



Verheldering gevraagd inzake vraagverheldering

Een onderzoek naar de uitvoering van vraagverheldering
door de klantmanagers zorg van de gemeente Oldenzaal

Naam
Studentnummer
Studie
Afstudeeropdracht
Begeleiders Universiteit Twente

Begeleiders Gemeente Oldenzaal

Niels Rikkink
s0138517
Business Administration
Gemeente Oldenzaal
Dhr. J.S. Svensson
Mevr. C.A.M. van den Berg
Dhr. D.J. van Wolde
Dhr. M.G. Punt

“Hoe wordt het proces van vraagverheldering ingevuld door de klantmanagers zorg van de gemeente Oldenzaal en welke factoren spelen daarbij een rol?”

Een onderzoek naar de uitvoering van vraagverheldering door de klantmanagers zorg van de gemeente Oldenzaal.

N.G.H. Rikkink
Business Administration
Service Management track
Universiteit Twente

Gemeente Oldenzaal
Oldenzaal, oktober 2010

Begeleiders Universiteit Twente
J.S. Svensson
C.A.M. van den Berg

Begeleiders gemeente Oldenzaal
D.J. van Wolde
M.G. Punt

Voor u ligt het rapport over vraagverheldering bij de gemeente Oldenzaal, dat ik ter afsluiting van mijn masterstudie Business Administration track Service Management aan de Universiteit Twente heb geschreven.

Achteraf gezien is het een lange weg geweest. Bij de start van de opdracht, in februari van dit jaar, benaderde ik de gemeente Oldenzaal met de vraag of zij op dat moment een interessante afstudeeropdracht voor mij hadden. Enige tijd later werd er vanuit de gemeente contact met mij opgenomen en begon het spreekwoordelijke balletje te rollen. De gemeente, en meer specifiek de afdeling WIZ, zat met verschillende vragen rondom de invulling van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Waar werd gestart met een breed scala aan problemen werd na een goed gesprek met alle begeleiders besloten dat dit onderzoek zou worden gespecificeerd op vraagverheldering. Het proces is een voorportaal van de Wmo waarin alle relevante informatie over een cliënt moet worden verzameld. De gemeente was geïnteresseerd in de vraag hoe dit proces door de klantmanagers zorg wordt ingevuld.

Op het moment dat ik startte met mijn afstudeeropdracht, 8 maanden geleden, bestond bij mij nog veel onduidelijkheid over deze wet. Door mijn aanwezigheid op de afdeling Wmo, gesprekken met de klantmanagers en het bijwonen van verschillende bijeenkomsten heb ik hier de afgelopen maanden veel meer duidelijkheid over gekregen. Het is voor mij helder dat er wat betreft de Wmo voor de gemeente nog een lange weg te gaan is. In een samenleving waarin gedachten van burgers als 'het hebben van' en 'wat een ander heeft, wil ik ook' de toon zetten, zal het lastig blijven burgers te overtuigen hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. Desalniettemin hoop ik door middel van dit onderzoek een bijdrage te leveren aan het, tijdens de vraagverheldering, beter in kunnen spelen op de eigen verantwoordelijkheid van de burger in de toekomst.

Ik wil graag van de gelegenheid gebruik maken om een aantal mensen te bedanken. Allereerst mijn afstudeerbegeleiders van de universiteit Jörgen Svensson en Mariecke van den Berg. Ik wil hen graag bedanken voor de ondersteuning en het advies bij deze afstudeeropdracht. Ik heb veel gehad aan de goede gesprekken en de feedback die ik ontving. Daarnaast wil ik mijn begeleiders van de gemeente Oldenzaal, Derk van Wolde en Marcel Punt bedanken, voor de mogelijkheid die zij mij hebben gegeven om mijn onderzoek uit te kunnen voeren bij de gemeente Oldenzaal. Ook de onderlinge gesprekken hebben mij enorm geholpen bij het uitwerken van deze afstudeeropdracht. Naast mijn begeleiders mag ik natuurlijk één groep niet vergeten, want ik wil graag de zes klantmanagers bedanken voor de observaties en de interviews die ik heb kunnen afnemen en natuurlijk wil ik ze bedanken voor de leerzame en gezellige tijd op de afdeling.

Rest mij nog om iedereen veel plezier te wensen bij het lezen van dit rapport.

Niels Rikkink
Oldenzaal, Oktober 2010

Op 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) ingevoerd in Nederland. Deze wet moet er toe leiden dat iedereen in de samenleving zo lang mogelijk zelfstandig kan blijven wonen en mee kan blijven doen. De uitvoering van de Wmo is in handen van de gemeenten, omdat zij de burger beter kennen dan de landelijke overheid. De gemeente heeft de taak om de eigen verantwoordelijkheid van de burgers zo veel mogelijk te stimuleren. De voorzieningen van de gemeente komen in beeld als de eigen mogelijkheden van de betrokkenen en van mantelzorgers of vrijwilligers te kort schieten. Om duidelijkheid te krijgen over de vraag van de cliënt en diens mogelijkheden, vindt door de klantmanagers vraagverheldering plaats. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Oldenzaal en heeft tot doel in kaart te brengen hoe klantmanagers deze vraagverheldering invullen. Met het oog op het beantwoorden van die opdracht is de volgende probleemstelling geformuleerd:

Hoe wordt het proces van vraagverheldering ingevuld door de klantmanagers zorg van de gemeente Oldenzaal en welke factoren spelen daarbij een rol?

Om te bepalen hoe vraagverheldering wordt ingevuld door de klantmanagers zorg zijn observaties en interviews uitgevoerd. De observaties hebben plaatsgevonden aan het Wmo-loket waar de klantmanager vraagverheldering biedt aan de burger. Daarnaast zijn de zes klantmanagers, die werkzaam zijn bij de gemeente Oldenzaal, geïnterviewd over hoe zij vraagverheldering invullen. De klantmanagers zijn doelbewust geselecteerd, omdat zij in de gemeente Oldenzaal verantwoordelijk zijn voor de invulling van de vraagverheldering op het gebied van de Wmo. De data die is gevonden tijdens het onderzoek is geanalyseerd aan de hand van coderen. Aan de antwoorden uit de interviews en de notities, die zijn gemaakt tijdens het observeren, zijn codes gegeven. Aan deze lijst met codes is voortdurend geschaafd en bovendien zijn relaties gelegd tussen de codes. De uiteindelijke uitkomst zijn de resultaten die in dit onderzoek zijn gevonden.

Naar aanleiding van de observaties is vastgesteld dat voor de vraagverheldering nog een belangrijke aanloopfase plaatsvindt. In die aanloopfase stelt de bezoeker onder andere zijn zorgvraag waarin de voorziening, die centraal staat tijdens de vraagverheldering, vaak letterlijk wordt genoemd. Hierna vindt de vraagverheldering plaats. Deze is ongestructureerd in de gemeente Oldenzaal. Uit dit onderzoek bleek dat de klantmanagers vragen stellen waarvan zij denken dat ze relevant zijn in een specifieke situatie. Deze vragen zijn over het algemeen gebaseerd op onduidelijkheid omtrent de zorgvraag van de cliënt, de aanleiding voor de vraag van de cliënt, een vergelijking met de voorzieningen die een cliënt bij een andere gemeente had, de toelatingsvoorwaarden voor het verstrekken van een voorziening en de mogelijke alternatieve oplossingen voor de cliënt. Naast het inhoudelijke gedeelte van de vraagverheldering zijn door de onderzoeker de uitkomsten van de vraagverheldering vastgesteld. Kijkend naar de uitkomsten van vraagverheldering, gebaseerd op de 36 observaties, leverde dat de volgende gegevens op:

- vraagverheldering was 12x bestemd voor huishoudelijke hulp, 6x voor een woonvoorziening, 14x voor een vervoersvoorziening, 1x voor een rolstoel en 3x voor een gehandicaptenparkeerkaart;
- de cliënt komt veelal zelf aan het loket (27 van de 36 gevallen);
- in 30 van 36 gevallen werd een aanvraag ingediend;
- in 22 van de 30 gevallen dat een aanvraag werd ingediend, werd eerst een beoordeling gegeven van de situatie door middel van een huisbezoek of een medische indicatie;
- er was sprake van 8 directe aanvragen (5x huishoudelijke hulp, 2x regiotaxi en 1x een rolstoel).

Gedurende de observaties heeft de onderzoeker zowel kenmerken van actieve terughoudendheid als een dienstverlenende houding geconstateerd. Eerstgenoemde werd opgemerkt doordat vragen werden teruggekaatst naar de burger met de intentie de zelfredzaamheid te vergroten. Ook werden toelatingsvoorwaarden en alternatieve oplossingen genoemd, zodat niet direct werd 'gezorgd'. Een dienstverlenende houding is geconstateerd doordat het aanvraagformulier in 3 van de 27 gevallen leidend was, doordat er in 4 van de 36 gevallen werd gekeken naar meer voorzieningen dan waar de bezoeker voor langskwam en doordat na de vraagverheldering naar de situatie van de cliënt werd geïnformeerd.

Naar aanleiding van de interviews zijn een aantal belangrijke resultaten gevonden. Vraagverheldering wordt door de klantmanagers uitgevoerd op basis van kennis, ervaring en intuïtie. Het gaat hier om kennis van het lokaal beleid en kennis over de problemen van een cliënt. Het huidige proces van vraagver-

heldering is ongestructureerd. De klantmanagers waarderen de flexibiliteit en het persoonlijke contact, dat deze methode met zich meebrengt. Zij zijn zich er ook van bewust dat er 'dingen' over het hoofd kunnen worden gezien. Behalve deze vrijheid hebben de klantmanagers ook beleidsvrijheid. Zij kunnen over de wijze van toepassing van beleid besluiten. Gedurende de vraagverheldering ervaren de klantmanagers op bepaalde momenten problemen in de vorm van tijdsdruk. Daarnaast vinden zij het onbegrip bij cliënten lastig en vinden de klantmanagers het moeilijk dat niet alle problemen van de cliënt aan de buitenkant te zien zijn. Tijdens de vraagverheldering laten de klantmanagers zowel actieve terughoudendheid als een dienstverlenende houding zien. Actieve terughoudendheid is te herkennen doordat de klantmanager kritisch om wil gaan met aanvragen, de klantmanager vraagt naar de mogelijkheden/initiatieven van de cliënt en doordat hij het gedrag en denken van de burger probeert te beïnvloeden. Dit laatste doen zij door de eigen verantwoordelijkheid te normaliseren en door gebruik te maken van materiële inscripties. Deze materiële inscripties komen voor in de vorm van folders en het gebruik van beleid. De dienstverlenende houding is terug te zien doordat de klantmanager een helpende hand wil bieden, een zo compleet mogelijk beeld wil krijgen van de cliënt en daarvoor ook op huisbezoek gaat en doordat vaste werkpatronen er toe leiden dat een aanvraagformulier leidend wordt. Voor het bevorderen van de eigen verantwoordelijkheid maakt de gemeente Oldenzaal gebruik van vraagsturing, marktwerking en het binden aan verplichtingen die voortvloeien uit een sociale rol.

Er kan worden geconcludeerd dat vraagverheldering valt of staat met de verkregen informatie. Dit vormt tenslotte de basis voor het besluit van de klantmanager. Vraagverheldering is een kort, maar interessant proces, dat wordt vormgegeven door verschillende factoren.

