven als *agents of social control*: ze zien erop toe dat ontvangers van een uitkering zich gedragen zoals van hen wordt verwacht. Niet iedereen heeft van huis uit meegekregen hoe je je hoort te gedragen of kleden. Klantmanagers zien het als hun taak om dit hiaat op te vullen.

Het is niet anders dan voor jou en voor mij in een sollicitatiegesprek. Wij hebben het van nature wat meer meegekregen. Je krijgt het in opleiding mee, je leert al... Deze mensen geef je het in deze trajecten mee. Maar de basis is toch hetzelfde. (klantmanager 15)

Onacceptabel gedrag in de spreekkamer

Het 'opvoeden' begint al in de spreekkamer, waar klantmanagers van hun cliënten een bepaalde houding verwachten. In de interviews kwam herhaaldelijk naar voren dat ze bepaald gedrag niet tolereren. Cliënten worden hierop aangesproken en soms wordt een maatregel opgelegd. Vanzelfsprekend geldt dit in de eerste plaats voor agressief gedrag, onbehoorlijk taalgebruik of het uiten van dreigementen. Ook het meerdere malen niet komen opdagen op afspraken wordt vaak streng aangepakt. In het kader van dit onderzoek brachten klantmanagers ook naar voren dat een onverzorgd uiterlijk in de spreekkamer niet geaccepteerd wordt.

Je hebt ze echt hoor, die in een joggingbroek aankomen met slippertjes en in die stoel gaan hangen en zeggen: 'Als ik morgen een sollicitatiegesprek heb dan ben ik ineens heel anders.' Nee, dat ben je dan niet, want je bent maar een mens en veranderen, weten we, is altijd heel moeilijk, dus daar twijfel ik dan altijd heel erg over of dat zo is. En dat deel ik dus met ze, hoe ze al tegenover me zitten. (klantmanager 6)

Ik zeg altijd: 'Ik betaal voor je traject,' – want ik laat het ook zien hè, ik heb offertes van verschillende re-integratiebureaus – 'dit kost jij.' Dan schrikken ze wel. Ik zeg: 'Als jij zegt ik wil niet, ik zie het nut er niet van in, ja sorry hoor, dan kan ik beter een ander helpen.' (klantmanager 8)

Aanspreken op uiterlijkheden

Het is denkbaar dat klantmanagers het moeilijk vinden om mensen aan te spreken op hun gedrag en met name op uiterlijkheden. Dit kan immers gevoelig liggen en aan de persoonlijke levenssfeer raken. In de interviews erkennen de klantmanagers dat ze het soms lastig vinden om mensen hierop aan te spreken, hoewel sommigen van hen hier weinig moeite mee hebben. De meesten spreken hun cliënten hier uiteindelijk wel op aan en zeggen hier open en direct mee om te gaan. Het komt echter ook voor dat zaken als een onverzorgd uiterlijk nauwelijks bespreekbaar worden gemaakt.

Je moet wel dūrven. Want het is heel persoonlijk hè, dat je zegt: 'Ik vind dat je er niet leuk uitziet, ik vind dat je dit of dat zou moeten doen met je haren'. Dat is wel moeilijk. Net als het moeilijk is te zeggen: 'Je stinkt, je moet echt iets doen aan je lichaamsgeur.' Dat is moeilijk om bespreekbaar te maken. Ik doe het wel, maar ik vind het altijd wel heel moeilijk. (klantmanager 11)

De manier waarop klantmanagers uiterlijkheden aan de kaak stellen, hangt af van wie ze voor zich hebben. Bij vrouwelijke cliënten kan dit bijvoorbeeld gevoeliger liggen dan bij mannen. Bij alle groepen wordt de problematiek besproken, maar bij een 'puber die van de straat komt' wordt een directere methode gehanteerd dan bij 'een arm schuchter bijstandsmoedertje' (klantmanager 13).

Klantmanagers noemen een aantal strategieën om persoonlijke zaken beter bespreekbaar te maken. Ten eerste is het van belang dat klantmanagers de cliënt kennen en al een zekere vertrouwensband hebben opgebouwd. Gevoelige onderwerpen zoals het uiterlijk worden niet in de eerste gesprekken besproken of wanneer de klantmanager de cliënt maar een paar keer per jaar ziet. Ten tweede helpt het om het probleem luchtig te brengen of wordt humor gebruikt om het aan te kaarten. Ten derde is het van belang dat de gesprekken plaatsvinden in het kader van het vinden van werk. Klantmanagers kunnen dan wijzen op 'wat de werkgever ervan zal vinden', hetgeen de gesprekken minder persoonlijk maakt. Een van de klantmanagers geeft expliciet aan dat mede door 'de nieuwe focus op werk' problemen met gedrag en kleding goed bespreekbaar gemaakt kunnen worden. Ook uiterlijkheden die een uiting zijn van geloof of levensstijl zijn voor klantmanagers goed bespreekbaar, zolang het in het teken staat van het vinden van werk.

Maar je kunt iemand wel zeggen: 'Als jij die baan wil hebben, dan zal je toch die ijzerwinkel uit je gezicht moeten halen, want daar word je niet op aangenomen.' En dat gebeurt. (klantmanager 7)

Ik heb wel eens een intelligente vrouw gehad met veel capaciteiten die zo bedekt was dat het haar kansen op de arbeidsmarkt belemmerde. Ik heb haar gezegd: 'Je moet een keuze maken: zo bedekt blijven en je hele leven niet werken, of het afdoen en dan kun je je hele leven werken.' [...] Ze heeft er toen voor gekozen de hoofddoek naar achteren te dragen. Ze vond een baan en het gaat nu hartstikke goed met haar. (klantmanager 5)

Een van de redenen om de problematiek niet te bespreken, is dat het zich 'vanzelf oplost' als de cliënt verder in het traject zit. Cliënten passen zich soms vanzelf aan zodra ze voor ogen hebben welk beroep ze willen gaan uitoefenen en wanneer ze hiervoor een cursus of stage volgen. Ook heeft het volgens klantmanagers geen zin om mensen op hun uiterlijk aan te spreken als er andere problemen spelen die eerst moeten worden opgelost.

Van een aantal mensen die onverzorgd zijn, kom je er ook voorlopig nog niet aan toe om dat aan de orde te stellen, want vaak is het dan ook schuldenproblematiek, dus je verwijst ze al richting schuldsanering [...] Als mensen niet altijd maar de druk van die deurwaarder op zich voelen, dan gaan ze er ook vanzelf beter uitzien, ook minder uitgeblust. (klantmanager 1)

Opvattingen van werkgevers

Werkgevers die bijstandsontvangers in dienst nemen, hebben er naar eigen zeggen weinig moeite mee om mensen aan te spreken op hun uiterlijk. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat vaak al een selectie is gemaakt van sollicitanten, waarbij de 'extreme gevallen' zijn afgevallen. Werkgevers die veel met bijstandsontvangers werken, bieden soms een opleidingstraject of introductieprogramma aan waarin ook basale zaken aan de orde komen: hoe mensen zich moeten kleden, hoe ze hun haar moeten dragen, en dat ze zich moeten wassen en scheren.

Ik kan niemand daarin echt verplichten, vind ik, maar ik zou wel zeggen: 'Luister, het is gewoon gevaarlijk als je aan het werk bent, doe jezelf een plezier, want als je een keer achter een steigerpijp blijft hangen, dan scheurt je oor eraf.' Dus het is meer veiligheidstechnisch. (werkgever 1)

5.3 Keuze voor maatwerk

Klantmanagers dienen cliënten op uniforme wijze te behandelen zoals de wet dat voorschrijft, maar tegelijkertijd moeten zij enige flexibiliteit aan de dag te leggen en inspelen op de behoefte van individuele cliënten: 'The society seeks not only impartiality from its public agencies but also compassion for special circumstances and flexibility in dealing with them' (Lipsky 1980: 15). Dit zien we op een aantal manieren terugkomen in de opvattingen van klantmanagers.

Elke bijstandsontvanger is anders

In een eerder onderzoek naar de uitvoering van de bijstand uit de jaren tachtig beschreef de socioloog Engbersen reeds hoe contactambtenaren van de gemeente tegen hun klantenbestand aankijken.

Een opvallend kenmerk van het wereldbeeld van de contactambtenaar is de benadrukking van de uniciteit van cliënten. Wie aan hen vraagt om een globale typering te geven van verschillende categorieën cliënten zal keer op keer worden teleurgesteld. Er bestaan geen afgebakende typen cliënten, is de communis opinio; elke cliënt is uniek. (Engbersen 1990: 166)

Deze beschrijving komt ook terug in de interviews in dit onderzoek. Klantmanagers benadrukken steeds weer dat geen enkele bijstandsontvanger hetzelfde is en dat ieder een eigen aanpak nodig heeft.

Ik denk dat je niet zo stellig kunt zeggen 'het is zo'. Ik denk dat het verschilt per individu, ieder mens is weer anders, en ieder mens heeft weer een ander verleden, een andere omgeving, andere factoren. En iedere keer zul je daarnaar moeten kijken. (klantmanager 18)

Wat zit erachter?

Klantmanagers zoeken steeds naar de achtergronden van het gedrag of het uiterlijk van de cliënt. Ze beoordelen het gedrag of het uiterlijk niet op zichzelf, maar steeds vanuit de context, vanuit de omstandigheden waarin de cliënt verkeerd.

Maar wel kijken naar de situatie hè, wat is er aan de hand, wat is er gebeurd, hoe komt het allemaal zo. Het is niet: nou klaar ermee, een sanctie... Er zit vaak een verhaal achter. (klantmanager 17)

Je kunt soms jaren met iemand in traject zitten en heel lang het gevoel hebben dat hij niet wil, en uiteindelijk blijkt-ie niet te kunnen. En dat is natuurlijk wel heel belangrijk, dat je geen mensen gaat uitsluiten waar uiteindelijk iets anders mee aan de hand is. (klantmanager 15)

Volgens klantmanagers moet eerst de onderliggende problematiek naar boven worden gehaald om de juiste aanpak te kunnen kiezen om mensen weer aan het werk te krijgen. Ze proberen steeds het totale plaatje in beeld te krijgen. Dit kost tijd en energie, mede omdat veel mensen hun problemen niet direct op tafel leggen. Een klantmanager beschrijft het voorbeeld van een man die aan een depressie lijdt.

Ik had me dus helemaal in de luren laten leggen, want intussen begon ik te denken: hij wil niet. Dus had ik hem in een pittig traject gestopt waar hij iedere dag moest zijn, een beetje streng. En dan krijg je in een keer dit op tafel. Dat heb ik ook gezegd: 'Waarom zeg je dat niet eerder?' Dan hadden we al in een vroeger stadium een heel andere kant op kunnen gaan. Dus soms is het wel heel moeilijk om te doorzien: wat zit er nou achter? (klantmanager 16)

Dan komen die problemen pas aan de orde, met een uurtje zie je dat niet. Dan zie je wat men wil laten zien. En je gaat niet zomaar tegen de eerste de beste willekeurige vreemde je hele hebben en houden op tafel leggen, toch? Je moet bij de bijstand toch al zo veel laten zien. (klantmanager 7)

Individuele versus massale aanpak

Omdat elke situatie en elke cliënt weer anders is, is het volgens klantmanagers niet altijd mogelijk het werk te standaardiseren en volgens een bepaald protocol te werken. Het bureaucratisch ideaal dat elke cliënt op gelijke wijze wordt behandeld, gaat om die reden niet altijd op. Klantmanagers maken in hun aanpak onderscheid tussen cliënten. Dat geldt ook voor hoe snel men overgaat tot het opleggen van een sanctie.

Coaching is ook gezond verstand en afstemmen op het individu. Bij de een werkt het wel en bij de ander werkt het niet. [...] Je kunt van alles in de wetgeving vastleggen, maar je moet toch kijken naar het individu. (klantmanager 11)

Ik ga niet zomaar ineens een alleenstaande moeder een verlaging van 100% opleggen. [...] Dat vind ik moeilijk omdat daar vaak kinderen mee gemoeid zijn, dat is geen leuke situatie. Maar het is ook weer zo: we leggen het nooit zomaar op, er gaan altijd gesprekken aan vooraf. Mensen weten waar ze aan toe zijn en wat ze dus riskeren. (klantmanager 6)

Opvattingen van werkgevers

Ook werkgevers die veel met bijstandsontvangers werken, pleiten voor 'maatwerk'. De bijstandsontvangers hebben met elkaar gemeen dat ze extra aandacht en begeleiding nodig hebben, maar het is niet op voorhand te zeggen welke aanpak het beste is om hen te re-integreren naar werk.

Geef iemand gewoon wat meer tijd, dat is eigenlijk het enige dat ik in de tussentijd heb geleerd. Bij de een is de fluwelen handschoen de manier om iemand enthousiast te maken en bij de ander moet je heel duidelijk zeggen: 'Dit is zwart en dit is wit, en dit mag je wel en dat mag je niet.' Verdiep je een beetje in de persoon, want iedereen is verschillend. (werkgever 1)

5.4 Aandacht voor gedrag, uiterlijk en taal bij de re-integratie naar werk

Aan gedrag (werknemersvaardigheden), uiterlijk en taal wordt ruim aandacht besteed in de dienstverlening aan bijstandsontvangers. Klantmanagers noemen een aantal middelen die worden ingezet om de vaardigheden en het uiterlijk van hun cliënten te verbeteren.