Allereerst heeft de klantmanager, al voor de vraagverheldering start, te maken met inconsistente verwachtingen. De gemeente wil haar verantwoordelijkheid achterhalen en de zaak beheersbaar houden. Hierdoor worden cliënten aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid (aan de hand van toelatingsvoorwaarden en alternatieve oplossingen). Daarnaast is het idee achter vraagverheldering, het achterhalen van 'de vraag achter de vraag' en het krijgen van een compleet beeld van de cliënt. Daarom probeert de klantmanager een brede intake te doen en de problemen van de cliënt bloot te leggen. Zo vragen klantmanagers naar de situatie van de cliënt en naar hun behoefte aan andere of extra voorzieningen. De inconsistente verwachtingen kunnen er voor zorgen dat de klantmanager voor dilemma's komt te staan. In Oldenzaal eindigt vraagverheldering vaak (30 van de 36 gevallen) in een aanvraag. Een opeenhoping van redenen zijn hier debet aan. Zo zien cliënten weinig mogelijkheden als het gaat om alternatieve oplossingen. Een veelgehoord argument is de beperkte hoeveelheid tijd van familie en bekenden. De klantmanager gaat hier zelf al snel mee akkoord. Collectieve voorzieningen kunnen en worden nauwelijks besproken tijdens de vraagverheldering. Op dit moment is het aantal beschikbare collectieve voorzieningen ook aan de lage kant. Bovendien wordt de digitale sociale kaart nauwelijks aangesproken. Tenslotte weet de cliënt de toelatingsvoorwaarden voor een individuele voorziening eenvoudig te omzeilen door creatief te zijn. Uiteindelijk is het bevorderen van de eigen verantwoordelijkheid problematisch en wordt een aanvraag ingediend.

Voor de cliënt is de gemeente een gemakkelijke en goedkope manier om aan een voorziening te komen. Burgers denken, op het moment dat ze binnenstappen, recht te hebben op een voorziening. Zij snappen niet waarom daar een proces, zoals vraagverheldering, voor nodig is. Bovendien zijn zij regelmatig geïnformeerd door bekenden over voorzieningen. Punt is echter dat burgers niet lijken te begrijpen dat situaties anders kunnen liggen. Deze ideeën van de burger lijken er toe te leiden dat burgers gefocust blijven op een voorziening. Om deze in de wacht te slepen zijn alternatieve oplossingen geen optie en omzeilen zij toelatingsvoorwaarden.

Vraagverheldering is de strijd om informatie. Deze informatie vormt de basis voor het besluit van de klantmanager. Het vergaren van die informatie wordt bemoeilijkt. De omgeving van het loket, waar vraagverheldering wordt uitgevoerd, is privacygevoelig. Daarnaast zit informatie over de cliënt ook aan de 'binnenkant'. Bovendien kunnen cliënten op de hoogte zijn van een voorziening, waardoor ze hier op gefocust blijven en zich anders voordoen om die voorziening ook daadwerkelijk te krijgen. Informatie is tevens lastig te verkrijgen doordat de vraagverheldering ongestructureerd is. Deze discretionaire ruimte kan er voor zorgen dat 'dingen' over het hoofd worden gezien waardoor niet alle relevante informatie boven tafel komt.

Vraagverheldering is niet alleen het proces om informatie te verzamelen, maar ook om het gedrag en denken van de burger te beïnvloeden. Aan de hand van verschillende vragen wil de klantmanager eigen verantwoordelijkheid bij de burger 'creëren' en normaliseren. Door het gebruik van beleid, in de vorm van toelatingsvoorwaarden, en door de folders die rond het loket staan gepresenteerd, zijn de materiële in-

scripties terug te zien. Het gebruik en effect van 'governmentality' tijdens de vraagverheldering is echter op dit moment gering. Klantmanagers zijn voornamelijk bezig om te vragen naar alternatieve oplossingen om de eigen verantwoordelijkheid te stimuleren. Folders worden niet gezien of zijn onjuist geplaatst en de toelatingsvoorwaarden worden makkelijk ontweken.

Het gesprek kan de uiteindelijke uitkomst van vraagverheldering beïnvloeden. Het 'kan', omdat cliënten de vrijheid hebben om een aanvraag in te dienen. Toch eindigt vraagverheldering, door het gesprek, soms zonder een aanvraag voor een voorziening of met een andere of extra voorziening als uitkomst.

Naar aanleiding van de resultaten en de conclusies zijn de volgende aanbevelingen gegeven:

- Het heroverwegen van de locatie van het 'Wmo-loket'. De huidige locatie is erg privacygevoelig.
- Het verder structureren van vraagverheldering vergroot de uniformiteit in de dienstverlening en het verkleint de kans dat er relevante 'dingen' over het hoofd worden gezien. Door digitalisering van de vraagverheldering zou een efficiëntieslag kunnen worden gemaakt en kunnen gegevens worden vastgelegd en doorgespeeld naar partnerorganisaties. Kanttekening hier is dat de klantmanagers zelf de flexibiliteit en het persoonlijke contact van het huidige proces waarderen.
- Het terugdringen van het aantal voorzieningen dat wordt verstrekt door de huidige voorzieningen door te lichten en waar mogelijk (inkomensafhankelijke) eigen bijdrages door te voeren.
- Voor het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid bij de burger moet de klantmanager minder 'lief' en directer vragen naar alternatieve oplossingen en waar mogelijk een uitgebreider onderzoek doen naar andere mogelijke oplossingen.
- Voor het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid moeten de klantmanagers beter inzicht krijgen in de aanwezige collectieve voorzieningen. Daarnaast kan het pakket aan beschikbare collectieve voorzieningen in en rond de gemeente Oldenzaal verder worden ontwikkeld. In vergelijking met andere gemeenten kan hier nog een slag worden gemaakt.
- Het terugdringen van de creativiteit van de cliënt door de toelatingsvoorwaarden, voor het verkrijgen van een voorziening, in eerste instantie achter te houden tijdens de vraagverheldering.
- Meer en beter gebruik maken van de mogelijkheden van 'governmentality'. Het subtieler plaatsen van folders en het gebruik van het televisiescherm zijn hier voorbeelden van.
- Het trainen of informeren van de klantmanagers op het gebied van psychische problemen.
- Het vergroten van de intersubjectiviteit tijdens de vraagverheldering door klantmanagers met elkaar te laten discussiëren.
- Bezuinigen op de Wmo betekent vaker een 'slechte boodschap' voor de cliënt. De klantmanagers moeten worden getraind in en geïnformeerd over het brengen van die 'slechte boodschap'.

Summary

On the first of January 2007 the Social Support Act came into force in all the municipalities in the Netherlands. The aim of this Act is to ensure that everybody in the society is able to take part in community life. This Act should provide that everyone can live on their own as long as possible and is able to participate, whether or not with support from family or acquaintances. Local authorities are responsible for implementing the Act, because they know the citizens better than the national government does. The task of the municipality is to stimulate the self-responsibility of citizens. The central point of this Act is that citizens, on their own, should seek for solutions in their social environment when problems occur. After a citizen has tried to take self-responsibility and when there are no volunteers or informal carers to overcome the problem, the municipality should help by providing services.

The process of 'demand clarification' (*vraagverheldering* in Dutch) plays an important role within this Act. Through this process the real problems of citizens can attract attention. During the process, the client managers conclude if the problems of the client belong to the Social Support Act or not. After this decision has been taken, the client manager determines if a client can solve the problem on his own, if a collective measure can be found or that the municipality should help the citizen with an individual measure. This research is about the process of demand clarification and was motivated by the question from the municipality Oldenzaal. They are interested in how this process is executed by the client managers. This motive of research leads to the following problem statement in this research:

How is the process of demand clarification executed by the client managers of the municipality Oldenzaal and which factors are playing a role?

Method

The problem statement is answered by means of observations and interviews. Firstly, the observations were made because otherwise the client managers could have been influenced by the conversation during the interview. This group of client managers was purposefully selected, because these people are responsible for filling in the process of demand clarification within the municipality Oldenzaal.

Observations were the first data collection type. By means of 36 observations at the front-office, the process of demand clarification was observed. The process was observed by using a semi-structured observation form. In this way the frequency of some styles of behavior was rated and in addition space was created for making notes and writing down statements. The observations were continued until the researcher had seen 8 visitors with new applications or re-indications or until a client manager had been observed for 12 hours. The daily average amount of visitors with new applications or re-indications was about 2. This amount was, according to the client managers, smaller than the amount in first months of this year. This is probably related to the fact that the amount of people that hands in an application saturates and because the observations took place during the summer holidays.

The interviews were the second data collection type. Each of the six client managers was interviewed by the researcher about how they fill in the process of demand clarification. The client managers were interviewed based on a general plan for interviewing. The researcher builds further on the answers that were given by the client managers while asking the questions. Next to this, the researcher tried to minimize influencing the respondents. This was done by asking open-ended questions as much as possible. The interviews were recorded and later on the researcher wrote down the whole conversation. This result was shown to the client managers and they were asked to check the results on accuracy and completeness. This 'member checking' was also a strategy to increase the validity of this research.

To analyze the collected data the researcher used coding. Three different types of coding were used. Firstly, open coding has taken place. The answers gathered during the interviews and the notes that were recorded during the observations were all labeled. At the end there was a long list with codes. Then axial coding has taken place. The existing list of codes was reduced and improved. In the end, by using selective coding, the codes were compared with literature and the most important relations between all the themes were recognized. All these different kinds of coding together have led to the results in this research.

To increase the reliability of this research explicit information is given as often as possible. To increase the validity of this research the researcher used, next to 'member checking', a few other validity strategies. Firstly, two types of data collection ('triangulation') were used for gathering the data. In addition there is referred to the bias in this research. This bias can be presented because of the presence of the researcher in the research field.

Results

It was identified, by means of observations, that there is an important 'start phase' before the process of demand clarification begins. In the start phase the visitor raises his question in which he exactly mentions what he is looking for. After this phase, the process of demand clarification starts. A process that is unstructured at the municipality Oldenzaal. This means that the client manager has the freedom to ask the questions on which he thinks are relevant in a specific situation. In general, these questions are based on obscurity of the question by the visitor, the reason for asking the question, a comparison with other municipalities concerning the required and received help, the eligibilities to get a measure and the alternative solutions for the client. Next to the results for the demand clarification with respect to the content, the researcher observed some outcomes of this process. Looking at the outcomes, based on the 36 observations, the following information can be given:

- in 30 of the 36 cases an application was handed in;
- the requests for support during the process of demand clarification were divided as follows: 12 times domestic help, 6 times residential modifications, 14 times transport services, 1 time a wheelchair and 3 times parking cards for invalids;
- clients generally handed in the applications themselves (27 of the 36 cases);
- after 22 of the 30 applications, an appraisal of the situation, by means of a home call or medical indication, was done;
- there were 8 direct applications (5 times domestic help, 2 times regional taxi and 1 time a wheel chair).

During the observations the researcher identified characteristics of two kinds of attitudes: 'active restraint' and a service attitude. The former was noticed because the client manager reflected questions to the client with the intention of increasing the independence of that client. Next to this the client manager explicitly mentioned eligibilities and alternative solutions for the provision of services to people. A service attitude was identified because the 'form of application' was leading in 3 of the 27 cases. In addition, the client manager informed about the situation of the client and in 4 of the 36 cases he introduced extra measures.

The results out of the interviews show that the questions during the process of demand clarification are based on knowledge, experience and intuition. This is knowledge about the local policy and knowledge of the problems or limitations of clients. Next to this knowledge, experience and intuition can help the client manager to make a decision in a specific situation.

The current process of demand clarification is unstructured. According to the client managers, flexibility and personal contact are the two key advantages of this way of working. The client managers are also aware of the disadvantage of this approach. Because the process is unstructured, things can be overlooked. Next to the freedom during the demand clarification, the client managers have freedom around the communal policy. They can decide about the way of applying policy in specific situations.

During the demand clarification the client managers sometimes have problems with the available time. This is the case when visitors wait in the waiting room or when client managers have a lot of work to do. Next to this, they find it hard to have clients who show incomprehension and it is difficult for client managers that not all the problems can be seen on the outside of clients.

During the process of demand clarification both active restraint and a service attitude were identified. The former was seen because the client manager wants to criticize a specific situation, the client manager asks for the possibilities/initiatives of the client and because he tries to influence the behaviour and thought of the client. This last activity is done by normalizing the self-responsibility and by using material inscriptions. These material inscriptions are noticed during the process by means of brochures and the use of the local policy. A service attitude is shown by the client manager, because he wants to take care

of the client, he wants to get a picture of the client's situation that is as complete as possible and because standardization of work causes a demand clarification in which the 'form for application' is leading.

For stimulating the client's self-responsibility the municipality Oldenzaal gives the citizens the responsibility for making requests for social support, they create a market situation in which they control the client's choices and they restrict citizens to commitments that are the result of their social role.