Aandacht voor gedrag

Sollicitatietrainingen vormen een belangrijk onderdeel van de dienstverlening. Cliënten krijgen cursussen aangeboden waarin ze leren te solliciteren, een brief op te stellen en een sollicitatiegesprek te voeren. Een aantal klantmanagers geeft aan zelf regelmatig mee te gaan naar sollicitatiegesprekken om te zien hoe cliënten zich daar gedragen en om hen eventueel bij te sturen.

Ik ga vaak mee met gesprekken, eigenlijk steeds meer. [...] En dan merk ik dat de kans op slagen vele malen groter is, omdat ik tijdens of vlak voor het gesprek zeg: 'Joh, kauwgom uit je mond, petje af, doe je shirtje een beetje dicht,' dat soort dingen. Of dat ik even een por geef: ga eens wat rechter op zitten. Of iemand slaat dicht tijdens het gesprek [...] Want dat zijn ook dingen die voorkomen hè, dat mensen op zich gemotiveerd zijn, best wel gekleed gaan zoals het hoort, ook een goede attitude hebben, maar gewoon niet uit hun woorden komen. Niet

weten wat ze bij een werkgever moeten zeggen. Ze hebben het misschien wel geleerd op een training of zo, maar op het moment dat ze bij die werkgever zitten is het: wat moet ik nu zeggen. (klantmanager 13)

Werknemersvaardigheden krijgen veel aandacht in de dienstverlening aan cliënten. Veel trajecten die worden ingekocht, bevatten elementen over hoe men zich moet gedragen op de werkvloer. De toeleiding naar werk gebeurt meestal stapsgewijs. Eerst doen cliënten vrijwilligerswerk, waarna hun activiteiten een meer verplichtend karakter krijgen. Cliënten die aan het werk gaan, hebben vaak veel begeleiding nodig bij (basale) werknemersvaardigheden. Hiervoor kunnen werkstages, werkervaringsplaatsen, enzovoort worden ingezet.

We beginnen met structuur, dat is belangrijk: kun je op tijd komen, weet je waar je naartoe moet, waar parkeer je je auto, heb je überhaupt een auto, heb je vervoer, durf je met de bus. Zo basaal kan het zijn. We hebben cliënten die we niet op traject krijgen omdat ze niet met de bus durven. [...] We gaan echt terug naar de basis. (klantmanager 15)

Aandacht voor uiterlijk

Bijstandsontvangers worden door de klantmanagers en in trajecten gecoacht ten aanzien van kleding en uiterlijk. Hier wordt bijvoorbeeld in sollicitatietrainingen aandacht aan besteed. In sommige gemeenten zijn er instanties, zoals 'Dress for Succes', die gratis kleding bieden aan werklozen die geen gepaste kleding voor een sollicitatiegesprek hebben.

Bepaalde instellingen die mensen voorzien van gepaste kleding als ze gaan solliciteren, dat kost dan niets. [...] Die helpen zelfs om een begingarderobe aan te schaffen voor de eerste maand werk als je een baan hebt. In het begin heb je niet gelijk salaris. Je moet toch ergens mee voor de dag komen, en vier weken lang in hetzelfde pak... (klantmanager 7)

In sommige gevallen worden financiële middelen aangewend om cliënten tegemoet te komen in de kosten van een beter uiterlijk, al zijn die middelen beperkt. Het gaat bijvoorbeeld om tandartskosten voor cliënten van wie het gebit zo slecht is dat dat hun arbeidsmarktkansen belemmert. Ook om kleding aan te schaffen, wordt wel eens een beroep gedaan op de bijzondere bijstand. Een enkele klantmanager noemde de mogelijkheid om een stylingadviseur in te zetten die met de cliënt gaat winkelen en advies geeft over 'hoe je er met een redelijk budget toch leuk uit kan zien' (klantmanager 11).

Ik heb gezegd hoe ik dat hemdje wil hebben [...]. Toen gaf ze aan: 'Dat klopt, maar ik heb natuurlijk een bijstandsuitkering,' en ze had geen geld om een hemdje te kopen. Toen ben ik met haar in de pauze even de stad in geweest, de Zeeman in, hemdje voor haar gehaald en helemaal gelukkig. (klantmanager 9)

Wel als het direct gerelateerd is aan werk. Mensen die in de horeca kunnen gaan werken en nette schoenen moeten hebben als eis, dan heb je vanuit het werkdeel wel de mogelijkheid om daar een vergoeding voor te geven. Maar niet: goh ga eens lekker de stad in met een cheque en laat er wat van maken... Nee helaas. (klantmanager 16)

Aandacht voor taal

Voor mensen van niet-Nederlandse afkomst worden inburgeringscursussen ingezet. Het niveau waarop mensen in deze cursussen Nederlands leren, is volgens klantmanagers echter vaak niet toereikend voor de arbeidsmarkt. De manier waarop gedacht wordt over het verbeteren van de taal verschilt. Aan de ene kant geeft een aantal klantmanagers aan dat taaltraining geen taak van de gemeente is en dat er geen middelen beschikbaar zijn om – boven op de inburgeringscursussen – taaltrajecten in te kopen. Aan de andere kant waren er ook klantmanagers die in zulke gevallen cliënten direct op een taal cursus zetten, want ‘die taal moet beter worden, dat is echt zo’n essentieel punt’ (klantmanager 6).

In principe zetten we vanuit de gemeente alleen maar een inburgeringstraject in, dat gaat tot niveau 2. Dat is om aan het werk te gaan behoorlijk laag. [...] We gaan niet verder op taaltraining, je moet begeleiden naar werk, dat is beleid van de gemeente [...]. Maar tegelijkertijd merk je dat 2, het inburgerniveau, gewoon te laag is. (klantmanager 14)

Vaak worden taalcursussen in een combinatietraject aangeboden, waarbij cliënten aan het werk gaan en een taaltraject of een cursus ‘taal op de werkvloer’ volgen, vanuit de gedachte dat ‘je in de praktijk de taal gewoon veel beter leert dan wanneer je alleen maar naar school gaat’ (klantmanager 2).

5.5 Samenvatting

De taakopvatting van klantmanagers is primair gericht op het begeleiden van hun cliënten naar werk. Onderdeel van deze taakopvatting is volgens hen ook het aanspreken van cliënten op hun gedrag, uiterlijk en taal. Klantmanagers zijn hier over het algemeen tamelijk open in, al zijn hier uitzonderingen op. Dit geldt onder meer wanneer het uiterlijkheden betreft die een uiting zijn van iemands persoonlijke levensovertuiging. Doordat er meer aandacht gekomen is voor de toeleiding naar werk, is het in de loop der jaren gemakkelijker geworden deze problematiek aan te pakken. Door gedrag, uiterlijk en taal te koppelen aan de eisen die op de arbeidsmarkt worden gesteld, is het voor klantmanagers minder persoonlijk geworden om over gevoelige zaken te spreken. Wel komt duidelijk uit de interviews naar voren dat zulke zaken alleen bespreekbaar zijn als er een vertrouwensband is tussen de klantmanager en de cliënt, en er regelmatig contact is. In de eerste paar gesprekken komen persoonlijke of gevoelige zaken niet zo snel aan de orde.

Bij de aanpak van problematiek rond gedrag, uiterlijk en taal zien klantmanagers voor zichzelf een belangrijke rol weggelegd als ‘opvoeders’. Juist als er problemen zijn met gedrag, uiterlijk en taal zien ze het als hun taak om mensen hierin te begeleiden of een traject aan te bieden waarin deze problematiek aan de orde komt. Hiermee hangt samen dat klantmanagers steeds proberen te achterhalen wat de achtergrond van de problematiek is en in welke context deze is ontstaan. Elke persoon is uniek en de problemen met gedrag, uiterlijk en taal staan niet op zichzelf. Hierdoor is het moeilijk om eenzelfde lijn te trekken in de aanpak van de problematiek en ook in het opleggen van sancties.

Versillende klantmanagers merkten op dat het taalniveau van de inburgeringscursus te laag is om te kunnen functioneren op de arbeidsmarkt. In sommige gemeenten worden taalcursussen ingekocht, andere gemeenten zijn daar terughoudender in. Het is niet duidelijk wie verantwoordelijk wordt gesteld als een inburgeringstraject te weinig oplevert en een cliënt de taal onvoldoende beheerst.

6 Het toepassen van sancties in de bijstand

Op grond van de Wet werk en bijstand (wwb) kunnen klantmanagers bijstandsontvangers korten op hun uitkering. Voorbeelden van ‘maatregelwaardig gedrag’ zijn onder andere het niet meewerken aan de re-integratie of werkweigering. Dit hoofdstuk beoogt weer te geven welke overwegingen klantmanagers hebben om al dan niet een sanctie op te leggen. Het in kaart brengen van de opvattingen en houding van klantmanagers ten aanzien van sanctioneren biedt mogelijk inzicht in eventuele knelpunten in de uitvoering van de voorgenomen beleidswijzigingen (zie hoofdstuk 1). Overigens richten we ons hier alleen op sancties voor het niet nakomen van re-integratieverplichtingen. Sancties op basis van fraude en het niet nakomen van de informatieverplichting worden buiten beschouwing gelaten.

6.1 Hoe en wanneer leggen klantmanagers sancties op?

Hoe vaak worden sancties opgelegd?

Klantmanagers hebben in de interviews een indicatie gegeven van hoe vaak het voorkomt dat ze een sanctie opleggen en op welke gronden ze dat doen. Van de achttien geïnterviewde klantmanagers leggen drie personen regelmatig sancties op, bij circa 20% tot 50% van de uitkeringsgerechtigden in hun caseload. Zes klantmanagers zeggen dat ze wel eens een sanctie opleggen, maar dat niet zo vaak hoeven te doen. Zij geven antwoorden als: ‘Ik heb er wel eens een keer eentje voor een maand uitgesloten.’ Vier klantmanagers hebben geen duidelijk antwoord gegeven op de vraag hoe vaak ze sancties opleggen. Net als bij de vraag naar het vóórkomen van gedragsproblemen vinden klantmanagers het moeilijk in te schatten hoe vaak ze precies sancties opleggen. Dat vijf klantmanagers geen sancties opleggen, heeft te maken met de functie of het project waar ze op het moment van het interview werkten. Twee van hen zetten zich het afgelopen jaar in voor een (Work First-) project waarbij ze cliënten via een payrollconstructie bij een extern bedrijf aan het werk zetten. Omdat hun cliënten dus (nog) geen uitkering ontvangen, was het niet mogelijk op de uitkering te korten. Daarnaast zijn twee klantmanagers aan de slag als jobhunter of *jobmatcher*. Wanneer een uitkeringsgerechtigde niet voldoende meewerkt aan het tot stand laten komen van een match, zal de jobhunter dit wel terugkoppelen aan de klantmanager die de uitkeringsgerechtigde begeleidt.

Wanneer klantmanagers besluiten een sanctie op te leggen, zetten zij in feite een procedure in gang die uiteindelijk tot een sanctie kan leiden. Hoewel het exacte protocol kan verschillen per gemeente, komt het er globaal op neer dat klantmanagers een brief opstellen waarin ze vermelden welke feit is voorgevallen en waarin ze beargumenteren waarom dit tot een verlaging van de uitkering leidt. Daarna zal een uitkeringsgerechtigde in de gelegenheid gesteld moeten worden hierop te reageren. Dit gebeurt in het zogenoemde hoor-en-wederhoorgesprek. Los daarvan leggen klantmanagers hun voorstel voor aan een ‘beslisser’, die naar de juridische kant van de zaak kijkt en die beoordeelt of het geconstateerde feit inderdaad maatregelwaardig is, en of afdoende

duidelijk is dat het gedrag verwijtbaar is. De opgelegde sancties variëren van een eenmalige korting van 10% op de uitkering tot het stoppen van de uitkering gedurende drie maanden. Sancties kunnen ook worden ingezet in de vorm van een waarschuwing, dat wil zeggen een voorwaardelijke verlaging van de uitkering.

Sanctioneren op gedrag

Redenen voor klantmanagers om een sanctie op te leggen, zijn bijvoorbeeld het niet nakomen van afspraken, niet meewerken aan een traject, niet komen opdagen bij een opleiding of re-integratietraject, geen projectplan willen ondertekenen, ongeoorloofd verzuimen, geen informatie geven, een arbeidsaanbod weigeren, een traject verstoren, en agressief gedrag vertonen of bedreigingen uiten. Uit de interviews komt naar voren dat de grens tussen acceptabel en onacceptabel gedrag een groot schemergebied kent. Niet voor al het 'ongewenste gedrag' wordt een maatregel opgelegd. Klantmanagers maken eerst altijd een afweging of het gedrag verwijtbaar is. In hoofdstuk 4 werd echter reeds geconstateerd dat het soms moeilijk te beoordelen is of het gedrag de cliënt is aan te rekenen.