Conclusions

It can be concluded that the outcome of the process of demand clarification depends on the information gathered during the conversation. The client manager makes his decision based on the collected information. But before this decision can be made the demand clarification takes place. This is a short, but interesting process that is influenced by many different variables.

Before the demand clarification starts, the client manager has to deal with inconsistent expectations. The municipality wants to find out if they are responsible for the provision of services and they want to keep the whole situation governable. This is determined by client managers for accomplishing the demand clarification. They ask after the client's self-responsibility and they protect the municipality's responsibility by means of using eligibilities and alternative solutions within the questions. The core idea behind the demand clarification, according to the theory and the answers of the client managers, is to discover the 'question behind the question' and to get a complete picture of the client's situation. Therefore they do a broad intake and they want to expose the client's problems. Client managers ask clients about their situation and if they have considered other kinds of support from the municipality. These inconsistent expectations can create dilemmas for the client manager during the process.

These inconsistent expectations are one of the reasons why client managers experience 'role stress'. Next to this, clients and the municipality make inconsistent demands on the outcome of the process. This inconsistency can be seen in situations where awkward clients want to have support and the municipality cannot give help in accordance with the local policy. In addition, in some situations client managers experience time pressure.

In Oldenzaal the process of demand clarification frequently ends in an application. This is caused by several reasons. Clients pretend to have limited possibilities concerning alternative solutions. A frequently used argument is the limited available time of family or friends to help. The client manager rapidly accepts these kinds of arguments. Collective measures are hardly discussed during the process of demand clarification. At this moment there is a modest number of collective measures available within the municipality Oldenzaal. In addition, the digital social map is barely addressed, because the map is not clear. In the end the client uses his creativity to avoid the eligibilities and he rejects alternative solutions that can be considered for help. Finally it is hard for client managers to stimulate the self-responsibility of clients and an application is made.

The municipality is an easy and cheap way for getting support. When citizens enter the town hall, they think they are eligible for support. They do not understand that a process, like the demand clarification, is required for this. Next to this, clients are informed by acquaintances about the local measures. But it seems that clients do not understand that situations differ from each other. These ideas of citizens seem to cause the focus on a certain measure. To take away 'the support', alternative solutions are no option for them and eligibilities are avoided. It seems that it is normal for clients to visit the municipality when problems occur.

The demand clarification is the struggle for information. This information is the basis for decision-making. But this information collection process is hindered by a few factors. The current location of the front-office, where the demand clarification is done, is a threat for the client's privacy. In addition, the client is a complex human being. Not all the client information can be identified 'on the outside' and the consequences of a specific problem cannot be determined exactly. Clients can be aware of the support of services by the municipality. Therefore they can be focused on it or put on an act to get the measure. Information is also hard to get, because the client managers have discretionary space by doing their work. The importance of this freedom for the client managers is the flexibility during the process and the personal contact with the client. In this way the client manager has the possibility to react to a client's situation and to jump

into interesting parts of their story. But a disadvantage is that things can be overlooked during the process. As a result not all the relevant information can be gathered. In addition to this disadvantage, there is room for difference in delivering a service to a client, because of the freedom.

The unstructured process of demand clarification in combination with a lot of variables that should be taken into account, make it very hard to measure the performances of the client managers. In the long term it is possible to measure an average, but this average does not say anything about the performances of the client manager with respect to the content.

The process of demand clarification is not only the process where information should be gathered, but is also a process in which the client manager can influence the behaviour and thought of a citizen. By using different questions the client managers want to 'create' and normalize clients' self-responsibility. These questions are based on the reasons for an application, the eligibilities for help and the possible alternative solutions. Material inscriptions can be noticed through the use of local policy, by means of the eligibilities, and by the use of brochures located in the front-office. At the moment the use and effect of 'governmentality' during the process of demand clarification is minimal. Client managers mainly ask for alternative solutions to stimulate the self-responsibility of clients. Brochures are also not noticed by visitors or are wrongly placed and eligibilities are easily avoided.

The conversation during the process can influence the outcome. It 'can have influence', because clients are always free to hand in an application. But on the other hand sometimes the client manager can convince the client to withdraw an application. In addition, by getting a complete picture of the client's situation, the client manager can offer other or extra help. In these situations the conversation also has influence on the outcome.

Recommendations

Based on the results and the conclusion of this research, the following recommendations can be given for the municipality Oldenzaal:

- Reconsidering the location of the front office for the Social Support Act. The current location is a threat to the client's privacy. The municipality Oldenzaal should create a location where clients can tell their story without hinderance and without the risk that somebody hears the personal information. If there are no possibilities for an alternative location the expectation of a client manager with respect to a situation is very important.
- Structuring the process of demand clarification increases the uniformity in client service delivery and decreases the chance of overlooking relevant 'things'. A first possibility is to establish a tool by which the client manager is able to control the collected information. In this way it is almost guaranteed that all relevant information is gathered. It is also possible to go one step further. By digitalizing the process of demand clarification the efficiency of the process can be increased. Clients can be helped faster. Information can also be registered and passed on to other partner organizations. It should be taken into consideration that client managers appreciate the flexibility and personal contact in the current process.
- Clients should more frequently pay a contribution in order to reduce the amount of measures. Clients seem to be less interested if they have to pay more by themselves. Therefore contributions (related in part to the income) can help and should be raised if possible.
- For enlarging the client's self-responsibility client managers should deal with alternative solutions in a different way. Firstly, they should refer more directly to the alternative solutions. This means that they should not ask 'if there are alternative solutions' but 'what the alternative solutions are'. Next to this the client managers have to consider if they could do a more extensive research for alternative solutions in specific situations. At this moment they almost directly agree if clients say that they do not have alternative solutions.
- For enlarging the client's self-responsibility client managers need a better insight into the presented collective measures. Next to this, the package of available collective measures within and around the municipality is, compared with other municipalities, not very advanced. This package should be developed.
- For limiting the creativity of clients it is important that client managers restrain the eligibilities for getting support during the process of demand clarification. Client managers should collect this information indirectly.

- In the municipality Oldenzaal they can better use the possibilities of 'governmentality'. More subtle ways of showing brochures with respect to volunteer work and informal care are a first recommendation. Next to this the television screen can be used to show pictures or videos with respect to these subjects.
- Educate, train and inform client managers with respect to mental problems. In this way a client does not have to be abstained in every situation.
- Increasing intersubjectivity during the process of demand clarification by means of discussions between the client managers or by using peer reviews. In this way client managers can consider how they can execute the process at this moment and how they can improve it.
- The municipality Oldenzaal wants to reduce its expenses for the Social Support Act. As a result the client manager should give clients a negative message more frequently. It can be hard for the client managers to convey such a message. The municipality should consider training the client managers for these situations.

Inhoudsopgave

Woord vooraf	3
Samenvatting.....	4
Summary	7
Inhoudsopgave	12
Lijst met afkortingen	14
1. Inleiding.....	15
1.1 Achtergrond	15
1.2 De onderzoekscontext.....	16
1.3 Probleemstelling	18
1.4 De onderzoeksvragen	18
1.5 De maatschappelijke - en wetenschappelijke bijdrage van het onderzoek	19
1.6 Leeswijzer rapport	19
2. Theoretisch kader.....	21
2.1. Inleiding	21
2.2. De frontoffice	21
2.3.1 Human Service Organizations	22
2.3.2 Een moreel beladen relatie en de toepassing van 'Human Service Technologies'	22
2.3.3 Veel, brede, onduidelijke en conflicterende doelen	24
2.4.1 Street-level bureaucrats	25
2.4.2 De discretionaire ruimte van street-level bureaucrats.....	27
2.5 Governmentality	28
2.6.1 Eigen verantwoordelijkheid	30
2.6.2 Eigen verantwoordelijkheid en de mogelijke instrumenten	31
2.6.3 Eigen verantwoordelijkheid en de dienstverlener	32
2.7 Overlap en samenhang tussen de theorieën	32
2.8 Conclusie.....	33
3. Methoden van onderzoek	36
3.1 Toelichting onderzoeksstrategie	36
3.2 Dataverzameling	37
3.3. Het onderzoeken van de concepten	39
3.4 De respondenten.....	39
3.5 Analyse van kwalitatieve data	40

3.6 Betrouwbaarheid, validiteit en generaliseerbaarheid	40
3.7 Invloed van de onderzoeker	41
3.8 Conclusie.....	41
4. Resultaten observaties	43
4.1.1 De aanloopfase	43
4.1.2 Vraagverheldering	44
4.1.3 Vervolgstappen	47
4.2 Actieve terughoudendheid en de klantmanager.....	47
4.3 De klantmanager met een dienstverlenende houding	47
4.4 Conclusie.....	48
5. Resultaten interviews	49
5.1 Inleiding interviews	49
5.2 Actieve terughoudendheid en de klantmanager.....	49
5.3 De klantmanager met een dienstverlenende houding	51
5.4 Overige interviewresultaten.....	53
5.5 Conclusie.....	62
6. Interpretatie van de onderzoeksresultaten	64
6.1 De werkomstandigheden van de klantmanager.....	64
6.2 Vraagverheldering als 'human service technologie'.....	67
6.3 'Governmentality'.....	69
6.4 Actieve terughoudendheid en een dienstverlenende houding	70
6.5 Een tweestrijd.....	73
6.6 Conclusie.....	73
7. Conclusies en aanbevelingen.....	75
7.1 De onderzoeksvragen beantwoord	75
7.2 De invulling van het proces van vraagverheldering	77
7.3 Aanbevelingen.....	80
7.4 Beperkingen en suggesties voor verder onderzoek.....	82
7.5 Tot slot.....	83
Literatuur	84
Bijlage 1: Observatieprotocol.....	88
Bijlage 2: Vragenlijst voor het interview	91
Bijlage 3: Organogram van de gemeente Oldenzaal.....	93

Lijst met afkortingen

AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
HSO	Human Service Organization
HST	Human Service Technology
PGB	Persoonsgebonden Budget
RMO	Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
SLB	Street-level bureaucrat
WIZ	Werk, Inkomen & Zorg
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning

“Iedereen moet mee kunnen doen.”

Een oude man van 84 wil graag een paar keer per week de straat op om boodschappen te doen of een bezoek te brengen aan zijn dochter. Hij kan echter niet meer fietsen, is niet in staat meer dan 100 meter te lopen en zit daarom met een vervoersprobleem. Een vrouw van 88 zonder kinderen is sinds een paar jaar weduwe en kan door haar hoge leeftijd en haar ziektebeeld, niet langer het huishouden zelf verrichten. Deze mensen kunnen met hun problemen terecht bij de gemeente en in het bijzonder bij de klantmanagers zorg die zich bezighouden met de uitwerking van de Wet maatschappelijke ondersteuning.

Centraal in dit onderzoek staat die Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en in het bijzonder het proces van vraagverheldering. Het maatschappelijke doel van deze wet is ‘meedoen’. De wet moet er voor zorgen dat iedereen in de samenleving zo lang mogelijk zelfstandig kan blijven wonen en mee kan blijven doen in de maatschappij, al dan niet geholpen door familie, vrienden of kennissen. Op het moment dat iemand zijn of haar eigen verantwoordelijkheid niet kan nemen, ondersteunt de gemeente mantelzorgers of vrijwilligers (Sijtema, 2008, p. 13). Wanneer ook dit niet mogelijk is, wordt een voorziening verstrekt aan de cliënt. De voorzieningen die in het kader van de Wmo kunnen worden ingezet zijn: woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen, gehandicaptenparkeerkaarten, rolstoelen en hulp bij het huishouden.

Een belangrijke rol binnen de Wmo is weggelegd voor het proces van vraagverheldering. Tijdens dit proces moeten de problemen die cliënten ervaren, in kaart worden gebracht. Wanneer er een goed en duidelijk beeld is ontwikkeld van deze problemen, kan worden nagegaan of de cliënt niet zelf in staat is het probleem op te lossen. Cliënten kunnen op het moment dat zij hun problemen zelf niet kunnen oplossen, worden verwezen naar algemene - of collectieve voorzieningen. Op het moment dat ook een algemene - of collectieve voorziening niet kan voldoen, kan er worden gekeken welke individuele voorziening het probleem kan wegnemen.