Als iemand willens en wetens het traject versjeert, dan is het voor mij duidelijk. Maar er zit vaak nog heel veel tussen. Ik geef pas een sanctie op het moment dat ik er echt van overtuigd ben dat het aan de cliënt te wijten is. (klantmanager 14)

Klantmanagers hebben veel ruimte om zelf beslissingen te nemen ten aanzien van het sanctioneren, zo blijkt uit de interviews. Deze autonomie kan ertoe leiden dat er veel verschil is in de benadering. Een van de klantmanagers merkt op dat de hoeveelheid sancties die wordt opgelegd deels met het karakter van de klantmanager te maken heeft: de een is meer een *people person* en de ander meer een *dictator*. Een van de oplossingen om het werk af te stemmen en de eigen handelwijze te toetsen aan die van collega's is intervisie. Dit lijkt niet heel frequent te gebeuren, hoewel de geïnterviewde klantmanagers belang hechten aan onderlinge afstemming op dit terrein.

Tien casemanagers, tien verschillende mensen. Je zit ook met jezelf in het werk. De een is er heel makkelijk in: een licht vergrijp en je krijgt gewoon de maatregel die erbij hoort, en de ander heeft er een hele andere lijn in. (klantmanager 14)

We zijn ermee bezig op regelmatige basis intervisiemiddagen te organiseren, dat we een uurtje wat casussen doornemen, van: wat doe jij ermee? Ik denk dat uniformiteit in het opleggen van maatregelen ook aan de orde zou moeten komen. Dat doen we eigenlijk heel weinig. (klantmanager 11)

Sanctioneren op uiterlijk en taal

Op uiterlijk en taal wordt op dit moment nauwelijks gesanctioneerd, al zijn er wel uitzonderingen. Als iemand niet wil meewerken aan een taalcursus of aan een traject waarvan presentatie en persoonlijke verzorging een onderdeel vormen, kan dit een reden zijn om te sanctioneren. In de meeste gevallen gaat het echter niet zozeer om de taal of het uiterlijk op zichzelf, maar om een gebrek aan inzet in het algemeen.

Het is een total package. Het is waarschijnlijk niet alleen de taal die eraan schort. Er zal ongetwijfeld veel meer zijn waaruit je merkt dat de motivatie van de persoon niet helemaal... Ik denk dat je het dan gaat hebben over sanctioneren, niet eerder. (klantmanager 17)

Wanneer duidelijk is dat een persoon geen moeite heeft gedaan om zich de taal voldoende eigen te maken, of dit heeft laten versloffen waardoor het taalniveau in de loop van de tijd achteruit is gegaan, kan op grond hiervan een sanctie worden opgelegd.

Als iemand taalniveau 4 had en na drie jaar nog maar niveau 2 heeft, dan vind ik dat verwijtbaar. Dat heb ik ook een aantal keer toegepast. Eerst een waarschuwing: pak het op, ga thuis weer het huis-aan-huisblaadje lezen, voorlezen aan vrouw en kinderen, spreek thuis vooral Nederlands en je eigen taal als tweede taal, en niet andersom. Als dat dan na twee maanden nog steeds hetzelfde is of nog slechter is geworden, dan vind ik dat maatregelwaardig gedrag. (klantmanager 13)

Opvattingen van werkgevers

Werkgevers kunnen geen sancties opleggen, maar kunnen wel dreigen met ontslag. Dit heeft echter niet altijd financiële consequenties voor bijstandsontvangers, omdat ze bijvoorbeeld met behoud van uitkering werken of omdat het salaris nauwelijks hoger ligt dan het bijstandsniveau.

Want als ze bij ons die uren niet maken: ze krijgen het toch aangevuld. Of ze nou tien uur werken of 30 uur, ze krijgen toch hetzelfde bedrag. Daarom zijn ze meestal minder gemotiveerd. (werkgever 5)

Als de werkgever niet verder wil met de bijstandsontvanger, komt die persoon meestal weer terug in de bijstand. Het is dus in het belang van de gemeente om de vinger aan de pols te houden. Vaak is er dan ook nauw contact tussen de werkgever en de klantmanager. Wanneer een bijstandsontvanger zich niet aan de gedragsregels van de organisatie houdt, wordt dit teruggekoppeld naar de gemeente. Op deze wijze wordt er vanuit twee actoren druk uitgeoefend op de uitkeringsgerechtigde: de werkgever kan dreigen met ontslag, de gemeente met het korten op de uitkering.

We hebben gelukkig heel goed contact met de gemeente. Dus als een medewerker niet komt opdagen of zich ziek meldt of geen oppas heeft, dan koppelen we direct terug naar de gemeente en die neemt dan ook zelfstandig contact op met de persoon. Wij nemen natuurlijk als werkgever contact op met haar om te zeggen dat dit niet een normale gang zaken is, maar de gemeente doet dat ook nog eens, die blijft daar wel achteraan zitten. (werkgever 5)

6.2 Overwegingen bij het opleggen van sancties

Uit paragraaf 6.1 ontstaat de indruk dat klantmanagers in het algemeen terughoudend zijn in het opleggen van maatregelen. Ook uit eerder onderzoek blijkt dat zij sancties zien als een *ultimum remedium* (IWI 2011). Alle klantmanagers geven aan dat er ongewenst gedrag in de bijstand is waarvoor geen maatregelen worden opgelegd. Voor een groot deel heeft dit te maken met de vraag in hoeverre het gedrag de cliënt is aan te rekenen. Klantmanagers zien de problematiek als onderdeel van een complex van problemen.

Er zijn echter meer overwegingen die meespelen bij de keuze om wel of geen sanctie op te leggen. Die komen in deze paragraaf aan de orde.

Re-integratie versus handhaving

De geïnterviewde klantmanagers vinden het activeren van bijstandsontvangers vaak belangrijker dan hun handhavingstaak. Zij benaderen de (voorwaardelijke) sanctie als een van de hulpmiddelen die ze kunnen inzetten om bepaald gedrag bij cliënten te bewerkstelligen. De sanctie moet dan wel wat 'opleveren'. Volgens klantmanagers moeten sommige mensen het in hun portemonnee voelen voordat ze hun gedrag aanpassen, terwijl bij anderen een maatregel juist averechts werkt. Klantmanagers kijken dus niet alleen naar het feitelijke gedrag en of dit maatregelwaardig is, maar vooral of de sanctie uiteindelijk helpt bij de re-integratie naar werk.

Goed beschouwd moeten we allemaal de verordening en de wet uitvoeren. Maar uiteindelijk ben je allemaal een beetje zoekende in het belang om die cliënt aan het werk te krijgen.
(klantmanager 15)

Klantmanagers die sancties inzetten, zien dit als een hulpmiddel om bijstandsontvangers te sturen in hun gedrag. Mensen die eerst niet komen opdagen op hun afspraak met de klantmanagers doen dit soms wel als ze een sanctie krijgen of als de uitkering wordt geblokkeerd. Klantmanagers zetten sancties ook in als pressiemiddel om hun cliënten in een gewenste richting te krijgen. Dit doen ze bijvoorbeeld door een sanctie als een soort keuze voor te leggen, in de hoop dat de uitkeringsgerechtigde voor het gewenste alternatief kiest.

Ik zeg: 'Dan hebben wij dus nu een deal: ben je per 1 mei aan het werk, dan zie ik af van de maatregel. Maar heb jij per 1 mei geen werk, dan krijg je alsnog die maatregel.' Ik gebruik dat als een soort onderhandeling, omdat ik denk dat hij zwartwerkt. Maar het kost me veel meer tijd om te bewijzen dat hij zwartwerkt dan dat ik nu een soort deal met hem maak. (klantmanager 15)

Sanctioneren kan er echter ook toe leiden dat mensen moeilijker naar werk zijn te begeleiden of verder van de arbeidsmarkt af komen te staan. Het opleggen van een maatregel kan schadelijk zijn voor de opgebouwde vertrouwensband met een cliënt. Klantmanagers stellen dat een vertrouwensband een noodzakelijke voorwaarde is om cliënten te re-integreren naar werk. Wanneer de klantmanager 'geld afneemt' door een sanctie op te leggen, kan dit weerstand oproepen en ervoor zorgen dat iemand niet het ongewenste gedrag aanpast, maar juist onhandelbaar wordt.

Werkcoaches moeten ook nog verder met de cliënt, dat maakt het lastig. Als ik jou begeleid naar werk en ik zeg: 'Je hebt je er niet aan gehouden, je krijgt een maatregel', dan breekt er iets in onze relatie. (klantmanager 11)

In plaats van een sanctie kiezen klantmanagers eerder voor andere, aan re-integratie gerelateerde manieren om uitkeringsgerechtigden te bestraffen. Zo spreekt een van de klantmanagers over het inzetten van 'pesttrajecten', bijvoorbeeld de cliënt papier laten prikken. De essentie van zulke trajecten is dat van uitkeringsgerechtigden verwacht

wordt dat ze veel uren maken in laag gewaardeerd werk. Een andere klantmanager stelt dat het soms ook kan helpen om uitkeringsgerechtigden regelmatig 'lastig te vallen'.

Bij een collega heeft pas iemand op eigen verzoek haar uitkering laten beëindigen, omdat ze het gewoon beu was, want die collega belde haar iedere dag, ze was het spuugzat. (klantmanager 16)

Het spanningsveld tussen de dienstverlenende en handhavingstaak van klantmanagers roept de vraag op hoe deze taken in de uitvoering het best kunnen worden georganiseerd. Een mogelijkheid zou zijn re-integratie en handhaving zo veel mogelijk te scheiden. In de interviews kwam naar voren dat het risico op de omschreven neven-effecten van sanctioneren enigszins worden beperkt wanneer de uitkeringsgerechtigde het beeld heeft dat niet de klantmanager maar een andere afdeling, bijvoorbeeld de afdeling handhaving, de sanctie heeft opgelegd. Dit heeft echter ook nadelen, zo blijkt uit het citaat hierna.

We waren eerst versnipperd. Je had een team dat deed de aanvragen, ik zat dan in een back-office met heronderzoeken, en dan had je nog een team dat deed bijzondere bijstand, en dan nog een apart groepje dat mensen naar werk begeleidde. Nu heb je één cliënt met het hele pakketje eromheen. Het is natuurlijk ook een nadeel, omdat je soms met verschillende petten op naar dezelfde cliënt zit te kijken, maar je hebt de cliënt wel helemaal in beeld, je weet wat er speelt. (klantmanager 16)

Financiële consequenties voor de cliënt en betrokkenen

Wanneer een sanctie wordt opgelegd aan een bijstandsontvanger raakt dit soms ook andere betrokkenen. Soms nemen klantmanagers dit mee in hun overweging om iemand al dan niet te sanctioneren. Dit speelt bijvoorbeeld bij gezinnen met kinderen en nog sterker bij alleenstaande moeders. Een klantmanager gaf aan een sanctie niet te hebben opgelegd aan een jongeman omdat dan vooral diens vader de dupe zou worden, die juist van alles probeerde om zijn zoon aan de gang te krijgen. Sommige klantmanagers zeggen huiverig te zijn met het opleggen van sancties omdat je daarmee mensen alleen maar verder in de (financiële) problemen helpt.

Een andere overweging is de vraag of de uitkeringsverlaging de persoon ook daadwerkelijk raakt. Zo wijzen een aantal klantmanagers op het feit dat cliënten geregeld in de schuldhulpverlening (Wet schuldhulpverlening natuurlijk personen, wsnp) zitten en dus leefgeld van de hulpverlener ontvangen. Een sanctie in de vorm van een tijdelijke verlaging telt op bij de schuld, maar wordt in veel gevallen niet in mindering gebracht op het leefgeld.

Maar als iemand in de schuldsanering zit en hij heeft een weekgeld van 50 euro, wie ben ik dan aan het opvoeden? Het leidt nergens toe. Die cliënt heeft 50 euro en houdt 50 euro. Dus de impact voor de cliënt is er bijna niet. Als ik ga sanctioneren dan komt het bij de wsnp. (klantmanager 15)

Administratieve last en bewijslast

Het opleggen van een maatregel kost volgens de geïnterviewde klantmanagers veel tijd en moeite: er gaan veel administratieve handelingen mee gepaard, het is een ingewikkelde procedure en ze zijn afhankelijk van anderen wanneer zij een maatregel willen opleggen. De tijd die ze nodig hebben om een sanctie helemaal rond te krijgen, gaat af van de begeleiding van andere cliënten. Daarbij speelt ook de vraag of ze de sanctie juridisch hard kunnen maken. Sommige klantmanagers voelen zich niet gesteund door de wet en menen dat uitkeringsgerechtigden een sanctie gemakkelijk kunnen tegenhouden vanwege de juridisch zwakke onderbouwing. Geen van de klantmanagers stelt dat administratieve last een doorslaggevende reden kan zijn om een sanctie niet op te leggen. Toch erkennen ze wel dat het een rol speelt in hun overwegingen om te sanctioneren.