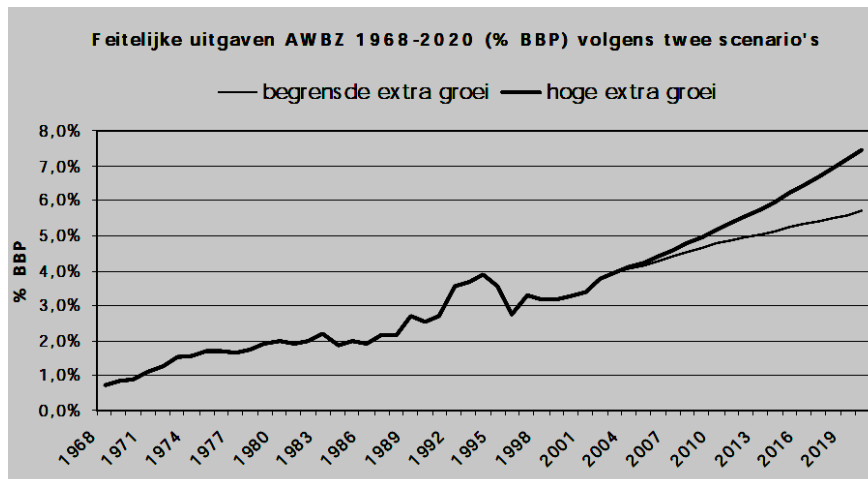
De uitvoering van de Wmo is een taak voor de gemeente. Dit komt voort uit het feit dat de gemeente haar burgers beter kent dan de landelijke overheid. Zij weten beter wat burgers nodig hebben (Sijtema, 2008, p. 13). Zodoende is ook de gemeente Oldenzaal belast met de taak de Wmo uit te voeren. De gemeente Oldenzaal is de casus waar dit onderzoek op is gebaseerd.

In dit eerste hoofdstuk wordt in § 1.1 de inleiding verder uitgewerkt. Er wordt hier toegelicht hoe en waarom de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning tot stand is gekomen en welke rol de gemeente speelt bij de uitvoering van deze wet. In de tweede paragraaf van dit hoofdstuk wordt de gemeente Oldenzaal als onderzoekscontext geëxpliciteerd. De probleemstelling van dit onderzoek worden in § 1.3 beschreven en de onderzoeksvragen zijn opgesteld in § 1.4. De wetenschappelijke - en maatschappelijke bijdrage van dit onderzoek worden toegelicht in § 1.5. De zesde en laatste paragraaf van dit hoofdstuk bevat de leeswijzer voor dit rapport.

1.1 Achtergrond

In de 20^e eeuw heeft de Nederlandse verzorgingsstaat zich steeds verder ontwikkeld. Het aantal voorzieningen nam in de loop der tijd steeds verder toe en de burger begon te ‘leunen’ op de overheid. Waar de burger in het verleden nog de eigen verantwoordelijkheid nam, is dit steeds meer verschoven richting de AWBZ (Algemene Wet Bijzonder Ziektekosten). Bij de invoering van de AWBZ in 1968 ging het om een passende financiering voor voorzieningen die voorheen op de rijksbegroting stonden. De AWBZ is sinds de invoering echter uitgebreid met tal van vormen van zorg en welzijn. Binnen de wet ging het steeds meer over het in samenhang financieren van voorzieningen, om te zorgen voor een zo licht mogelijke zorg dicht bij de burger en tevens voor zorg-op-maat waar de burger centraal staat. Hierdoor is het pakket van verzekerde aanspraken erg groot geworden (TK, 29 538, nr. 1). Dit grote pakket aan verzekerde aanspraken gaf de burger niet het gevoel van eigen verantwoordelijkheid, waardoor ‘leunende’ burgers een logisch gevolg zijn. De kosten met betrekking tot de AWBZ namen steeds verder toe zoals ook te zien is in figuur 1. De sterke kostenstijging van de AWBZ is in eerste instantie de aanleiding geweest voor het opstellen van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) (Van Eerten, 2007).

Figuur 1: Kosten van AWBZ-gefinancierde zorg van 1968 – 2020 (2 scenario's)



Bron: Tweede Kamer der Staten-Generaal, 29 538, nr. 1, Zorg en maatschappelijke ondersteuning

De kostenstijging mag dan volgens Van Eerten (2007) in eerste instantie de aanleiding zijn geweest voor de invoering van de Wmo, de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2004) noemt de crisis van de verzorgingsstaat niet zozeer de onbetaalbaarheid, maar het onvermogen om tegemoet te komen aan zijn primaire doelstelling: opkomen voor de meest kwetsbare burgers.

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is ingevoerd op 1 januari 2007. De wet, die zich beweegt op de terreinen wonen, welzijn en zorg, heeft als primaire doel dat iedere burger, jong en oud en ongeacht beperking (vermindering of afwezigheid tot een normale activiteit) zo lang mogelijk kan participeren in de samenleving. Het primaire doel van deze wet heeft betrekking op 'het opkomen voor' de meest kwetsbare burger, iets waarin de verzorgingsstaat niet slaagde volgens de RMO (2004). De wet kan zodoende worden gezien als een brede participatiewet. Kernpunt binnen deze wet is dat burgers gestimuleerd moeten worden om zelf naar oplossingen te zoeken in hun eigen sociale omgeving op het moment dat problemen zich voordoen. Als er mensen zijn die het op eigen kracht niet redden, heeft de overheid de taak om de zelfredzaamheid te ondersteunen, beperkingen te compenseren en mensen toe te rusten om maatschappelijk te participeren. Een beter samenhangende organisatie van maatschappelijke ondersteuning die dicht bij de burger staat is hierbij noodzakelijk (Uitvoeringsagenda Wmo 2010-2012).

Het rijk heeft de gemeenten, die dicht bij de burgers staan, de opdracht gegeven om de Wmo vorm te geven. De gemeente heeft de taak gekregen om de eigen verantwoordelijkheid van burgers te stimuleren. Wanneer burgers nog problemen ondervinden, nadat is gezocht naar eigen oplossingen, zal de gemeente in beeld komen. De eigen verantwoordelijkheid wordt door de gemeente bevorderd door middel van het organiseren van voorliggende voorzieningen en door voorlichting te geven. Deze voorlichtingsfunctie is in handen van het Wmo-loket waar onder andere het proces van vraagverheldering plaatsvindt.

1.2 De onderzoekscontext

"Oldenzaal, de glimlach van Twente"

Net als andere Nederlandse gemeenten, is ook de, in het oosten van Twente gelegen, middelgrote gemeente Oldenzaal belast met de taak om de Wmo vorm te geven. Oldenzaal grenst aan de gemeenten Losser, Dinkelland en Enschede. In de programmabegroting 2010 van de gemeente Oldenzaal valt te lezen dat Oldenzaal op 1 januari 2010 bijna 32.000 inwoners telt en een oppervlakte heeft van plusminus 22 km². Wat betreft de sociale structuur in de gemeente Oldenzaal, is in figuur 2 de volgende verdeling te zien:

Figuur 2: Sociale structuur van de gemeente Oldenzaal per 1 januari 2010

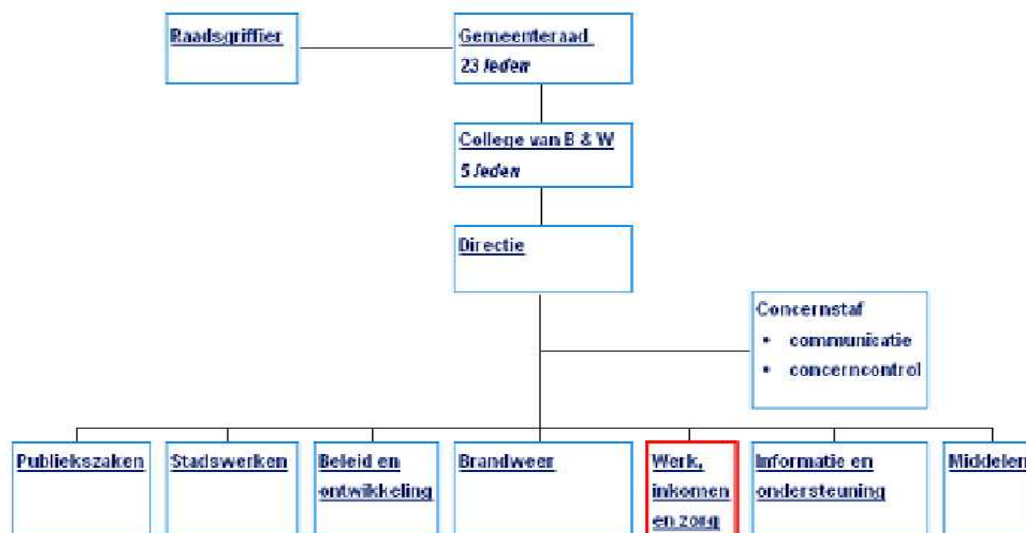
Leeftijdscategorie	Percentage
0 - 3 jaar	5 %
4 -16 jaar	16 %
17 - 25 jaar	9 %
26 - 64 jaar	53 %
65 > jaar	17 %

Deze sociale structuur is interessant, omdat uit een tussenrapportage van het Sociaal en Cultureel Planbureau uit 2009 bleek dat de laatste groep (65 > jaar), de groep is die het vaakst een beroep doet op de Wmo. Bijna 70% van de Wmo-aanvragers is 65 of ouder (De Klerk et al., 2009). Deze groep van 65 jaar en ouder telt in Oldenzaal ongeveer 5440 mensen.

De organisatie

De organisatie van de gemeente Oldenzaal wordt geleid door het bestuur dat bestaat uit de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. Deze mensen werken samen met de algemeen directeur en het managementteam, waar de verschillende afdelingshoofden deel van uitmaken. De organisatie is opgebouwd uit acht verschillende afdelingen: concernstaf, publiekszaken, werk, inkomen en zorg, stadswerken, beleid en ontwikkeling, brandweer, informatie en ondersteuning en middelen. Het organogram van de gemeente is in figuur 3 weergegeven. Een uitgebreider organogram is te vinden in de bijlage.

Figuur 3: Organogram van de gemeente Oldenzaal



Bron: www.oldenzaal.nl, verkregen op 11 mei 2010

De afdeling Werk, Inkomen & Zorg (WIZ) staat centraal in dit onderzoek. Binnen de afdeling WIZ zijn onder andere beleidsmedewerkers, inkomensconsulenten en klantmanagers actief. De klantmanagers zorg zijn belast met de taak om de Wmo uit te voeren. Zij staan, onder andere aan het Wmo-loket, in direct contact met de burger en hebben de taak het proces van vraagverheldering in te vullen. Om enige duidelijkheid te verschaffen in het algemene takenpakket van de afdeling WIZ, zijn hieronder de doelen, voor de komende jaren, geformuleerd:

“De afdeling is een betrouwbare dienstverlener, die de regie wil voeren over het volledige proces van dienstverlening van de afdeling. Voor iedere cliënt realiseren wij binnen de mogelijkheden van de dienstverlening een optimum ten aanzien van resultaatgerichtheid, zakelijkheid en kwaliteit (productgericht, procesmatig en functioneel)” (Afdelingsplan WIZ, 2010, p. 8).

“Maatschappelijke verantwoordelijkheid vormt de basis waarbij de klant centraal staat. Het streven is het bevorderen van maatschappelijke participatie en voorkoming van tweedeling in de Oldenzaalse samenleving” (Afdelingsplan WIZ, 2010, p. 8).

Hier valt uit op te maken dat het takenpakket van de afdeling WIZ dus is gericht op werk, inkomen, zorg, onderwijs en integratie.

1.3 Probleemstelling

Het ‘probleem’ dat zich voordoet bij gemeenten is dat zij door de invoering van de Wmo in 2007 de taak hebben gekregen om de wet vorm te geven en de eigen verantwoordelijkheid bij de burger te stimuleren. Voor het bevorderen van deze eigen verantwoordelijkheid speelt het proces van vraagverheldering door de klantmanagers een belangrijke rol.