Voordat je er überhaupt aan toe bent dat iemand een korting krijgt... Daar ben je zo veel tijd aan kwijt. Dat is denk ik ook wel een van de belemmeringen bij lichte dingen, dat men denkt: het stelt eigenlijk niet zo veel voor, laat maar hangen. (klantmanager 10)

Het is een ingewikkelde materie. Stap één gevolgd door twee en drie, en je kunt er niet eentje vergeten of per ongeluk een verkeerde stap doen, want dan lig je helemaal onderuit. Ik kan me voorstellen dat er consulenten zijn die daar zodanig tegen opzien dat ze het niet doen. (klantmanager 7)

Veiligheid

Door een paar klantmanagers werd tot slot de eigen veiligheid aangestipt als mogelijke overweging om al dan niet een sanctie op te leggen. Een klantmanager merkte op dat cliënten soms weten waar je woont en dat het kan gebeuren dat ze ineens voor de deur staan. Angst voor de reactie van de cliënt zou een belemmering kunnen zijn voor het opleggen van een maatregel. Opgemerkt werd ook dat aan dit aspect in de training van klantmanagers voldoende aandacht moet worden gegeven.

Daarbij moeten de medewerkers die de maatregel opleggen wel heel stevig in hun schoenen staan, want je moet een slechtnieuws gesprek voeren. De consulenten moeten nog beter worden ingericht met gesprekstechnieken en dergelijke, voorbereid worden op dat dit ook een onderdeel van je functie is. [...] Bij een aantal onderdelen van de dienst worden die slechtnieuws gesprekken met z'n tweeën gevoerd, maar niet overal. En dat kun je ook zien aan de hoeveelheid maatregelen die opgelegd worden. (klantmanager 7)

6.3 Opvattingen van klantmanagers over de aangekondigde beleidswijziging

De aangekondigde beleidswijziging om uitkeringsgerechtigden te korten op de uitkering wanneer gedrag, uiterlijk of taal de arbeidsmarktkansen belemmert, wordt door een aantal klantmanagers als positief ervaren. Zij vinden het zinvol omdat het nog eens benadrukt dat ook naar het gedrag en de presentatie van uitkeringsgerechtigden gekeken moet worden. Zij zien het als een aanvullend hulpmiddel om cliënten een laatste duwtje te kunnen geven om zich klaar te maken voor de arbeidsmarkt.

Voor sommigen kan het net even de stimulans zijn om zich wat beter beschikbaar te maken voor de arbeidsmarkt. [...] Je hóéft het niet altijd te gebruiken, maar je kán het gebruiken. Het is een instrument wat je krijgt. (klantmanager 13)

De meeste klantmanagers plaatsen echter kanttekeningen bij de maatregel. Hun bezwaren zijn ten eerste gelegen in de grote mate van subjectiviteit. Hoe bepaal je wanneer iemand zich niet goed genoeg presenteert? Hoe toon je aan dat iemand om die reden niet aan het werk komt? Vooral aan de juridische kant zien zij belemmeringen. Als het niet lukt om een sanctie op dit gebied juridisch goed dicht te timmeren, kunnen uitkeringsgerechtigden de sanctie gemakkelijk ongedaan maken. Zulke processen tasten volgens hen de geloofwaardigheid van de klantmanager en van de gemeente aan.

Hoe ga je dat beoordelen? Want het is subjectief. Ik kan van een cliënt vinden dat die er niet uitziet en mijn collega kan zeggen: 'Nou, dat valt wel mee.' Dus hoe moet je dat dan beoordelen? Ik bedoel, je kunt ook geen reukmeter in de spreekkamer hangen: als het pijltje uitslaat dan is er een verlaging. (klantmanager 16)

Als je op die manier makkelijk kunt sturen, als hij duidelijk niet wil luisteren, duidelijk niet zijn gedrag wil aanpassen nadat ik het gezegd heb [...] Als je dan een passende maatregel op kunt leggen, met alle plezier. Maar als ik in zo'n geval terugkrijg dat ik het weer moet intrekken omdat het juridisch niet mogelijk is... (klantmanager 12)

...dan zit je extra werk te doen. (klantmanager 13)

Ten tweede speelt de taakopvatting van klantmanagers een belangrijke rol. Zij zien het eerder als hun taak cliënten te coachen en te begeleiden bij problematisch gedrag of uiterlijk, dan hen hierop te sanctioneren.

Ik denk dat uiterlijkheden en gedragsproblemen inherent zijn aan deze doelgroep. Moet je daar gelijk op sanctioneren? Nee, ik denk het niet. Ik denk dat je het juist moet bijsturen, trainingen moet inzetten om het in goede banen te leiden, dat is veel effectiever. (klantmanager 15)

Hier speelt ook de verwijtbaarheid een belangrijke rol. Hoe kan men bewijzen dat iemand zich bewust slecht kleedt of gedraagt? Ook uiterlijkheden die het gevolg zijn van keuzes uit het verleden en die moeilijk zijn terug te draaien, zoals tatoeages of een zichtbaar slecht gebit, worden door klantmanagers niet als verwijtbaar gezien. Ten aanzien van taalbeheersing is het soms moeilijk vast te stellen of er sprake is van onwil (verwijtbaar) of onkunde (niet verwijtbaar). Als een cliënt een taal cursus volgt, maar na afloop de taal onvoldoende beheerst, ligt dit dan aan een gebrek aan capaciteiten of aan een gebrek aan inzet?

Als iemand geen taalvaardigheid in zich heeft, die mensen heb je ook. Die komen maar net op beheersniveau 1 en verder kunnen ze gewoon niet komen. Dat is niet verwijtbaar. (klantmanager 13)

Ten derde spreken enkele klantmanagers de vrees uit dat de maatregel een grens overschrijdt die zij voor zichzelf niet kunnen verantwoorden. Zij vinden het belangrijk mensen met respect te behandelen. Ze willen wel sturend zijn, maar niet dwingend een bepaalde levensstijl opleggen of verbieden.

Dat mensen eigen verantwoordelijkheid moeten nemen om goed Nederlands te leren, vind ik normaal. Je moet de taal beheersen om te kunnen werken, en dat dit verplicht gesteld kan worden, prima. Maar of je wel of niet een hoofdoek om mag, dat gaat te ver. (klantmanager 16)

Tot slot is het binnen de huidige regelgeving al mogelijk om gedrag aan te pakken. Een extra beleidsmaatregel zou om deze reden niet nodig zijn. Ten aanzien van uiterlijk komen echt extreme gevallen volgens klantmanagers zo weinig voor dat men zich afvraagt of er wel wetgeving op gemaakt moet worden.

6.4 Samenvatting

Op uiterlijk en taal wordt vrijwel niet gesanctioneerd, en op gedrag in beperkte mate (zie ook IWI 2011). De hoeveelheid sancties die worden ingezet door klantmanagers varieert echter. Deze variatie heeft deels te maken met verschillen in takenpakket en functie van de geïnterviewde klantmanagers, en deels met hun persoonlijke opvattingen en aanpak. Klantmanagers geven blijk van een genuanceerde en pragmatische blik op sancties. Meerdere overwegingen spelen hierbij een rol. Ten eerste staat de re-integratie van cliënten voorop. Volgens klantmanagers kan het zijn dat een sanctie de re-integratie in de weg staat en is dit een reden om niet voor sanctioneren te kiezen. Zij benaderen de sanctie als een van de hulpmiddelen die ze kunnen inzetten om bepaald gedrag bij cliënten te bewerkstelligen. Ten tweede nemen klantmanagers ongewenste neveneffecten mee in de overweging, bijvoorbeeld wanneer iemand door een sanctie verder van de arbeidsmarkt komt te staan of als het tot financiële problemen leidt voor de cliënt of diens gezin. Voor cliënten in de schuldsanering geldt dat de sanctie vaak niet in mindering wordt gebracht op het leefgeld, waardoor ze er feitelijk niets van merken. De voorgestelde beleidswijzigingen ten aanzien van gedrag, uiterlijk en taal wordt door enkele klantmanagers positief ontvangen: het is een welkom aanvullend instrument om cliënten naar de arbeidsmarkt te bewegen. De meeste klantmanagers plaatsen echter kanttekeningen bij zo'n maatregel. Deze zijn onder andere gelegen in de taakopvatting van klantmanager en in de grote mate van subjectiviteit in de beoordeling en de daarmee gepaard gaande juridische 'ongrijpbaarheid' van de problematiek. Tevens stellen klantmanagers dat het nu al mogelijk is sancties op te leggen en dat het aantal situaties waarin een aanvullende maatregel nodig zou zijn beperkt is.

7 Slotbeschouwing

Het beleid en de uitvoering van de bijstandswet zijn erop gericht mensen zo veel mogelijk te laten uitstromen naar werk. De plichten die tegenover de uitkeringsrechten staan, zijn daarbij de afgelopen decennia centraler komen te staan. Hoewel een deel van de bijstandspopulatie een gedeeltelijke of volledige ontheffing van arbeidsplicht heeft (circa 29%, zie Divosa 2011), zou het merendeel van de bijstandsgroep zich actief moeten inzetten om weer aan het werk te komen. Vanuit deze gedachtegang is onlangs geopperd mensen consequent op hun uitkering te korten indien zij door gedrag, uiterlijk¹ of taal zelf hun arbeidsmarktkansen belemmeren. Deze studie verkent hoe klantmanagers en werkgevers tegen het voorgestelde beleid aankijken en welke overwegingen zij hebben in hun aanpak van de problematiek.

Voor het onderzoek is een literatuurstudie verricht en zijn gesprekken gevoerd met achttien klantmanagers² van twaalf gemeentelijke sociale diensten en met negen werkgevers die recent bijstandontvangers in dienst hebben genomen. Bij de selectie van gemeenten is gestreefd naar landelijke spreiding en variatie in gemeentegrootte en in het aandeel bijstandsontvangers. Voor de selectie van werkgevers is aan klantmanagers gevraagd namen te leveren van werkgevers die recent te maken hebben gehad met (voormalige) bijstandsontvangers. Het aantal interviews is beperkt, maar we hadden gegronde redenen om aan te nemen dat elk volgend interview weinig nieuwe, voor het onderzoek relevante informatie zou hebben opgeleverd.

Hoewel deze studie de aangekondigde beleidswijzigingen als uitgangspunt heeft, is ze niet bedoeld als (*ex ante*) evaluatie van het voorgestelde beleid. Daarvoor is het onderzoek te beperkt. Er is bijvoorbeeld geen experimentele opzet gevolgd waarbij de maatregel in de ene gemeente niet wordt ingevoerd en in een vergelijkbare gemeente wel, waarna wordt gekeken naar de verschillen in re-integratie van bijstandsontvangers met problematisch gedrag, uiterlijk en taal. Deze kwalitatieve studie heeft een verkennend karakter: op basis van gesprekken met klantmanagers is nagegaan hoe zij de problematiek en elementen van mogelijke nieuwe maatregelen beoordelen, en in hoeverre potentiële werkgevers die visie delen. Het onderzoek richt zich voornamelijk op klantmanagers die bijstandsontvangers begeleiden naar werk. Bijstandsontvangers die nauwelijks te bemiddelen zijn naar werk bleven zodoende buiten beeld. Ook is het perspectief van de bijstandsontvanger zelf buiten beschouwing gelaten. Het zou wenselijk zijn geweest ook hun visie in kaart te brengen, maar dat had een complexer en langduriger onderzoek gevergd. Verder hadden de werkgevers die bij het onderzoek betrokken zijn reeds ervaring met bijstandsontvangers en zij vormen daarom een selecte groep. Ondanks de genoemde beperkingen geeft het onderzoek wel een indruk van de mogelijke toegevoegde waarde van dit type beleid.

Het onderzoek gaat in op een aantal veronderstellingen die aan de voorgestelde beleidswijzigingen ten grondslag liggen. De eerste aanname is dat bijstandsontvangers door

hun gedrag, uiterlijk of taalgebruik zelf hun kansen op de arbeidsmarkt belemmeren. Ten tweede wordt verondersteld dat klantmanagers nog te weinig mogelijkheden hebben om bijstandsontvangers bij te sturen op dit gebied. De derde veronderstelling is dat sancties een probaat middel zijn om het gedrag, uiterlijk en taalniveau van bijstandsontvangers te verbeteren. In deze kwalitatieve studie hebben we deze veronderstellingen vergeleken met de praktijk zoals klantmanagers en werkgevers die ervaren. Daaruit komt een genuanceerd beeld naar voren.

Gedrag, uiterlijk en taal belemmeren soms de re-integratie
 Ten eerste blijkt de gekozen insteek van het beleidsvoorstel niet geheel onlogisch: er is in de bijstand wel degelijk sprake van problematiek rond gedrag, uiterlijk en taal. Volgens een ruwe schatting van klantmanagers komen problemen met werknemersvaardigheden en omgangsvormen voor bij circa 20% tot 40% van hun cliënten. Die komen bijvoorbeeld regelmatig te laat, melden zich niet af bij ziekte of afwezigheid, en komen snel in conflictsituaties terecht. Ook een slechte uiterlijke verzorging of ongepaste kledingstijl (te diep decolleté, slonzige kleding, een zichtbaar slecht gebit, enz.) worden als reëel probleem aangemerkt en zijn bij benadering voor 10% tot 20% van de bijstandsgroep van toepassing. Het aandeel bijstandsontvangers dat problemen heeft met de Nederlandse taal schatten de klantmanagers op 20% à 30%. Werknemersvaardigheden en het beheersen van de Nederlandse taal zijn volgens klantmanagers en werkgevers zeer belangrijke voorwaarden om te kunnen deelnemen op de arbeidsmarkt, ook als het laaggeschoold en eenvoudig werk betreft. Daarbij kwam ook naar voren dat na een succesvol afgerond inburgeringstraject het niveau van het Nederlands vaak nog onvoldoende is om op de arbeidsmarkt aan de slag te gaan. Uitingen van geloof (zoals een hoofddoek) of levensstijl (bijvoorbeeld tatoeages) worden niet in alle functies en niet door alle werkgevers geaccepteerd. Klantmanagers stellen desondanks expliciet dat deze zaken de arbeidsmarktkansen niet belemmeren: ze zoeken naar een baan die past bij de cliënt. Feitelijk impliceert dit dat deze cliënten minder goede arbeidsmarktkansen hebben: er zijn immers minder functies waarvoor ze in aanmerking komen. Of het oordeel van klantmanagers dat er voldoende alternatieve mogelijkheden zijn correct is, is moeilijk te beoordelen en zal onder andere afhangen van de (regionale) arbeidsmarktsituatie.

Sancties kunnen effectief zijn...

Uit de literatuur blijkt dat sancties in het algemeen de individuele uitstroomkansen van bijstandsontvangers naar werk kunnen verhogen (zie o.a. Van der Klaauw en Van Ours 2010). Inzichten uit de literatuur over de werking van sancties als het gaat om gedrag, uiterlijk en taal van bijstandsontvangers zijn echter beperkt. Een aantal van de geïnterviewde klantmanagers stelt dat sancties op dit terrein effect kunnen sorteren. Niet alleen het feitelijk opleggen van sancties, maar vooral ook de dreiging ermee wordt door klantmanagers als een effectief hulpmiddel beschouwd, bijvoorbeeld om cliënten ertoe aan te zetten hun afspraken na te komen. De kennis van de uitvoerders over de werking van sancties lijkt echter vooral gebaseerd op hun individuele ervaringen. Er is in de uitvoering geen algemene consensus over de effectiviteit.

...maar klantmanagers leggen ze voor gedrag, uiterlijk en taal zelden op. Er zijn geen landelijke gegevens beschikbaar over het aantal opgelegde sancties op grond van de wvb en de aard van de opgelegde sancties (IWI 2011). De klantmanagers geven aan dat op uiterlijk en taal op dit moment vrijwel niet gesanctioneerd wordt, en op gedrag in beperkte mate. Wat betreft dat laatste is echter sprake van grote verschillen tussen de uitvoerders onderling. Die komen deels voort uit de uiteenlopende samenstelling en problemen van de cliënten die zij onder hun hoede hebben. De persoonlijke voorkeuren en de eigen invulling die klantmanagers aan hun bevoegdheden kunnen geven, lijken minstens zo belangrijk.

Weerstand tegen de implementatie van nieuw beleid

De hiervoor genoemde bevindingen suggereren dus dat gedrag, uiterlijk en taal de re-integratie van bijstandsontvangers met enige regelmaat in de weg staan. Striktere sancties en een consequenter (dreiging met) sanctietoepassing zouden dit probleem deels kunnen oplossen. Dit onderzoek laat echter ook zien dat de voorgestelde maatregelen vermoedelijk op belemmeringen in de uitvoering zullen stuiten. Onder de huidige omstandigheden zal nieuw beleid niet zonder meer zijn weg vinden in de uitvoering. Dit implementatieprobleem heeft niet alleen te maken met de eigen beleidsruimte die gemeenten op grond van de wvb hebben bij de invulling van het handhavingsbeleid, maar vooral ook met de rol die klantmanagers van gemeentelijke sociale diensten hierbij spelen. Klantmanagers hebben discretionaire bevoegdheden: zij voeren de wet uit, maar bekijken ook in individuele gevallen wat er nodig is. De beschrijvingen in deze studie leggen nogal wat weerstand bloot van klantmanagers tegen het gebruik van sancties vanwege gedrag, uiterlijk en taal in de bijstand. Hiervoor dragen zij verschillende redenen aan: de complexiteit van de problematiek van bijstandsontvangers, de taakopvatting van klantmanagers en praktische bezwaren.

Gedrag, uiterlijk en taal zijn moeilijk te isoleren

Klantmanagers beoordelen ongewenst gedrag van bijstandsontvangers niet op zichzelf, maar plaatsen het binnen de ruimere context waarin de cliënt verkeert. Gedrag, uiterlijk of taal is volgens hen zelden de hoofdreden waarom mensen niet aan het werk komen. Een aanzienlijk deel van de bijstandsontvangers heeft psychische of sociale belemmeringen (Divosa 2011). Schulden en een tekort aan financiële middelen maken het bijvoorbeeld moeilijk goed verzorgd voor de dag te komen. Een gebrek aan competenties kan de oorzaak zijn van onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal. Gedrag, uiterlijk en taal worden door klantmanagers zodoende gezien als onderdeel van een complex aan problemen. De afzonderlijke bijdrage aan het niet kunnen vinden van een baan kan moeilijk worden geïsoleerd. Het is vaak lastig vast te stellen of het problematisch gedrag, het onverzorgde uiterlijk of de geringe taalbeheersing de cliënt kan worden aangerekend. Het is dus ook niet eenvoudig om te bepalen of het gerechtvaardigd is een sanctie op te leggen.

Sancties zijn een ultimum remedium

De taakopvatting van klantmanagers richt zich primair op dienstverlening, op het begeleiden van hun cliënten naar werk. Ze erkennen dat bijstandsontvangers soms (door gedrag, uiterlijk of taal) hun arbeidsmarktkansen belemmeren, maar stellen tegelijkertijd dat het hun taak is om mensen hierin te begeleiden. Sancties worden vaak aangewend als een ultimum remedium om cliënten te activeren (zie IWI 2011). Terwijl het beleid inzet op meer 'eigen verantwoordelijkheid' van bijstandsontvangers, zien klantmanagers de problemen in de bijstand als een 'gedeelde verantwoordelijkheid'. Ze zullen eerder kiezen voor andere strategieën om mensen naar werk te begeleiden. Daarnaast nemen ze in hun overwegingen ook mogelijke negatieve effecten van sancties mee. Ze zijn zich bewust van de functie van de bijstand als laatste vangnet en zijn terughoudend om bijstandsgerechtigden die al weinig te besteden hebben te korten op hun uitkering. Dat is zeker het geval wanneer dit ook anderen, bijvoorbeeld kinderen, in het huishouden treft. Het opleggen van een sanctie kan volgens hen iemand ook verder afzetten van de arbeidsmarkt en daarmee het doel van re-integratie frustreren, bijvoorbeeld omdat het tot financiële problemen leidt of omdat het de vertrouwensband tussen de klantmanager en de cliënt schaadt. Een andere overweging die frequent werd genoemd, is dat een deel van de bijstandsontvangers in de schuldhulpverlening zit en daardoor niet altijd merkt dat er een sanctie wordt opgelegd.

Sanctioneren is een moeizame procedure

Ten slotte wijzen de klantmanagers op enkele praktische bezwaren die de toepassing van een sanctie in de weg kunnen staan. Het opleggen van een sanctie is een ingewikkelde procedure die veel tijd in beslag neemt. Administratieve lasten en problemen in het rondkrijgen van de juridische bewijslast lijken voor klantmanagers mee te spelen in overwegingen om geen sancties op te leggen. Doordat iedere beoordeling van gedrag, kleding en taal onvermijdelijk subjectieve elementen bevat, is het vaak moeilijk juridisch hard te maken dat bijstandsontvangers door gedrag of uiterlijk hun arbeidsmarktkansen belemmeren. Handhaving vergt ook andere vaardigheden dan het begeleiden van cliënten bij re-integratie. Verscheidene geïnterviewden merkten op dat een klantmanager voor het inzetten van sancties 'stevig in zijn schoenen moet staan'. In sommige gemeenten worden slechtnieuwsgesprekken met de cliënt daarom altijd door twee personen gevoerd. Wanneer men het gebruik van sancties bij de re-integratie naar werk wil intensiveren, zal ook aandacht besteed moeten worden aan de (organisatorische) randvoorwaarden bij de uitvoering van het beleid.

Tot slot

De overwegingen van klantmanagers bij het toepassen van sancties en de discretionaire ruimte die zij hebben, impliceren dat een strenger beleid er op zich waarschijnlijk niet toe zal leiden dat zij vaker gaan sanctioneren. Hoewel de voorgestelde beleidswijzigingen het belang van sanctioneren benadrukken, zal de voorgestelde wetswijziging in de huidige uitvoeringspraktijk vermoedelijk hooguit een extra hulpmiddel voor klantmanagers zijn om bijstandsontvangers te sturen, zonder dat zij hier veel gebruik van zullen maken. Indien men beleid wil voeren om bijstandsontvangers

consequent op problematisch gedrag, uiterlijk en taalbeheersing te sanctioneren, zal een wetswijziging alleen waarschijnlijk onvoldoende soelaas bieden. Er moet ook aandacht worden besteed aan de mogelijkheden tot effectieve uitvoering. Hierbij kan men in de eerste plaats denken aan de praktische belemmeringen wegnemen die klantmanagers ervaren bij het opleggen van een sanctie, bijvoorbeeld door te onderzoeken of de procedures vereenvoudigd kunnen worden. Op de tweede plaats is meer wetenschappelijk onderbouwde kennis nodig over de effecten – en ongewenste neveneffecten – van sancties bij gedrag, uiterlijk en taalbeheersing. Deze kennis moet vanzelfsprekend ook de uitvoering bereiken. Zonder deze inzichten zullen klantmanagers aan hun eigen overtuigingen blijven vasthouden. Een vervolgonderzoek met een experimentele opzet onder bijstandsontvangers zou kunnen uitwijzen welke aanpak door klantmanagers het meest effectief is: ‘opvoeden’ of sanctioneren. Op de derde plaats zal men het aantal (voorwaardelijke) sancties en de specifieke redenen voor de sanctie op landelijk niveau systematisch moeten administreren, wil men de implementatie van het beleid kunnen evalueren en sturen. Tot slot is het van belang de mogelijkheden en belemmeringen van bijstandsontvangers zo objectief mogelijk, onafhankelijk van het oordeel van de individuele klantmanager, vast te leggen. Hiervoor is een verdere ontwikkeling van de huidige instrumenten (participatieladder, loonwaardemeting, enz.) noodzakelijk. Een aantal bezwaren van klantmanagers tegen het opleggen van sancties zal echter blijven bestaan: de problematiek van de bijstandontvangers is vaak complex. De uitvoerders hebben de dubbele verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat mensen hun plichten nakomen én dat hun cliënten niet ten onrechte door het ‘laatste vangnet’ vallen. Mocht men besluiten tot de invoering van dit type beleid, dan zullen de praktische mogelijkheden tot implementatie goed in het oog moeten worden gehouden. Indien men dat nalaat, is de mogelijkheid aanzienlijk dat nieuw beleid slechts een beperkte toegevoegde waarde zal blijken te hebben ten opzichte van de reeds bestaande wettelijke mogelijkheden.

Noten

- 1 Het onderzoek richt zich op de eigen verantwoordelijkheid van mensen op dit terrein. Zaken waar zij persoonlijk geen invloed op kunnen uitoefenen (huidskleur, zichtbare handicaps, enz.) zijn daarom buiten beschouwing gelaten.
- 2 In het onderzoek spreken we gemakshalve van ‘klantmanagers’, maar de functiebenaming van de geïnterviewde personen en de cliëntgroepen die de respondenten onder hun hoede hebben, varieert (zie hoofdstuk 3).

7 Summary

A neat way out of social assistance

The policy behind the Dutch Work and Social Assistance Act (*Wet werk en bijstand*) and its implementation are designed to ensure that as many people as possible move off benefits and into work. As a result, there has been a greater focus in recent decades on the obligations that accompany benefit entitlements. Although a proportion of those on social assistance benefit have been partially or fully exempted from the duty to seek work (approximately 29%, see Divosa 2011), the majority are expected to make an active effort to find work again. Following this line of thought, it has recently been suggested that people's benefits should be systematically cut if they harm their own chances on the labour market through their behaviour, appearance¹ or use of language. This study explores how case managers and employers view this proposed policy and what considerations they take into account in addressing these issues.

A literature review was carried out for this study and interviews were held with eighteen case managers² from twelve Dutch municipal social service departments and with nine employers who had recently taken on social assistance benefit recipients. In selecting municipalities, an attempt was made to ensure a national spread and variation in municipality size and the proportion of social assistance beneficiaries. For the selection of employers, case managers were asked to supply names of employers who had recently been in contact with (former) social assistance beneficiaries. Although the number of interviews was limited, we felt justified in assuming that additional interviews would have generated little new relevant information for the study.