Het proces van vraagverheldering vindt plaats nadat de cliënt is ontvangen en hem of haar is gevraagd wat de medewerker van de gemeente voor deze cliënt kan betekenen en nadat de cliënt zijn of haar eigen zorgvraag heeft verwoord (Goossen-Baremans et al., 2006, p. 6).

Binnen het proces van vraagverheldering is de vraag van de klant het vertrekpunt (Stavenuiter & Nederland, 2008, p. 37). Kennis over de vraag en behoeften van de cliënt met betrekking tot hun beperking is noodzakelijk om een beter beeld te krijgen van de leefsituatie van de cliënt en om op die manier een goede uitwerking te krijgen van de Wmo (Stavenuiter & Nederland, 2008, p. 31). Zo kan een goede toegang tot de Wmo-voorziening worden gecreëerd. Bij het proces van vraagverheldering gaat het erom dat de mens als geheel wordt bekeken en de ‘vraag achter de vraag wordt achterhaald’. Door het proces van vraagverheldering toe te passen krijgt een gemeente beter zicht op de zaak, omdat diverse leefgebieden van de cliënt in kaart worden gebracht, waardoor de gemeente op diverse gebieden kan aanhaken en inspelen (Stavenuiter & Nederland, 2008, p. 32). Er kunnen nieuwe ideeën ontstaan voor activiteiten en oplossingen (Stavenuiter & Nederland, 2008, p. 38). Goossen-Baremans et al. (2006) noemt dit het onderzoeken van de vraag in de breedte. “Nadat inzicht is verkregen op welke terreinen van het menselijke functioneren er problemen zijn, wordt in de diepte verkend wat de precieze beperkingen zijn (p. 15)”.

Door dit proces van vraagverheldering heeft de klantmanager een cruciale rol in de voorlichtingsfunctie van de gemeente en daarmee in de mogelijkheid om de eigen verantwoordelijkheid bij de burger te stimuleren. Van het proces van vraagverheldering is hierboven een algemeen beeld weergegeven. De gemeente Oldenzaal is geïnteresseerd in de invulling van dit proces. Dit leidt tot de volgende probleemstelling:

“Hoe wordt het proces van vraagverheldering ingevuld door de klantmanagers zorg van de gemeente Oldenzaal en welke factoren spelen daarbij een rol?”

Het doel is om een duidelijke verkenning te geven van het proces van vraagverheldering bij de gemeente Oldenzaal, zoals dat wordt ingevuld door de klantmanagers zorg.

1.4 De onderzoeksvragen

Naar aanleiding van de centrale vraag of probleemstelling worden in deze paragraaf de onderzoeksvragen opgesteld. Deze vragen worden onderzocht om uiteindelijk een antwoord te kunnen geven op de probleemstelling. Dit antwoord is te vinden in hoofdstuk 7 van dit rapport.

De onderzoeksvragen

Om een goed antwoord te kunnen geven op de probleemstelling, wordt deze vraag verder gespecificeerd in onderzoeksvragen. Twee vragen zullen worden beantwoord door middel van een literatuurstudie, omdat er op die manier meer duidelijkheid ontstaat over dit onderzoek. Deze antwoorden zijn terug te vinden in het theoretisch kader, dat in het volgende hoofdstuk wordt opgesteld. De overige vragen worden beantwoord aan de hand van een empirisch onderzoek.

De vragen die aan de hand van de literatuurstudie worden beantwoord zijn:

- Wat wordt verstaan onder het concept ‘governmentality’?

- Wat wordt verstaan onder 'eigen verantwoordelijkheid' in het huidige politieke en bestuurlijke discours?

De overige onderzoeksvragen worden beantwoord aan de hand van empirisch onderzoek:

- Onder welke werkomstandigheden wordt de vraagverheldering, door de klantmanagers van de gemeente Oldenzaal, ingevuld?
- Wat zijn de kenmerken van 'de technologie' vraagverheldering, zoals die te herkennen zijn bij de uitvoering van het proces door de klantmanagers?
- Op welke manier wordt gebruikt gemaakt van (de instrumenten van) 'governmentality' tijdens het proces van vraagverheldering om de eigen verantwoordelijkheid te stimuleren?
- Hoe is actieve terughoudendheid terug te zien bij de klantmanager tijdens het proces van vraagverheldering?

1.5 De maatschappelijke - en wetenschappelijke bijdrage van het onderzoek

De maatschappelijke bijdrage van dit onderzoek zal groot zijn. Dit onderzoek heeft betrekking op de Wet maatschappelijke ondersteuning. Zoals Sijtema (2006, p. 27) aangeeft kan 'de Wmo als mijlpaal fungeren in de overgang naar een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen de burger en de overheid, waarbij de eigen verantwoordelijkheid van de burger op twee fronten tegelijk wordt versterkt: individueel en als onderdeel van sociale verbanden'. De Wmo wil dat iedere burger, jong en oud en ongeacht beperkingen, zo lang mogelijk mee kan doen in de samenleving. Mensen moeten, op het moment dat ze hiertoe in staat zijn, worden gestimuleerd zelf oplossingen te bedenken in hun eigen sociale omgeving voordat problemen zich voordoen (Uitvoeringsagenda Wmo 2010-2012). Zodoende speelt de Wmo een belangrijke en invloedrijke rol in de huidige maatschappij. Uit een derde tussenrapportage in 2009 van het Sociaal en Cultureel Planbureau is bovendien gebleken dat 70 % van de Wmo-aanvragers 65 jaar of ouder is. Wanneer we in ons achterhoofd houden dat Nederland vergrijst, betekent dit dat het onderwerp voor de toekomst van groot belang is.

De antwoorden uit dit onderzoek zullen voornamelijk een maatschappelijke bijdrage hebben voor Oldenzaal zelf. Vraagverheldering wordt voor deze gemeente in kaart gebracht en zodoende kan worden begrepen hoe deze dienst aan de Oldenzaalse samenleving wordt geleverd en hoe deze wellicht kan worden verbeterd.

Dit onderzoek kan tevens een goede bijdrage leveren op wetenschappelijk gebied. De Wet maatschappelijke ondersteuning is slechts een paar jaar geleden ingevoerd. Daardoor is in de eerste plaats, het aantal (wetenschappelijke) artikelen en boeken met betrekking tot dit onderwerp nog relatief klein. Oude theorieën, als 'Human Service Organizations' en 'Street-level bureaucrats', worden toegepast op een nieuw thema. Ook wordt het concept 'governmentality' in verband gebracht met de Wet maatschappelijke ondersteuning. Ook is hier relatief weinig wetenschappelijk onderzoek over te vinden. Er moet wel worden opgemerkt dat het hier een kwalitatief onderzoek betreft en dat het doel van dit onderzoek niet het generaliseren van de antwoorden is, maar het geven van een nauwkeurige beschrijving van de specifieke situatie in Oldenzaal.

1.6 Leeswijzer rapport

Het eerste hoofdstuk dient als een inleiding op het onderzoek. In dit hoofdstuk is de achtergrond van Wet maatschappelijke ondersteuning beschreven, de onderzoekscontext wordt belicht en de probleemstelling en de onderzoeksvragen zijn geformuleerd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de maatschappelijke - en wetenschappelijke bijdrage die dit onderzoek levert en de leeswijzer van het rapport.

Het theoretisch kader wordt in het tweede hoofdstuk gevormd. Hier zullen de theorieën 'Human Service Organizations', 'Street-level Bureaucrats' en 'governmentality' worden toegelicht. Ook wordt ingegaan op 'eigen verantwoordelijkheid'. In dit hoofdstuk wordt tevens antwoord gegeven op twee deelvragen uit dit onderzoek.

De methoden van onderzoek staan centraal in het derde hoofdstuk. Hier wordt vermeld hoe de gegevens, voor beantwoording van de onderzoeksvragen, zijn verzameld. Ook wordt informatie gegeven over het

onderzoeken van de concepten, de kwalitatieve data analyse en de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

Het vierde hoofdstuk staat in het teken van de resultaten uit de observaties. Voor de resultaten uit de observaties aan het Wmo-loket zal een algemene beschrijving worden gegeven van wat de onderzoeker heeft geconstateerd.

De resultaten uit de interviews staan gepresenteerd in hoofdstuk 5. De resultaten zijn vastgesteld aan de hand van axiaal coderen. Aan de antwoorden van de klantmanagers zijn labels gehangen die hebben geleid tot een aantal thema's.

In het zesde hoofdstuk geeft de onderzoeker zijn interpretatie van de resultaten uit de observaties aan het Wmo-loket en de resultaten uit de interviews met de klantmanagers. Deze interpretaties zijn gedaan aan de hand van de onderzoeksvragen die in het eerste hoofdstuk zijn geformuleerd.

In hoofdstuk 7 zal een algemene conclusie worden gegeven over de invulling van het proces van vraagverheldering door de klantmanager. Voordat dit wordt gedaan, zullen eerst nog een bondig de antwoorden op de onderzoeksvragen worden gegeven. De aanbevelingen die worden gegeven aan de gemeente Oldenzaal met betrekking tot het proces van vraagverheldering zijn het tweede onderdeel van dit hoofdstuk. Tevens zal aan het einde van dit hoofdstuk worden gekeken naar de beperkingen van het onderzoek en de suggesties voor verder onderzoek.

2. Theoretisch kader

“Niets is zo praktisch als een goede theorie” – Kurt Lewin

2.1. Inleiding

De Wmo is per 1 januari 2007 ingevoerd. Deze wet vraagt om een vernieuwde verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid. Het uitgangspunt is het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid bij de burger. Het proces van vraagverheldering heeft grote invloed op het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid. Zoals uit het vorige hoofdstuk is gebleken, vindt dit proces plaats ‘aan de voordeur’ van de gemeente waar het contact tussen de uitvoerende ambtenaar en de cliënt zich afspeelt. Het algemene beeld over het proces van vraagverheldering is duidelijk. De klantmanager vraagt wat hij of zij voor de cliënt kan betekenen en de cliënt verwoordt zijn zorgvraag. De klantmanager moet vervolgens de ‘vraag achter de vraag’ achterhalen om een beter zicht op de zaak te krijgen. Afgezien van dit algemene beeld is veel minder duidelijk over de kenmerken van het proces van vraagverheldering, de werkomstandigheden van de klantmanagers en de tactieken waardoor zij het gedrag van burgers in dit proces naar eigen verantwoordelijkheid proberen om te vormen. Het doel van dit onderzoek is de invulling van het proces van vraagverheldering te verkennen en beschrijven aan de hand van die onderwerpen bij de gemeente Oldenzaal. De theorieën die in dit theoretisch kader worden toegelicht, moeten een goede bijdrage leveren aan het verkennen en beschrijven van de invulling van het proces van vraagverheldering.

In § 2.2 zal gestart worden met het toelichten van frontoffice activiteiten, waar vraagverheldering deel van uitmaakt, én de mogelijke role stress die medewerkers kunnen ervaren bij het uitvoeren van die activiteiten. § 2.3 bespreekt de theorie van Yeheskel Hasenfeld (1983) over ‘Human Service Organizations’. Deze organisaties bemiddelen tussen burger en welvaartstaat en werken direct op en met mensen. In § 2.4 wordt de theorie over ‘Street-level Bureaucrats’ van Michael Lipsky (1980) toegelicht. Kenmerkend voor deze beroepsgroep is dat de interactie met de cliënt als routineonderdeel van hun werk kan worden beschouwd. Karakteriserend voor street-level bureaucrats is ook de ‘discretionaire ruimte’ die zij hebben. Deze vrije handelingsruimte wordt in de vierde paragraaf van dit hoofdstuk belicht. Governmentality staat centraal in § 2.5. Het centrale idee hier is het beïnvloeden van het gedrag van de burger, om als overheidsinstantie, de eigen doelen te behalen. Het theoretisch kader wordt afgesloten met het uitwerken van ‘eigen verantwoordelijkheid’ in § 2.6. Het uitgangspunt van de Wmo en het proces van vraagverheldering is het stimuleren van die eigen verantwoordelijkheid. Ook worden specifieke instrumenten toegelicht die kunnen worden toegepast om dit gewenste gedrag te creëren.