Although this study takes the announced policy changes as a starting point, it is not intended to be an (*ex ante*) evaluation of the proposed policy. Its scope is too limited for that; for example, an experimental design was not followed in which the measure is introduced in one municipality and not in another, comparable municipality, after which the differences in reintegration of social assistance beneficiaries with problematic behaviour, appearance and language are compared. Rather, this qualitative study is exploratory in nature, using the interviews with case managers to explore how they see the issues and how they view elements of the potential new measures, and to what extent potential employers share that view. The study focused principally on case managers involving in guiding social assistance beneficiaries into work. By implication, therefore, social assistance beneficiaries who have virtually no chance of being placed in work were left out of the picture. The perspective of social assistance beneficiaries themselves was also left out of consideration. Whilst it would have been desirable to examine their views as well, this would have demanded a more complex and lengthy study. Additionally, the employers who were included in the study already had experience with social assistance beneficiaries and therefore form a select group. Despite these limitations, the study does provide an impression of the potential added value of this type of policy.

The study examined a number of assumptions underpinning the proposed policy changes. The first of these is that social assistance beneficiaries themselves impede their chances on the labour market through their behaviour, appearance or use of language. The second assumption is that case managers have too little scope to steer benefit recipients on these points. The third assumption is that sanctions are an effective means of improving the behaviour, appearance and language standard of social assistance beneficiaries. In this qualitative study, we compared these assumptions with the reality as experienced by case managers and employers. This produced a mixed picture.

Behaviour, appearance and language do sometimes impede reintegration
 The assumptions on which the policy proposal is based are found not to be entirely without logic: there are indeed problems among social assistance beneficiaries as regards their behaviour, appearance and language. A rough estimate by case managers suggests that between around 20% and 40% of their clients exhibit problems with employee aptitude and social skills, for example regularly arriving late, failing to report illness or absence, and rapidly become embroiled in conflict situations. A poor external appearance or inappropriate dress (low-cut tops, slovenly clothing, visibly bad teeth, etc.) are regarded as a real problem and apply for approximately 10% to 20% of the target group. Case managers estimate that 20-30% of social assistance beneficiaries have problems with the Dutch language. Case managers and employers regard employee aptitude and a command of the Dutch language as very important conditions for being able to participate in the labour market, even for low-skilled and simple work. It also emerged that, even after successfully completing a civic integration programme, the candidate's command of Dutch is often insufficient to enable them to join the labour market. Outward symbols of religion (such as a headscarf) or lifestyle (e.g. tattoos) are not accepted in all posts or by all employers. Despite this, case managers stated explicitly that these aspects do not impede a candidate's labour market chances: they simply seek out a job that matches the client. In reality, however, this implies that these clients have less opportunity on the labour market, because there are fewer positions for which they are eligible. Whether the opinion of case managers that there are sufficient alternative opportunities is correct is difficult to assess, and will depend among other things on the (regional) labour market situation.

Sanctions can be effective...

The literature suggests that, in general, sanctions can increase the likelihood that individual social assistance beneficiaries will move off benefit and into work (see e.g. Van der Klaauw & Van Ours 2010). However, the literature has little conclusive to say about the operation of sanctions in relation to the behaviour, appearance and language of social assistance beneficiaries, though a number of the case managers interviewed reported that sanctions in these areas can be effective. Case managers regard not just the actual imposition of sanctions, but above all the threat of their imposition as an effective tool, for example in persuading clients to stick to agreements made. However, the knowledge of case managers about the operation of sanctions appears to be based principally on their individual experiences; there is little general consensus about their effectiveness.

... but case managers rarely impose them for behaviour, appearance and language. No national data are available in the Netherlands about the number of sanctions imposed on the basis of the Work and Social Assistance Act or the nature of the sanctions imposed (IWI 2011). The case managers stated that, at present, sanctions are almost never imposed for appearance and language, and are imposed infrequently for behaviour. There are however wide differences between individual case managers on this latter point, partly because of the divergent profile and problems of the client groups for which they are responsible. The personal preferences and interpretation that case managers can apply to their powers appear to be at least as important.

Resistance to the implementation of new policy

The findings described above suggest that behaviour, appearance and language regularly pose an obstacle to the reintegration of social assistance beneficiaries. Stricter sanctions and more consistent (threat of) imposition could go some way to resolving this problem. However, this study also shows that the proposed measures are likely to encounter obstacles in their implementation. Under the present circumstances, new policy will not be readily accepted by those responsible for putting it into practice. This implementation problem has to do not only with the policy scope that is assigned to local authorities under the Work and Social Assistance Act in fleshing out their own enforcement policy, but above all with the role played by case managers in municipal social service departments. Case managers have discretionary powers: they implement the law, but also look at what is necessary in individual cases. This study exposes some resistance on the part of case managers to the use of sanctions for issues relating to behaviour, appearance and language of social assistance beneficiaries. They cite different reasons for this: the complexity of the problems of social assistance beneficiaries, case managers' interpretation of their role and practical objections.

Behaviour, appearance and language are difficult to isolate

Case managers do not assess undesirable behaviour by social assistance beneficiaries in isolation, but place it within the broader context surrounding the client. In their view, behaviour, appearance or language are rarely the main reasons why people do not find work. A sizeable proportion of social assistance beneficiaries have psychological or social issues (Divosa 2011), while debts and a lack of financial resources can make it difficult for them to dress well. A lack of competencies may be the cause of an inadequate command of the Dutch language. Behaviour, appearance and language are thus regarded by case managers as part of a complex of problems, whose individual contribution to the client's inability to find work is difficult to isolate. It is often difficult to establish whether the client is entirely to blame for the problem behaviour, sloppy appearance or poor language proficiency, and it is therefore also not easy to determine whether it is justified to impose a sanction.

Sanctions are a last resort

Case managers see their role primarily as one of providing a service, guiding their clients into work. They recognise that social assistance beneficiaries sometimes (through their

behaviour, appearance or language) impede their own chances on the labour market, but also see it as their task to provide them with help and support in this regard. Sanctions are often applied as a last resort to mobilise clients (see IWI 2011). Where the aim of the policy is to place more responsibility on the shoulders of benefit recipients, case managers see the problems more as a shared responsibility. They are more likely to opt for different strategies to help people into work. They also take into account the potential negative effects of sanctions. They are aware of the function of social assistance benefit as a final safety net and are reticent to cut the benefits of claimants who already have little money at their disposal. This is especially the case where such a move would also affect others in the household, for example children. They feel that imposing a sanction can also push somebody further away from the labour market than ever and therefore frustrate the goal of reintegration, for example because it leads to financial hardships or undermines the bond of trust between case manager and client. Another frequently cited consideration is that a proportion of social assistance beneficiaries are already receiving debt counselling and therefore do not even notice that a sanction is being imposed.

Imposing sanctions is a laborious procedure

Finally, case managers pointed to a number of practical objections that can pose an obstacle to the imposition of sanctions. Imposing a sanction is a complex and time-consuming procedure. Red tape and problems in meeting the legal burden of proof appear to play a role in dissuading case managers from imposing sanctions. Since every assessment of behaviour, clothing and language inevitably contains subjective elements, it is often difficult to make a legally watertight case that social assistance beneficiaries are impeding their chances on the labour market through their behaviour or appearance. Enforcement also demands different skills from those required to support clients in the reintegration process. Several interviewees commented that a case manager needs to be 'sure of themselves' in order to deploy sanctions. In some municipalities, 'bad news interviews' with clients are therefore always conducted by two people. If the intention is to intensify the use of sanctions in the reintegration to the labour process, attention will also have to be devoted to the (organisational) parameters involved in implementing the policy.

Conclusion

The aspects considered by case managers in the application of sanctions, and the discretionary powers they have, imply that a stricter policy is unlikely in itself to lead to the more frequent imposition of sanctions. Although the proposed policy changes stress the importance of sanctions, the proposed legislative change in relation to present practice is likely at most to provide case managers with an additional tool to guide social assistance beneficiaries into work, but one that they are unlikely to use much. If the aim is to pursue a policy whereby sanctions are consistently imposed on social assistance beneficiaries for problematic behaviour, appearance and language use, a change in the law alone is unlikely to be enough; attention will also have to be given to the scope for effective implementation. In the first place, the practical obstacles would need to be

removed which case managers see in the imposition of sanctions, for example by investigating whether the procedures could be simplified. Secondly, more scientifically based knowledge is needed about the effects – and the unintended side-effects – of imposing sanctions for behaviour, appearance and language proficiency. This knowledge must of course also reach those responsible for implementing the policy: otherwise, case managers will continue to hold to their own convictions. A follow-up study with an experimental design, conducted among social assistance beneficiaries, could provide an indication of which approach by case managers is the more effective: ‘educating’ or imposing sanctions. Thirdly, the number of (conditional) sanctions and the specific reasons for imposing them will have to be administered systematically at national level if it is to be possible to evaluate and steer the implementation of the policy. Finally, it is important that the capabilities and limitations of social assistance beneficiaries are established as objectively as possible, independent of the opinion of the individual case managers. This would require further development of the present instruments (participation ladder, wage value measurement, etc.). A number of objections raised by case managers to the imposition of sanctions will however remain, because the issues surrounding social assistance beneficiaries are often complex. Case managers have the dual responsibility of ensuring that people meet their obligations and that their clients do not unjustifiably fall through the ‘last safety net’. If it is decided to introduce this type of policy, close attention will have to be paid to the practicability of implementing it. Failure to do so will mean there is a strong chance that new policy will prove to have only limited added value compared with existing statutory measures.

Notes

- 1 The study explores people’s own responsibility in this area. Aspects over which they have no control (skin colour, visible disabilities, etc.) are therefore left out of consideration.
- 2 For the sake of simplicity, we refer throughout the study to ‘case managers’, but in reality the job titles of the interviewees and the client groups for whom they are responsible vary.

Literatuur

- Abbring, J.H., G.J. van den Berg, P. Mullenders en J.C. Ours (1996). Sancties in de w.w. Een werkend perspectief. In: *Economisch Statistische Berichten*, jg. 81, p. 750-753.
- Aigner, D.J. en G.G. Cain (1977). Statistical Theories of Discrimination in Labor Markets. In: *Industrial and Labor Relations Review*, jg. 30, nr. 2, p. 175-187.
- Barrick, M.R., J.A. Shaffer en S.W. DeGrassi (2009). What you see may not be what you get: Relationships among self-presentation tactics and ratings of interview and job performance. In: *Journal of Applied Psychology*, jg. 94, nr. 6, p. 1394-1411.
- Behnke, S., M. Frölich en M. Lechner (2010). *Unemployed and their caseworkers: Should they be friends or foes?* St.-Gallen: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit/Institute for the study of labor (SCALA Discussion Paper No. 5/2007).
- Berg, G.J. van den, en J. Vikström (2009). *Monitoring Job Offer Decisions, Punishments, Exit to Work, and Job Quality* (CEPR Discussion Paper nr. DP7460). Geraadpleegd mei 2012 via <http://ssrn.com/abstract=1484493>
- Berg, G.J. van den, B. van der Klaauw en J.C. Ours (1998). Sancties in de bijstand vergroten de kans op werk. In: *Economisch Statistische Berichten*, jg. 83, nr. 4161, p. 556-559.
- Boockmann, B., S.L. Thomsen en T. Walter (2009). *Intensifying the Use of Benefit Sanctions: An Effective Tool to Shorten Welfare Receipt and Speed Up Transitions to Employment?* (IZA Discussion Paper nr. 4580). Geraadpleegd mei 2012 via <http://ssrn.com/abstract=1515127>
- Boone, J. en G.J. van den Berg (2000). Harder straffen doet minder pijn. In: *Economisch Statistische Berichten*, jg. 85, nr. 4257, p. 440-443.
- Borghouts-Van de Pas, I., G. van Daalen, G. Evers, C. Hillebrink, M. Kerhofs, J. Kooman, W. de Lange, B. Pouwels, A. Román, J. Schippers en M. de Voogd-Hamelink (2009). *Trendrapport vraag naar arbeid 2008*. Geraadpleegd mei 2012 via www.scp.nl/Publicaties/Trendrapporten_Arbeid/Trendrapporten_Vraag_naar_arbeid_1990_2008
- Brink, G.J.M. van den, M. Jansen, S. Soeparman, M. van Hulst en N.M. Van Gestel (2011). *Professionaliteit, professionalisering en de re-integratiesector. Een systematische review van inzichten*. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Universiteit Tilburg.
- CBS (2012a). *Algemene bijstand; uitkeringen op grond van de w.w.b. en de w.1j*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd juni 2012 via StatLine.
- CBS (2012b). *Standen en stromen van periodiek algemene bijstandsuitkeringen van thuiswonenden naar leeftijd, gemeentegrootte en gemeente*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd juni 2012 via StatLine.
- CBS (2012c). *Personen met een uitkering; naar geslacht, leeftijd en herkomstgroepering*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd juni 2012 via StatLine.
- Cinnirella, F. en J.K. Winter (2009). *Size Matters! Body Height and Labor Market Discrimination: A Cross-European Analysis* (CESifo Working Paper Series nr. 2733). Geraadpleegd mei 2012 via <http://ssrn.com/abstract=1443091>
- Croes, M. en F. Leeuw (2008). Van bijschaving tot beschaving: Civilisatiestrategieën en het belang van evidence based interventies. In: *Bestuurskunde*, jg. 21, nr. 1, vol. 16-19.