Zoals aangegeven in het eerste hoofdstuk zal in het theoretisch kader al een antwoord worden gegeven op een tweetal deelvragen. Deze beantwoording is in de ogen van de onderzoeker noodzakelijk voor een beter begrip van het uiteindelijke antwoord op de probleemstelling.

- Wat wordt verstaan onder het concept ‘governmentality’?
- Wat wordt verstaan onder ‘eigen verantwoordelijkheid’ in het huidige politieke en bestuurlijke discours?

2.2. De frontoffice

De overheid heeft over het algemeen twee duidelijke taken; besturen en dienstverlening (Van Hooland, 2003, p. 11). In de publieke sector is dienstverlening vooral bedoeld voor de ‘gebruikersmarkt’. Enerzijds door middel van overheidsaanbod en anderzijds op vraag van de burger (Van Hooland, p. 15). Bij het verlenen van diensten is een splitsing te herkennen tussen frontoffice - en backoffice activiteiten (Stone & Woodcock, 1995; Grönroos, 1998). De activiteiten die klantcontact vereisen worden front office activiteiten genoemd (Zomerdijk, 2005, p. 1). In de front office vindt de ‘service encounter’ plaats. Vrij vertaald kan dit worden gezien als de ‘dienstontmoeting’. Heskett, Sasser & Hart (1990) geven aan dat de ‘service encounter’ kan worden beschouwd als de gebeurtenis waarbij interactie plaatsvindt tussen de klant en de dienstverlener. Het proces van vraagverheldering, waar de klantmanager in contact staat met de cliënt, is een vorm van dienstverlening die getypeerd kan worden als een frontoffice activiteit.

Frontoffice activiteiten onderscheiden zich van back office activiteiten, doordat ze zorgen voor onzekerheid en variatie in het dienstverleningsproces. Deze onzekerheid heeft te maken met het feit dat het

moeilijk te voorspellen is wanneer klanten zullen komen, wat klanten exact willen hebben en of zij begrijpen wat van hen verwacht wordt met betrekking tot hun rol in de dienstverlening (Zomerdijk, 2005, p. 1). Er wordt verondersteld dat frontoffices zijn ingericht om klanten te dienen. Ze moeten zo zijn ingericht dat aan verschillende behoeften kan worden voldaan en verschillende typen klanten kunnen worden gediend (De Vries, 2003, p. 54).

De Vries (2003, p. 55) geeft aan dat definities van 'frontoffice' schaars zijn. Over het algemeen wordt het gedefinieerd als het deel van de organisatie waar klanten participeren in het dienstverleningsproces (Grönroos, 1990). De Vries (2003, p. 55) definieert frontoffice als:

“het onderdeel van de organisatie waar de klant contact heeft met de dienstverlener om overeenstemming te bereiken over de te leveren dienst”.

Dewettinck & Buyens (2003, p. 244) laten zien dat werknemers die werken bij een frontoffice, te maken hebben met verwachtingen van zowel de organisatie als de cliënten. Deze verwachtingen kunnen conflicterend zijn. Hierdoor kunnen medewerkers die werkzaam zijn aan het frontoffice 'role stress' ervaren. Role stress hangt samen met de roltheorie. Bij iedere rol horen namelijk bepaalde prestatieverwachtingen en wordt er wat van die rol gevraagd. Dit gebeurt door één of meer mensen of door groepen. Role stress komt voor op drie verschillende manieren: (1) role conflict; twee of meer betrokkenen stellen inconsistente eisen, waardoor de dienstverlener niet aan beide kan voldoen, (2) role ambiguity; er is gebrek aan informatie waardoor iemand niet weet wat zijn of haar verantwoordelijkheden zijn of aan welke verwachtingen of standaarden hij of zij moet voldoen, en (3) role overload; wanneer een werkgever meer vraagt van een werknemer dan hij of zij aankan in een gegeven tijd. De klantmanagers van de gemeente Oldenzaal zijn actief bij een frontoffice. De kans bestaat dat zij role stress ervaren tijdens het uitvoeren van hun activiteiten. Of in deze specifieke casus, tijdens de invulling van het proces van vraagverheldering, ook sprake is van role stress is nog onduidelijk en zal moeten worden onderzocht.

2.3.1 Human Service Organizations

Interacties tussen maatschappelijk werkers en cliënten worden gezien als de basisactiviteiten van Human Service Organizations (HSO's) (Hermans, 2005). In het boek *'Human Service Organizations'* dat Hasenfeld in 1983 uitbracht, worden deze organisaties gedefinieerd als:

“die groep van organisaties waarvan het beschermen, behouden of versterken van het persoonlijke welzijn van individuen de principiële functie is. Dit doen deze organisaties door het definiëren, vormen of veranderen van de persoonlijke kenmerken van de cliënten” (Hasenfeld, 1983, p. 1).

Hasenfeld (1983) geeft aan dat HSO's bemiddelen in de relatie tussen burgers en de welvaartstaat door het registreren van en het reageren op eisen van de burger. Wanneer de behoeften van mensen gedurende hun levenscyclus veranderen, wordt gezocht naar de diensten van HSO's (Hasenfeld, 2009, p. 9). HSO's onderscheiden zich van andere bureaucratieën op basis van twee kenmerken. (1) Allereerst, werken ze direct met en op mensen van wie ze de kenmerken willen vormen. (2) Daarnaast zijn ze gemachtigd, waardoor ze hun bestaan kunnen rechtvaardigen, om de welvaart van mensen die ze dienen, te beschermen en te bevorderen (Hasenfeld, 1983, p. 1). In deze paragraaf wordt gekeken naar een aantal elementen die een rol zouden kunnen spelen bij het contact en de relatie tussen de medewerker en de cliënt. Zo wordt door Hasenfeld gesproken over een moreel beladen relatie, het gebruik van 'human service technologies' en de ambigue en inconsistente doelstellingen van HSO's.

2.3.2 Een moreel beladen relatie en de toepassing van 'Human Service Technologies'

De activiteiten van HSO's worden beïnvloed doordat hun 'ruwe materiaal' mensen zijn met morele waarden (Hasenfeld, 1983, p. 9). Ook wordt door HSO's niet simpelweg een concrete dienst geleverd, maar er wordt ook een morele beoordeling gegeven over de sociale waarde van cliënten, de oorzaken van de hachelijke situatie en de gewenste uitkomst (Hasenfeld, 2009, p. 97). De relatie tussen een HSO en haar cliënten is zodoende moreel beladen. 'Moreel' wordt over het algemeen gezien als: 'gegrond op het innerlijke gevoel van goed en kwaad'. Een voorbeeld dat door Hasenfeld (1983, p. 9) wordt aangedragen, luidt: 'het beoordelen van de prestaties van een student, door middel van het toekennen van een cijfer door de leraar, lijkt een op het eerste oog simpele beslissing, maar heeft ook zeker morele consequenties voor de student die de leraar en de organisatie als geheel niet kunnen negeren'.

Het werken met mensen is ook moreel, omdat keuzes moeten worden gemaakt over de toekenning van middelen aan cliënten. Deze middelen kunnen tijd, geld en expertise zijn. De vraag naar deze middelen overtreft over het algemeen het aanbod, waardoor gewerkt kan worden volgens verschillende benaderingen. Zo kunnen de mensen die het langst wachten als eerst worden behandeld of bijvoorbeeld diegenen die een behandeling het hardst nodig hebben (Hasenfeld, 2009, p. 97-98). Het gaat hier om een evaluatie van de sociale waarde. Er wordt gekeken wie de middelen het meest verdient, waarna een morele categorisatie plaatsvindt (Lipsky, 1980; Prottas, 1979). Deze categorisatie heeft weer invloed op het verdere proces dat zal worden uitgevoerd door de organisatie (Prottas, 1979, p. 86). De transformatie van een cliënt wordt dus gevoed door allerlei keuzes met betrekking tot het toekennen van middelen aan die cliënt. Meer specifiek kan worden gezegd dat er keuzes aangaande de middelen worden gemaakt, ten aanzien van de aandacht en tijd die worden geschonken, bezorgdheid en inlevingsvermogen, expertise, en de kwaliteit en kwantiteit van de dienstverlening. Deze keuzes zijn niet alleen het gevolg van de persoonlijke waarden van de werknemer, maar ook de waarden die schuilen achter het voorgeschreven organisatiebeleid en de voorgeschreven organisatieactiviteiten die het gedrag van werknemers sturen (Hasenfeld, 1983, p. 116). Toch zijn de medewerkers in HSO's, die bezig zijn met moreel werk, zelf ook actief bezig met het interpreteren en promoten van morele regels. Zo kijken ze ook wat hun eigen morele regels zijn (Hasenfeld & Weaver, 1996).

Een moreel beladen relatie is kenmerkend voor de activiteiten van een HSO. De gemeente Oldenzaal is een voorbeeld van een HSO en voor een verkenning en beschrijving van het proces van vraagverheldering, zal dit kenmerk daarom zeker moeten worden meegenomen. In hoeverre de relatie met de cliënt moreel beladen is en hoe dit kenmerk terugkomt bij de invulling van de vraagverheldering zal voor deze specifieke situatie nog moeten worden nagegaan.

Doordat het ruwe materiaal van HSO's mensen met morele waarden zijn, moeten de technologieën die worden toegepast moreel gerechtvaardigd zijn, omdat iedere activiteit gerelateerd aan cliënten belangrijke morele consequenties heeft (Hasenfeld, 1983, p. 9).

De 'Human Service Technologies' (HST's) waar HSO's gebruik van maken kunnen worden gezien als de kernactiviteiten ten opzichte van hun cliënten. Hasenfeld (1983, p. 111) geeft de volgende definitie aan HST's:

'een set van geïnstitutionaliseerde procedures gericht op het veranderen van de fysieke, psychologische, sociale of culturele kenmerken van mensen om hen te transformeren van een gegeven status naar een nieuwe voorgeschreven status'.

De technologie van HSO's blijft een vaag en moeilijk concept om te definiëren, omdat het probeert de betekenis van 'working on people' te achterhalen. Dergelijk werk mist duidelijke grenzen en consistentie, doordat mensen het 'ruwe materiaal' zijn en zij van nature erg van elkaar verschillen en omdat geen volledige kennis aanwezig is hoe deze mensen het best kunnen worden geholpen (Hasenfeld, 1983, p. 147).

Hasenfeld (1983, p. 112) bespreekt enkele voorbeelden van deze technologieën, waarin hij aangeeft dat het kan gaan om bijvoorbeeld het proces waarbij een hulpverlener een cliënt in staat stelt stappen te ondernemen om persoonlijke - en sociale doelen te bereiken door de voor hem of haar beschikbare middelen te gebruiken. Een tweede voorbeeld zijn de interacties tussen de leraar en de leerling met als doel deze leerling intellectueel of emotioneel verder te brengen. Concreet, kunnen we zeggen dat HST's activiteiten en 'gereedschappen' bevatten, zoals intakeformulieren, plannen voor behandeling en casework (Smith, 2009, p. 254). Zoals uit de definitie van HST's al duidelijk werd, zijn deze technologieën bedoeld om kenmerken van mensen te veranderen. Werken met mensen om ze te veranderen van de huidige status naar een voorgeschreven, nieuwe status vereist brede kennis over het functioneren en gedrag van mensen. Deze kennis is vaak complex, niet compleet, voortdurend aan verandering onderhevig en tegenstrijdig. Ook hebben HSO's te maken met verschillende factoren, van biologisch tot cultureel, die het menselijke gedrag beïnvloeden en hebben ze te maken met de morele implicaties door het ingrijpen in het leven van mensen. Dit heeft grote gevolgen voor zowel de organisatie als haar cliënten (Hasenfeld, 1983, p. 110-111). Het feit dat HSO's werken met mensen heeft gevolgen voor de technologieën.

In de eerste plaats *HST's als onduidelijke systemen*. Wanneer kenmerken van mensen moeten worden veranderd, is een technologie gebaseerd op wetenschappelijke kennis vereist. Deze kennis is vaak niet compleet, complex en dubbelzinnig. Kenmerken van mensen zijn vaak complex en kennen een grote diversiteit. Bovendien zijn zij vaak lastig te observeren en te meten en vaak zijn er niet zichtbare verbindingen en tegenstellingen tussen deze kenmerken. Dit alles zorgt voor niet te bepalen kennis over het fysieke, psychologische en sociale functioneren van de mens (Hasenfeld, 1983, p. 116). Toch moeten diegenen die de 'human service' verlenen oplossingen bedenken wanneer wetenschappelijke kennis afwezig is en deze kennis zodoende niet de richtlijnen kan geven voor de juiste actie (Hasenfeld, 1983, p. 118). De technologieën zijn niet alleen gebaseerd op wetenschappelijke kennis, maar ook op ervaring en 'belief systems'. Doordat deze organisaties te maken hebben met problemen en benodigdheden van mensen kunnen reacties niet worden uitgesteld of genegeerd, omdat de wetenschappelijke kennis niet voldoende aanwezig is. Een extreem voorbeeld dat Hasenfeld geeft, gaat over iemand die zelfmoord wil plegen en waarbij de werknemer onmiddellijk moet reageren op zijn of haar verdriet, ook al hebben de gebruikte procedures of technologieën weinig wetenschappelijke onderbouwing (Hasenfeld, 1983, p. 112). Op de tweede plaats is er sprake van *HST's als morele systemen*. De technologieën die worden gebruikt door de organisatie, bevestigen of veranderen de morele status van de cliënt. De cliënt komt niet naar de organisatie als een neutraal persoon, maar cliënten komen naar de organisatie met hun eigen normen en waarden. De medewerker evalueert de cliënt waarbij extra sociale en morele kenmerken worden ontwikkeld en deze worden opgenomen in zijn of haar identiteit. Technologieën kunnen dan ook worden gezien als morele systemen. Deze morele systemen komen tot uitdrukking door de criteria die een werknemer gebruikt om de toelatingsvoorwaarden te bepalen, de cliënt te classificeren, de veranderingsprocedure te selecteren en om de resultaten van de interventie te bepalen (Hasenfeld, 1983, p. 115). Het categoriseren van cliënten kan bijvoorbeeld als moreel worden beschouwd, omdat ze een publiek morele status verlenen aan cliënten, ze geven morele redenen voor de acties die worden ondernomen door de werknemer en cliënten zien ze als een reflectie van hun identiteit en waarden (Hasenfeld, 2009, p. 97). Door Lipsky (1980, p. 59) wordt het categoriseren een sociaal proces genoemd. Mensen worden bewerkt tot cliënten en de cliëntkenmerken bestaan alleen binnen het proces en niet daar buiten. In de derde plaats kunnen we *HST's als praktijkideologieën* zien. De procedures die worden gebruikt door de werknemers kunnen worden gezien als praktijkideologieën. De uitvoerders van 'human service' moeten vertrouwen op hun eigen verstand, ervaring en geloof, maar ook op wetenschappelijke kennis op het moment dat zij zoeken naar oplossingen voor de problemen van mensen (Hasenfeld, 1983, p. 119). Als vierde zien we *HST's als face-to-face interacties*. De kerntechnologie is ingebed in de directe interactie tussen de werknemer en de cliënt. Dit contact bepaalt in belangrijke mate de uitkomst of het effect van de technologie, omdat dit het middel is waardoor de interventie in (het leven van) de cliënt wordt overgedragen aan de cliënt. De interactie hoeft niet altijd te verlopen zoals gewenst. De oorzaken hiervan kunnen verschillend zijn. Cliënten kunnen bijvoorbeeld passief of onpersoonlijk zijn. Daarnaast kan de werknemer druk voelen of zich gehaast voelen waardoor ze niet welwillend staan tegenover het bieden van inlevingsvermogen of het geven van een persoonlijke behandeling (Hasenfeld, 1983, p. 121). Op de vijfde en laatste plaats is er sprake van *HST's als cliënt controle systemen*. Het verschil in procedures voor het veranderen en het controleren van cliënten is niet altijd duidelijk aanwezig, omdat de inhoud en de vorm van de relatie zowel het doel 'veranderen' en als het doel 'controleren' dienen. Wanneer een werknemer een goede relatie met de cliënt op wil bouwen is dit enerzijds bedoeld om vertrouwen te creëren en de motivatie van de cliënt te vergroten om het advies van de medewerker op te volgen en anderzijds om de cliënt in staat te stellen problemen te ontdekken die zijn goed functioneren in de weg staan (Hasenfeld, 1983, p. 123).

Het proces van vraagverheldering kan worden gezien als een HST die wordt gebruikt door een HSO. Deze technologieën hebben specifieke kenmerken. Doordat vraagverheldering kan worden gezien als een technologie kunnen deze specifieke kenmerken bijdragen aan het verkennen en beschrijven van dat proces. De vraag blijft natuurlijk in hoeverre deze kenmerken ook karakteriserend zijn voor deze casus en hoe zij de invulling van het proces van vraagverheldering vormgeven.

2.3.3 Veel, brede, onduidelijke en conflicterende doelen

HSO's worden gekenmerkt door brede, onduidelijke, een groot aantal en vaak conflicterende doelen (Hasenfeld, 1983, p. 108). Hermans (2005) geeft vier oorzaken die hieraan ten grondslag liggen als volgt weer: (1) allereerst is er sprake van gebrek aan consensus in een pluralistische samenleving over de

doelen van HSO's, (2) HSO's dienen meer dan één doelstelling, (3) doelen worden vaak algemeen geformuleerd waardoor er tegenstrijdige specificaties ontstaan en (4) beleidsdoelstellingen zijn in strijd met de normatieve grondslagen van het maatschappelijke werk.

Deze doelen hebben volgens Hasenfeld (1983) vaak grote consequenties voor de manier van dienstverlening. De doelen van een organisatie dienen als een gids voor het formuleren van programma's en dienstverlening. (1) De doelen definiëren de reikwijdte van de problemen van mensen en zijn de strategieën die worden gebruikt om op deze problemen te reageren. Iedereen binnen de organisatie wordt daarom beperkt in het gebruik van middelen. (2) Daarnaast worden doelen criteria, waarop de organisatie wordt geëvalueerd. Om goed te scoren op de evaluatiecriteria moeten werknemers de patronen van dienstverlening structureren. (3) Er zit een bepaalde ideologie achter de doelen van een organisatie. Deze denkbeelden zijn van belang voor de kijk op de oorzaken van en de antwoorden op de behoeften en problemen van mensen. De dienstverlening van een organisatie zal aansluiten op de dominante ideologie. (4) Tenslotte kunnen cliënten te maken krijgen met incongruentie in de dienstverlening, omdat deze verschillende doelen van de organisatie reflecteert. Zo kunnen verschillende werknemers conflicterende verwachtingen hebben over geschikt gedrag en de correcte acties (Hasenfeld, 1983, p. 99-101).

Kenmerkend voor HSO's zijn de onduidelijke en conflicterende doelen. Doelen zijn van invloed op de manier waarop diensten worden verleend.

2.4.1 Street-level bureaucrats

De kernactiviteiten van HSO's hebben te maken met de relaties tussen de werknemers en de cliënten. Deze relaties dienen als middel waardoor de organisatie juridische bevoegdheid heeft over de cliënten, waardoor ze hun behoeften bepalen, waardoor ze cliënten kunnen veranderen en waardoor ze gewenste resultaten kunnen behalen. De relatie tussen de werknemers en de cliënten is daarom een belangrijke determinant met betrekking tot het succes of falen van een organisatie (Hasenfeld, 1983, p. 10). Hartman & Tops (2005) spreken van de visitekaartjes van het bestuur. De kwaliteit op de werkvloer van de publieke dienstverlening bepaalt het imago van de overheid.

De cliënt heeft contact met een werknemer van een HSO, die als intermediair diensten verleent. Deze werknemers zijn veelal actief op een lager niveau in de organisatie. Zij worden 'street-level bureaucrats' genoemd en de instellingen waar ze in dienst zijn, worden aangeduid als 'street-level bureaucracies' (Prottas, 1979, p. 1). Een belangrijk kenmerk van medewerkers die als street-level bureaucrats kunnen worden getypeerd, is dat interactie met de cliënt een belangrijk en routine onderdeel is van hun werk (Lipsky, 1980; Prottas, 1979). De fysieke interactie tussen werknemer en cliënt is volgens een aantal wetenschappers (Lipsky, 1980 en Maynard-Moody & Musheno, 2003) het meest belangrijke kenmerk van 'street-level work' (Keiser, 2010, p. 250). Doordat de relatie tussen de street-level bureaucrat en de cliënt een grote invloed heeft op de succes of het falen van de organisatie, is de positie en de rol van werknemers die bij het frontoffice werken van groot belang binnen HSO's (Hasenfeld, 1983, p. 10).

In zijn boek '*Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*', omschrijft Lipsky (1980) de street-level bureaucrats als uitvoerende ambtenaren, die in direct contact staan met de burger bij het doen van hun werk, en die substantiële discretionaire ruimte hebben bij de uitvoering van hun werk. Het beleid dat wordt uitgevoerd door street-level bureaucrats wordt gekenmerkt door het feit dat het direct en persoonlijk is. De beslissingen van deze uitvoerende ambtenaren worden ter plekke gemaakt en zijn volledig gericht op individuen (Lipsky, 1980, p. 8). De verschillende manieren waarop street-level bureaucrats voordelen en sancties kunnen bieden, hebben invloed op het leven en de kansen van mensen (Lipsky, 1980, p. 3-4). De mensen die een functie als street-level bureaucrat bekleden, hebben gemeen dat ze dezelfde werkcondities of werkomstandigheden ervaren.

Street-level bureaucrats werken in een omgeving die bepaalt hoe problemen door hen worden ontvangen en hoe oplossingen worden ontwikkeld. De omstandigheden die street-level bureaucrats ervaren tijdens hun werk, zijn: (1) een chronisch tekort aan (hulp)middelen kijkend naar de taken die moeten worden uitgevoerd door deze mensen, (2) de vraag naar diensten overtreft het aanbod, (3) de doelstellingen zijn vaag, ambigu of conflicterend, (4) de prestaties, met betrekking tot het bereiken van doelen, zijn moeilijk te meten, en (5) de cliënten zijn niet vrijwillig (Lipsky, 1980, p. 27-28).

Street-level bureaucrats werken in situaties waar sprake is van onzekerheid doordat ze werken met mensen en doordat hun beslissingen vaak snel moeten worden gemaakt. Betrouwbare informatie is vaak duur en lastig te verkrijgen, maar daarnaast moeten street-level bureaucrats de beslissingen veelal maken onder druk waardoor het vaak niet mogelijk is om na te gaan of meer en nieuwe informatie lonend kan zijn. Street-level bureaucracies creëren vaak minder middelen voor de street-level bureaucrat dan noodzakelijk. Dit kan vooral worden afgeleid uit de verhouding tussen medewerkers en cliënten of door de tijd die voor hen beschikbaar wordt gesteld (Lipsky, 1980, p. 29). Naast het gebrek aan tijd moeten street-level bureaucrats ook in korte tijd beslissingen nemen, omdat zij op het moment dat ze in contact zijn met een cliënt onder druk staan van deze cliënt. Zij zullen besluiteloosheid zien als incompetentie of een gebrek aan autoriteit bij de street-level bureaucrat. De beschikbare tijd voor cliënten kan ook worden ingekort doordat formuleren moeten worden ingevuld (Lipsky, 1980, p. 30). Ook kunnen street-level bureaucrats zelf te maken hebben met een gebrek aan competenties. Doordat ze te beperkt getraind zijn of te weinig ervaring hebben (Lipsky, 1980, p. 31).