- de Volkskrant (2011). *De Krom wil helpt mensen in bijstand aan het werk zetten*. Geraadpleegd april 2012 via <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/2845624/2011/08/11/De-Krom-wil-helpt-mensen-in-bijstand-aan-het-werk-zetten.dhtml>
- Divosa (2011). *Divosa-monitor 2011 - deel 1. Grenzen verleggen. Sociale diensten en participatiebevordering*. Utrecht: Divosa.
- Engbersen, G. (1990). *Publieke bijstandsgeheimen. Het ontstaan van een onderklasse in Nederland*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
- Es, F. van, en D.J. van Vuuren (2010). Minder uitkeringen door decentralisering bijstand. In: *Economisch Statistische Berichten*, jg. 95, nr. 4589, p. 429-430.
- Fenger, M., M. van der Steen, S. Groeneveld, L. van der Torre, M. de Wal, P. Frissen en V. Bekkers (2011). *Sociaal beleid en legitimiteit. Achtergronden, ontwikkelingen en dilemma's*. Nijmegen: VOC uitgevers.
- Gier, E. de, F. Miedema, G. Vrieze en S. Grevel (2008). *Onder druk wordt alles vloeibaar. Onderzoek naar activering van de granieten kern in de bijstand op de stedelijke arbeidsmarkt*. Den Haag: NICS Institute.
- Graaf-Zijl, M. de, P. Berkhout, J.P. Hop en D. de Graaf (2006a). *De onderkant van de arbeidsmarkt vanuit werkgeversperspectief. De rol van percepties bij de selectie van laag opgeleide sollicitanten* (SEO-rapport nr. 893). Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Graaf-Zijl, M. de, I. Groot en J.P. Hop (2006b). *De weg naar werk. Onderzoek naar de doorstroom tussen ww, bijstand en werk, voor en na de suw1 operatie* (SEO-rapport 887). Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.
- Hasenfeld, Y., T. Ghose, T. Larson en K. Larson (2004). The logic of sanctioning welfare recipients. An empirical assessment. In: *Social Service Review*, jg. 78, nr. 2, p. 304-319.
- Hekelaar, A., W. Zwinkels en A. Braat (2006). *De juiste klant op het juiste traject: een onderzoek naar de netto-effectiviteit van het Rotterdamse reïntegratiebeleid voor het ontwikkelen van klantprofielen*. Rotterdam: Sociaal Wetenschappelijke Afdeling gemeente Rotterdam (SWA).
- Hessing, D.J. en P. van Koppen (2002). Straffen. In: P.J. van Koppen, D.J. Hessing en H.L.G.J. Merkelbach (red.), *Het recht van binnen: psychologie van het recht* (p. 947-961). Deventer: Kluwer.
- Hoff, S. en P. van Echtelt (2008). Erbij of erbuiten: een typologie van werklozen. In: P. Schnabel, R. Bijl, J. de Hart (red.), *Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie* (p. 263-276). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Hoff, S., A. Soede en M. Versantvoort (2011). Inkomen en werk. In: R. Bijl, J. Boelhouwer, M. Cloin, E. Pommer (red.), *De sociale staat van Nederland 2011* (p. 125-155). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hofmann, B. (2008). *Work Incentives? Ex Post Effects of Unemployment Insurance Sanctions - Evidence from West Germany* (CESifo Working Paper Series nr. 2508). Geraadpleegd mei 2012 via <http://ssrn.com/abstract=1319676>
- Houtman, D. (1994). *Werkloosheid en sociale rechtvaardigheid. Oordelen over rechten en plichten van werklozen* (proefschrift). Amsterdam/Meppel: Boom.
- IWI (2011). *Het naleven van verplichtingen*. Den Haag: Inspectie Werk en Inkomen.
- Klaauw, B. van der, en J.C. van Ours (2010). *Carrot and Stick: How Reemployment Bonuses and Benefit Sanctions Affect Job Finding Rates* (CEPR Discussion Paper nr. DP7924). Geraadpleegd mei 2012 via <http://ssrn.com/abstract=1641000>
- Kops, Y. (1993). *Flexibele starters. De transitiefase naar volwassenheid van jongeren in een onzekere arbeidsmarktsituatie* (proefschrift). Leiden: Stenfert Kroese.
- Lalive, R., J.C. van Ours en J. Zweimüller (2002). *The Effect of Benefit Sanctions on the Duration of Unemployment* (IZA Discussion Paper nr. 469). Geraadpleegd mei 2012 via <http://ssrn.com/abstract=310342>.

- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Maynard-Moody, S. en M. Musheno (2003). *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Mulder L., E. van Dijk, D. de Cremer en H.A.M. Wilke (2006a). Undermining trust and cooperation: The paradox of sanctioning systems in social dilemmas. In: *Journal of Experimental Social Psychology*, jg. 42, nr. 2, p. 147-162.
- Mulder L., E. van Dijk, D. de Cremer en H.A.M. Wilke (2006b). When sanctions fail to increase cooperation in social dilemmas: considering the presence of an alternative option to defect. In: *Personality and Social Psychology Bulletin*, jg. 32 nr. 10, p. 1312-1324.
- Nievers, E. (2010). Personeelsselecteurs over niet-westerse migranten en discriminatie op de arbeidsmarkt. In: Nievers, E. en I. Andriessen (red.), *Discriminatiemonitor niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt 2010* (p. 52-85). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Remmers, N. en E. Groenland (2006). De steekproeftrekking en de selectie van respondenten in commercieel kwalitatief onderzoek. In: *KWALON*, jg. 11, nr. 3, p. 21-26.
- Riccucci, N.M. (2005). *How Management Matters: Street-Level Bureaucrats and Welfare Reform*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Schram, S.F., J. Soss, R.C. Fording en L. Houser (2009). Deciding to Discipline: Race, Choice, and Punishment at the Frontlines of Welfare Reform. In: *American Sociological Review*, jg. 74, nr. 3, p. 398-422.
- Seiter, J.S. en A. Sandry (2003). Pierced for success? The effects of ear and nose piercing on perceptions of job candidates' credibility, attractiveness, and hirability. In: *Communication Research Reports*, jg. 20, nr. 4, p. 287-298.
- Souza, A.A., V. Baumgarten, U. Baiao en E. Otta (2003). Perception of men's personal qualities and prospect of employment as a function of facial hair. In: *Psychological reports*, jg. 92, nr. 1, p. 201-208.
- Svarer, M. (2007). *The Effect of Sanctions on the Job Finding Rate: Evidence from Denmark* (IZA Discussion Paper nr. 3015). Geraadpleegd juni 2012 via <http://ssrn.com/abstract=1012805>
- szw (2008). *Rapport beleidsdoorlichting re-integratie*. Geraadpleegd mei 2012 via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2008/01/29/rapport-beleidsdoorlichting-re-integratie.html>
- Terpstra, J.B. (1997). *Bijstandsmoraal in beweging (1950-1990): een onderzoek naar de lokale vormgeving van sociaal burgerschap*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Tews, M.J., K. Stafford en J. Zhu (2009). Beauty Revisited: The impact of attractiveness, ability, and personality in the assessment of employment suitability. In: *International Journal of Selection and Assessment*, jg. 17, nr. 1, p. 92-100.
- TK (2010/2011). *Voorstel van wet van het lid Van Nieuwenhuizen tot wijziging van de Wet werk en bijstand teneinde de eis tot beheersing van de Nederlandse taal toe te voegen aan de wet*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010/2011, 32328, nr. 8.
- Trommel, W. (2009). *Gulzig bestuur* (oratie). Amsterdam: Vrije Universiteit van Amsterdam.
- Tsai, W.C., T.C. Huang en H.H. Yu (2012). Investigating the unique predictability and boundary conditions of applicant physical attractiveness and non-verbal behaviours on interviewer evaluations in job interviews. In: *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, jg. 85, nr. 1, p. 60-79.
- Veen, R.J. van der (1990). *De sociale grenzen van beleid. Een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.

- Verboon, P. en M. van Dijke (2011). When do severe sanctions enhance compliance? The role of procedural fairness. In: *Journal of Economic Psychology*, jg. 32, nr. 1, p. 120-130.
- Vuuren, D. van, F. van Es en G. Roelofs (2011). *Van Bijstand naar Wajong* (CPB Policy Brief, 2011/09). Den Haag: Centraal Planbureau.
- Watkins, L.M. en L. Johnston (2000). Screening Job Applicants: The Impact of Physical Attractiveness and Application Quality. In: *International Journal of Selection and Assessment*, jg. 8, nr. 2, p. 76-84.
- Witte, H. de (1992). *Tussen optimisten en teruggetrokkenen. Een empirisch onderzoek naar het psycho-sociaal profiel van langdurig werklozen en deelnemers aan de Weer-Werkactie in Vlaanderen*. Leuven: Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA).
- Wu, C., M. Cancian, D.R. Meyer en G.L. Wallace (2006). How Do Welfare Sanctions Work? In: *Social Work Research*, jg. 30, nr. 1, p. 33-50.

Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt twee keer per jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma is te vinden op de website van het s.c.p.: www.scp.nl.

SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel, of via de website van het s.c.p. Een complete lijst is te vinden op www.scp.nl/publicaties.

Sociale en Culturele Rapporten

Investeren in vermogen. Sociaal en Cultureel Rapport 2006. ISBN 90-377-0285-6

Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie. Sociaal en Cultureel Rapport 2008.

ISBN 978 90 377 0368-9

Wisseling van de wacht: generaties in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2010. Andries van den Broek, Ria Bronneman-Helmers en Vic Veldheer (red.). ISBN 978 90 377 0505 8

SCP-publicaties 2011

2011-1 *KLEUR. SCP-nieuwjaarsuitgave 2011* (2011). ISBN 978 90 377 0537 9

2011-2 *Stemming onbestemd. Tweede verdiepingsstudie Continu Onderzoek Burgerperspectieven* (2011). Paul Dekker en Josje den Ridder (red.). ISBN 978 90 377 0528 7

2011-3 *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten* (2011). Jaco Dagevos en Edith Dourleijn (red.).

ISBN 978 90 377 0526 3

2011-4 *Emancipatiemonitor 2010* (2011). Ans Merens, Marion van den Brakel-Hofmans, Marijke Hartgers en Brigitte Hermans (red.). ISBN 978 90 377 0503 4

2011-5 *Moelijk werken. Gezondheid en de arbeidsdeelname van migrantenvrouwen* (2011). Myra Keizer en Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0524 9

2011-6 *Informeel groeien. Verkenningen van eigentijdse bronnen van sociale cohesie* (2011). E. van den Berg, P. van Houwelingen en J. de Hart (red.). ISBN 978 90 377 0527 0

2011-7 *Gezinsrapport 2011* (2011). Freek Bucx (red.). ISBN 978 90 377 0538 6

2011-8 *Hoe cultureel is de digitale generatie? Het internetgebruik voor culturele doeleinden onder schoolgaande tieners* (2011). Marjon Schols, Marion Duimel en Jos de Haan.

ISBN 978 90 377 0457 0

2011-10 *Kwetsbare ouderen* (2011). Cretien van Campen (red.). ISBN 978 90 377 0542 3

2011-11 *Minder voor het midden. Profijt van de overheid in 2007* (2011). Evert Pommer (red.), Jedit-Jah Jonker, Ab van der Torre, Hetty van Kampen. ISBN 978 90 377 0437 2

2011-12 *Wonen, wijken en interventies. Krachtwijkenbeleid in perspectief* (2011). Karin Wittebrood, Matthieu Permentier, m.m.v. Fenne Pinkster. ISBN 978 90 377 0065 7

2011-13 *Armoedegrens op basis van de budgetbenadering – revisie 2010* (2011). Arjan Soede. ISBN 978 90 377 0551 5

2011-14 *Werkgevers over de crisis* (2011). Edith Josten. ISBN 978 90 377 0543 0

2011-15 *Op weg naar een inclusieve arbeidsmarkt. Bijdragen van de sprekers op het symposium 15 oktober 2010, Den Haag* (2011). Gerda Jehoel-Gijsbers (red.). ISBN 978 90 377 0546 1

- 2011-16 *Eropuit! Nederlanders in hun vrije tijd buitenshuis* (2011). Desirée Verbeek en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0547 8
- 2011-17 *De opmars van het pgb. De ontwikkeling van het persoonsgebonden budget in nationaal en internationaal perspectief* (2011). K. Sadiraj, D. Oudijk, H. van Kempen, J. Stevens. ISBN 978 90 377 0557 7
- 2011-19 *Kwetsbare ouderen in de praktijk. Een journalistieke samenvatting* (2011). Malou van Hintum. ISBN 978 90 377 0555 3
- 2011-20 *Dimensies van sociale uitsluiting. Naar een verbeterd meetinstrument* (2011). Stella Hoff en Cok Vrooman. ISBN 978 90 377 0532 4
- 2011-21 *Chinese Nederlanders. Van horeca naar hogeschool* (2011). Mérove Gijsberts, Willem Huijnk, Ria Vogels (red.). ISBN 978 90 377 0529 4
- 2011-22 *Gemengd leren. Etnische diversiteit en leerprestaties* (2011). Lex Herweijer. ISBN 978 90 377 0575 1
- 2011-23 *Voorbestemd tot achterstand? Armoede en sociale uitsluiting in de kindertijd en 25 jaar later* (2011). Maurice Guiaux m.m.v. Annette Roest en Jurjen Idema. ISBN 978 90 377 0577 5
- 2011-24 *Kinderen en internetrisico's. EU Kids Online onderzoek onder 9-16-jarige internetgebruikers in Nederland* (2011). Nathalie Sonck en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0576 8
- 2011-25 *De basis meester. Onderwijskwaliteit en basisvaardigheden* (2011). Monique Turkenburg. ISBN 978 90 377 0574 4
- 2011-26 *Acceptatie van homoseksualiteit in Nederland 2011. Internationale vergelijking, ontwikkelingen en actuele situatie* (2011). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0579 9
- 2011-27 *Poolse migranten. De positie van Polen die vanaf 2004 in Nederland zijn komen wonen* (2011). Jaco Dagevos (red.). ISBN 978 90 377 530 0
- 2011-28 *Gewoon aan de slag? De sociale veiligheid van de werkplek voor homoseksuele mannen en vrouwen* (2011). Saskia Keuzenkamp en Ans Oudejans. ISBN 978 90 377 0581 2
- 2011-29 *Acceptance of homosexuality in the Netherlands 2011. International comparison, trends and current situation* (2011). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0580 5
- 2011-30 *Nederland in een dag. Tijdsbesteding in Nederland vergeleken met die in vijftien andere Europese landen* (2011). Mariëlle Cloïn, Carlijn Kamphuis, Marjon Schols, Annet Tiessen-Raaphorst en Desirée Verbeek. ISBN 978 90 377 0405 1
- 2011-31 *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)* (2011). Ria Bronneman-Helmers. ISBN 978 90 377 0567 6
- 2011-32 *Frail older persons in the Netherlands* (2011). Cretien van Campen (ed.). ISBN 978 90 377 0553 9
- 2011-33 *Maten voor gemeenten. Een analyse van de prestaties van de lokale overheid* (2011). Evert Pommer en Ingrid Ooms, m.m.v. Saskia Jansen, Jedid-Jah Jonker, Hetty van Kempen en Klarita Sadiraj. ISBN 978 90 377 0585 0
- 2011-34 *Maak het nieuw! Over religieuze ontwikkelingen en de positie van de kerken: een persoonlijke geschiedenis* (2011). Joep de Hart. ISBN 978 90 377 0592 8
- 2011-35 *Oudere migranten. Kennis en kennislacunes* (2011, elektronische publicatie). Maaïke den Draak en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0597 3
- 2011-36 *Zorg in de laatste jaren. Gezondheid en hulpgebruik in verzorgings- en verpleeghuizen 2000-2008* (2011). Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0586 7
- 2011-37 *Jeugdzorg in groeifase. Ontwikkelingen in gebruik en kosten van de jeugdzorg* (2011). Evert Pommer, Hetty van Kempen en Klarita Sadiraj. ISBN 978 90 377 0587 4
- 2011-38 *Verlofvragen. De behoefte aan en het gebruik van verlofregelingen* (2011). Edith de Meester en Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0589 8

- 2011-39 *De sociale staat van Nederland 2011* (2011). Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer, Mariëlle Cloin, Evert Pommer et al. ISBN 978 90 377 0558 4
- 2011-40 *Kunnen meer kinderen meedoen? Verandering in de maatschappelijke deelname van kinderen, 2008-2010* (2011). Annette Roest. ISBN 978 90 377 0570 6
- 2011-41 *Samenvatting Overheid en onderwijsbestel*. Ria Bronneman-Helmers. ISBN 978 90 377 0590-4

SCP-publicaties 2012

- 2012-1 *Niet alle dagen feest. Nieuwjaarsuitgave 2012* (2012). Paul Schnabel (red.). ISBN 978 90 377 0598 0
- 2012-2 *Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten* (2012). Bob Kuhry en Flip de Kam (red.). ISBN 978 90 377 0596 6
- 2012-3 *Jaarrapport integratie 2011* (2012). Mérove Gijsberts, Willem Huijnk en Jaco Dagevos (red.). ISBN 978 90 377 0565 2
- 2012-4 *Bijzondere mantelzorg. Ervaringen van mantelzorgers van mensen met een verstandelijke beperking of psychiatrische problematiek* (2012). Y. Wittenberg, M.H. Kwekkeboom en A.H. de Boer. ISBN 978 90 377 0566 9
- 2012-5 *VeVeRa-1v. Actualisatie en aanpassing ramingsmodel verpleging en verzorging 2009-2030* (2012). Evelien Eggink, Debbie Oudijk en Klarita Sadiraj. ISBN 978 90 377 0594 2
- 2012-6 *Van Anciaux tot Zijlstra. Cultuurparticipatie en cultuurbeleid in Nederland en Vlaanderen* (2012). Quirine van der Hoeven. ISBN 978 90 377 0583 6
- 2012-7 *Vraag naar arbeid 2011* (2012). Edith Josten, Jan Dirk Vlasblom, Marian de Voogd-Hamelink. ISBN 978 90 377 0601 7
- 2012-8 *Measuring and monitoring immigrant integration in Europe* (2012). Rob Bijl en Arjen Verweij (red.) ISBN 978 90 377 0569 0
- 2012-9 *IQ met beperkingen. De mate van versandelijke handicap van zorgvragers in kaart gebracht* (2012). Isolde Woittiez, Michiel Ras en Debbie Oudijk. ISBN 978 90 377 0602 4
- 2012-10 *Niet te ver uit de kast. Ervaringen van homo- en biseksuelen in Nederland* (2012). Saskia Keuzenkamp (red.), Niels Kooiman, Jantine van Lisdonk. ISBN 978 90 377 0603 1
- 2012-11 *The Social State of the Netherlands 2011. Summary* (2012). Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer, Mariëlle Cloin en Evert Pommer (red.) ISBN 978 90 377 0605 5
- 2012-13 *Sturen op geluk. Geluksbevordering door nationale overheden, gemeenten en publieke instellingen* (2012). Cretien van Campen, Ad Bergsma, Jeroen Boelhouwer, Jacqueline Boerefijn, Linda Bolier. ISBN 978 90 377 0608 6
- 2012-14 *Countries compared on public performance. A study of public sector performance in 28 countries* (2012). Jedid-Jah Jonker (red.). ISBN 978 90 377 0584 3
- 2012-15 *Versterking data-infrastructuur sport* (2012). Annet Tiessen-Raaphorst en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0613 0
- 2012-16 *De sociale staat van de gemeente. Lokaal gebruik van de scp-leefsituatie-index* (2012). Jeroen Boelhouwer (SCP), Rob Gilsing (Verwey-Jonker Instituut). ISBN 978 90 377 0612 3
- 2012-17 *Belemmerd aan het werk. Trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsdeelname personen met gezondheidsbeperkingen* (2012). Maroesjka Versantvoort en Patricia van Echtelt. ISBN 978 90 377 0616 1
- 2012-20 *Verzorgd uit de bijstand. De rol van gedrag, uiterlijk en taal bij de re-integratie van bijstandsontvangers* (2012). Patricia van Echtelt en Maurice Guiaux. ISBN 978 90 377 0614 7

SCP-essays

- 1 *Voorbeelden en nabeelden* (2005). Joep de Hart. ISBN 90 377 0248-1
- 2 *De stem des volks* (2006). Arjan van Dixhoorn. ISBN 90 3770265-1
- 3 *De tekentafel neemt de wijk* (2006). Jeanet Kullberg. ISBN 90 377 0261 9
- 4 *Leven zonder drukte* (2006). Tjirk van der Ziel met een naschrift van Anja Steenbekkers en Carola Simon. ISBN 90 377 0262 7
- 5 *Otto Neurath en de maakbaarheid van de betere samenleving* (2007). Ferdinand Mertens. ISBN 978 90 5260 260 8

Overige publicaties

- Hoe het ons verging... Traditionele nieuwjaarsuitgave van het SCP* (2010). Paul Schnabel (red.). ISBN 978 90 377 0465 5
- Wmo Evaluatie. Vierde tussenrapportage. Ondersteuning en participatie van mensen met een lichamelijke beperking; twee jaar na de invoering van de Wmo* (2010). A. Marangos, M. Cardol, M. Dijkgraaf, M. de Klerk. ISBN 978 90 377 0470 9
- Op weg met de Wmo. Journalistieke samenvatting door Karolien Bais. Mirjam de Klerk, Rob Gilsing en Joost Timmermans. Samenvatting door Karolien Bais* (2010). ISBN 978 90 377 0469 3
- NL Kids online. Risico's en kansen van internetgebruik onder jongeren* (2010). Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0430 3
- Kortdurende thuiszorg in de AWBZ. Een verkenning van omvang, profiel en afbakening* (2010). Maaïke den Draak. ISBN 978 90 377 0471 6
- De publieke opinie over kernenergie* (2010). Paul Dekker, Irene de Goede, Joop van der Pligt. ISBN 978 90 377 0488 4
- Op maat gemaakt? Een evaluatie van enkele responsverbeterende maatregelen onder Nederlanders van niet-westerse afkomst* (2010). Joost Kappelhof. ISBN 978 90 377 0495 2
- Oudere tehuusbewoners. Landelijk overzicht van de leefsituatie van ouderen in instellingen 2008-2009* (2010). Maaïke den Draak. ISBN 978 90 377 0499 0
- Kopers in de knel? Een scenariostudie naar de gevolgen van de crisis voor huiseigenaren met een hypotheek* (2010). Michiel Ras, Ingrid Ooms, Evelien Eggink. ISBN 978 90 377 0498 3
- Gewoon anders. Acceptatie van homoseksualiteit in Nederland* (2010). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0502 7
- De aard, de daad en het Woord. Een halve eeuw opinie- en besluitvorming over homoseksualiteit in protestants Nederland, 1959-2009* (2010). David Bos. ISBN 978 90 377 0506 5
- Werkloosheid in goede banen. Bijdragen aan de SCP-studiemiddag 2010* (2010). Patricia van Echtelt (red.). ISBN 978 90 377 0516 4
- Europa's welvaart. De Lissabon Agenda in een breder welvaartspectief en de publieke opinie over de Europese Unie* (2010). Harold Creusen (CPB), Paul Dekker (SCP), Irene de Goede (SCP), Henk Kox (CPB), Peggy Schijns (SCP) en Herman Stolwijk (CPB). ISBN 978 90 377 0492 1
- Maakt de buurt verschil?* (2010). Merové Gijsberts, Miranda Vervoort, Esther Havekes en Jaco Dagevos. ISBN 978 90 377 0227 9
- Mantelzorg uit de doeken* (2010). Debbie Oudijk, Alica de Boer, Isolde Woittiez, Joost Timmermans, Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0486 0
- Monitoring acceptance of homosexuality in the Netherlands* (2010). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0484 6
- Registers over wijken* (2010). Matthieu Permentier en Karin Wittebrood (SCP), Marjolijn Das en Gelske van Daalen (CBS). ISBN 978 90 377 0499 0
- Data voor scenario's en ramingen van de GGZ* (2010). Cretien van Campen. ISBN 978 90 377 0494 5

- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 1* (2010). Paul Dekker, Josje den Ridder en Irene de Goede. ISBN 978 90 377 0490 7
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 2* (2010). Josje den Ridder en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0507 2
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 3* (2010). Josje den Ridder, Lonneke van Noije en Eefje Steenvoorden. ISBN 978 90 377 0508
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 4* (2010). Josje den Ridder, Paul Dekker en Eefje Steenvoorden. ISBN 978 90 377 0531 7
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2011. Deel 1* (2011). Eefje Steenvoorden, Paul Dekker en Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0549 2
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2011. Deel 2* (2011). Josje de Ridder, Paul Dekker en Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0564
- Burgerperspectieven 2011 | 3* (2011). Paul Dekker en Josje den Ridder. ISBN 978 90 377 0582 9
- Advies over het Wmo-budget huishoudelijke hulp 2012* (2011). Ab van der Torre, Saskia Jansen en Evert Pommer. ISBN 978 90 377 0573 7 (webpublicatie)
- Oudere migranten . Kennis en kennislacunes* (2011). Maaike den Draak en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0597 3 (webpublicatie)
- Armoedesignalement 2011* (2011). CBS/SCP. ISBN 978 90 357 1870 8
- Burgerperspectieven 2011 | 4* (2012). Josje den Ridder, Jeanet Kullberg en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0593 5
- Burgerperspectieven 2012 | 1* (2012). Paul Dekker, Josje den Ridder en Paul Schnabel. ISBN 978 90 377 0607 9