Bij het werk van street-level bureaucrats neigt de vraag naar diensten toe te nemen om tegemoet te komen aan het aanbod. De beschikbaarheid van diensten wakkert dus de vraag aan en niet andersom. Dit gebeurt zowel kwantitatief als kwalitatief. Op het moment dat er een vast aantal cliënten zou zijn, wat vaak niet het geval is, zouden cliënten meer en verbeterde diensten aanvragen. Street-level bureaucrats werken in dit geval dan ook in situaties die veelal niet kunnen worden opgelost, omdat ze werken met mensen die slechts een fractie zijn van de groep mensen die zij zouden kunnen helpen. Op het moment dat de dienstverlening beter is of beter aansluit bij de behoeftes, zal de vraag des te groter zijn (Lipsky, 1980, p. 33-38).

Street-level bureaucrats hebben te maken met doelstellingen die conflicterend zijn en ambigu. De doelen met betrekking tot publieke dienstverlening hebben vaak een idealistisch karakter. Dit maakt het moeilijk om ze te behalen en lastig om ze te benaderen. Ambigue doelen ontstaan, omdat conflicten bij de formulering worden ondergedompeld, doelen worden aangevuld en omdat niet duidelijk is wat wel en wat niet zal werken. Doelen kunnen ook ambigu worden gehouden door diegenen die het beleid opstellen, omdat geen overeenstemming over is wat de doelen precies zouden moeten inhouden. Conflicterende doelen kunnen worden teruggevonden op drie verschillende manieren: (1) doelen die de klant centraal stelt zijn conflicterend met de algemene sociale taak van de organisatie, (2) doelen die de klant centraal stelt conflicteren met de door de organisatie centraal gestelde doelen en (3) doelen conflicteren, omdat de rolverwachtingen van de street-level bureaucrat door verschillende referentiegroepen wordt gecommuniceerd (Lipsky, 1980, p. 40-41). De referentiegroepen voor de street-level bureaucrat zijn het publiek, de collega's en (gegroeperde) cliënten (Lipsky, 1980, p. 46-47).

De prestaties van street-level bureaucrats zijn erg lastig te meten. Door de ambiguïteit van de doelen en de grote hoeveelheid variabelen waar rekening mee moet worden gehouden (cliënten zijn complexe 'wezens' en het is vaak niet duidelijk wat er zou gebeuren wanneer er niet zou worden ingegrepen). De ambtenaren worden gezien als professionals en hebben discretionaire ruimte wat het meten van de prestaties moeilijker maakt. Vaak worden binnen bureaucratieën standaarden vastgesteld waarlangs de street-level bureaucrats worden gemeten. Toch zegt dit niets over de relevantie van de acties van de street-level bureaucrat of de betrouwbaarheid waar deze beslissingen mee zijn gemaakt. Wanneer een toe- of afname wordt gemeten zegt dit niet of de prestatie is verbeterd of verslechterd (Lipsky, 1980, p. 49-50).

Cliënten zijn niet vrijwillig, omdat ze essentiële diensten willen hebben die nergens anders te verkrijgen zijn. Street-level bureaucrats kunnen niet worden gestraft door de cliënten. De uitvoerende ambtenaren hebben niets te verliezen, mochten ze er bijvoorbeeld niet in slagen de cliënt tevreden te stellen. Het feit dat cliënten niet vrijwillig zijn, beïnvloedt de interactie tussen de street-level bureaucrat en de cliënt. Cliënten zullen hogere kosten eerder accepteren. Ook maakt deze onvrijwilligheid duidelijk waarom cliënten niet echt een vooraanstaande referentiegroep zijn. Ze komen tenslotte toch wel terug bij de organisatie (Lipsky, 1980, p. 54-57).

Lipsky bespreekt verschillende werkomstandigheden voor street-level bureaucrats. In hoeverre deze werkomstandigheden ook worden ervaren door de klantmanagers zorg bij het proces van vraagverheldering bij een cliënt is onbekend. De werkomstandigheden bij de vraagverheldering zouden verder moeten

worden verkend en beschreven voor deze specifieke casus om te zien hoe zij de invulling van het proces van vraagverheldering vormgeven.

2.4.2 De discretionaire ruimte van street-level bureaucrats

Lipsky (1980) gaf al aan dat street-level bureaucrats substantiële discretionaire ruimte hebben bij de uitvoering van hun werk. Dit heeft te maken met het feit dat het contact met de cliënt een routineonderdeel is van het werk van de street-level bureaucrat. Wanneer taken complexer worden en meer menselijke inmenging vragen om effectiever een dienst te kunnen verlenen, zullen 'public service jobs' gekenmerkt worden door discretionaire bevoegdheid (Lipsky, 1980, p. 16). Deze discretionaire ruimte ontstaat doordat street-level bureaucrats werken met wet- en regelgeving waarbij een deel vrije handelingsruimte aanwezig is (Van Donkersgoed, 2009, p. 50). Die vrije handelingsruimte kan worden betiteld als discretionaire ruimte. Deze ruimte wordt door Dworkin (1977, p. 33) vergeleken met de ruimte in een donut. De ruimte bestaat niet zonder beleid en regels die de discretionaire ruimte beperken en de ring van de donut vormen.

Street-level bureaucrats moeten uniforme en abstracte regels toepassen in specifieke situaties wat een structurele spanning oplevert tussen flexibiliteit en uniformiteit. Hierbij kan flexibiliteit noodzakelijk zijn om de kloof tussen algemene regels en specifieke situaties te kunnen overbruggen. Hierdoor kunnen regels rechtvaardig worden toegepast waarmee ook de effectiviteit en efficiency van beleid verder worden vergroot (Bakker & van Waarden, 1999, p. 14). Beleid is dan ook veelal het verbinden van cliënten, regels en situaties (Bakker & van Waarden, 1999, p. 19). De discretionaire ruimte is dus ook de vrijheid om over de wijze van toepassing van regels te besluiten (Bakker & van Waarden, 1999, p. 15). Door deze discretionaire ruimte maken de street-level bureaucrats beleid. Zij hebben namelijk contact met de cliënt en hun individuele handelingen vormen het gedrag van de organisatie. Ook ontwikkelen street-level bureaucrats routines en interpretaties waardoor de beleidsuitvoering kan afwijken van het vooraf opgestelde beleid (Lipsky, 1980, p. 13).

De effectiviteit van beleid, hierboven al aangehaald, kan worden gezien als een eerste voordeel van discretionaire ruimte bij het werk van street-level bureaucrats. Naast dit voordeel noemen Bakker & van Waarden (1999, p. 15) dat een te strikte en uniforme regelgeving onredelijkheid en vervreemding tussen de overheid en de burger in de hand zou werken. Ook wanneer we de uitleg van Lipsky (1980, p. 15) volgen is de discretionaire ruimte van belang en is het niet verstandig dat deze ruimte verder wordt ingeperkt. Lipsky (1980, p. 15) geeft aan dat hier een aantal verschillende redenen voor te noemen zijn. Allereerst is het zo dat street-level bureaucrats vaak werken in situaties die te gecompliceerd zijn om ze van tevoren vast te leggen in schema's of draaiboeken. Als tweede hebben street-level bureaucrats te maken met situaties waar ze antwoord moeten geven op 'hoe mensen aankijken tegen bepaalde situaties'. De taken van deze werknemers vragen zodoende om een nauwkeurige observatie en beoordeling die ook moeilijk zijn op te nemen in protocollen. Tenslotte moet de discretionaire ruimte niet worden verkleind, omdat deze discretie het zelfbeeld van street-level bureaucrats bevordert en het idee bij cliënten versterkt dat deze medewerkers van groot belang kunnen zijn voor hun welzijn. Het gevolg hiervan is dat cliënten gefocust zullen zijn om te reageren op de street-level bureaucrat. Deze medewerker heeft namelijk door zijn of haar discretionaire bevoegdheid de mogelijkheid om de reactie in het voordeel te laten uitvallen van de cliënt (Lipsky, 1980, p. 9).

Toch kunnen ook nadelen worden genoemd van de discretionaire ruimte. Zo kan de toepassing van discretionaire ruimte leiden tot vriendjespolitiek of fraude (Bakker & van Waarden, 1999, p. 15). Ook kan de discretionaire ruimte zo worden gebruikt dat doelstellingen die op hoger niveau zijn vastgesteld niet worden gerealiseerd of het bereiken ervan wordt tegengewerkt (Bakker & van Waarden, 1999, p. 20). Ook eigen doelstellingen en met beleid conflicterende doelstellingen kunnen worden nagestreefd. Deze hangen veelal samen met het streven naar zelfhandhaving in de organisatie of met bepaalde professionele waarden (Engbersen, 1990; Engbersen & Van der Veen, 1992).

De hoeveelheid discretionaire ruimte die street-level bureaucrats heeft, hangt af van een aantal factoren. Zo wordt de discretionaire ruimte van een uitvoerende ambtenaar bepaald door de precisie en detail van de regelgeving, de procedures die voor de uitvoering en handhaving voorgeschreven zijn en de sancties die op een overtreding gesteld zijn (Bakker & van Waarden, 1999, p. 21).

De hoeveelheid discretionaire ruimte kan worden bekeken binnen een continuüm dat loopt van geen enkele mogelijkheid zelf beslissingen te nemen tot totale vrijheid voor de medewerker om naar eigen inzicht beslissingen te nemen (Lancee & den Hond, 2002, p. 27). Kelley et al. (1996) spreekt over 'routine discretion', 'creative discretion' en 'deviant discretion'. Er is sprake van routine discretion wanneer medewerkers hun taak uitvoeren baserend op training, op ervaring, externe onderzoeken of aan de hand van een lijst zoals die door de organisatie is opgesteld. Er is dus slechts heel beperkt sprake van overwegingen of afwegingen die worden gemaakt door de werknemer (March & Simon, 1958). Er kan worden gesproken over creative discretion wanneer een bepaald doel of een bepaalde taak is vastgesteld voor de werknemer, maar geen duidelijkheid is over hoe dit doel of deze taak moet worden volbracht. Tenslotte kan nog sprake zijn van deviant discretion. Werknemers maken dan gebruik van de discretie, maar ze hebben van tevoren niet de verantwoordelijkheid gekregen om dit te doen óf werknemers gebruiken on gepaste criteria bij de uitvoering van hun routine – of creative discretion. Martin & Adams (1999) spreken op hun beurt over de 'controlled approach' en de 'empowerment approach'. Bij de eerstgenoemde is de dienstverlening nauwkeurig en gedetailleerd vastgelegd en ontstaat standaardisatie in de dienstverlening. Bij de laatstgenoemde hebben de dienstverleners meer autonomie en wordt gekeken naar iedere unieke cliënt (p. 193).

Doordat sprake is van een continuüm wat betreft de hoeveelheid discretionaire ruimte, is iedere situatie dus weer anders. De hoeveelheid discretionaire ruimte moet voor deze casus nog in kaart worden gebracht. De vrije handelingsruimte geeft een extra dimensie aan de verkenning en beschrijving van de invulling van het proces van vraagverheldering.

De discretionaire ruimte komt nog op andere manieren terug in het werk van de street-level bureaucrat. Zo laat Prottas (1979) zien dat de informatie die verstrekt wordt door de cliënt, wordt gecontroleerd door front-line werknemers. De street-level bureaucrat kan bepalen welke informatie van de cliënt naar de organisatie toegaat, maar ook welke informatie van de organisatie richting de cliënt gaat. Ook wordt discretionaire ruimte verleend aan street-level bureaucraten, omdat de relatie tussen de cliënt en de front-line medewerkers niet echt gecontroleerd kan worden doordat deze relatie in grote mate wordt beïnvloed door de context. Deze context zijn de eigenschappen en interesses van de betrokken partijen, de redenen en doelen van de interactie en de locatie en de tijd waar de interactie zich afspeelt (Hasenfeld, 1983, p. 157).

Maynard-Moody & Musheno (2003) laten zien dat street-level bureaucraten zich bewust zijn van wie de cliënt is en dat ze hun beslissing maken gebaseerd op een beoordeling van hun identiteit en karakter. Er wordt gestart met het beoordelen van een cliënt en vervolgens wordt naar een procedure of regel gezocht waardoor een type dienst verleend wordt die aansluit bij het waardeoordeel dat de street-level bureaucrat aan de cliënt heeft gegeven. Deze theorie wordt ook wel de 'citizen-agent narrative' genoemd. De beoordeling van een cliënt is hier dus doorslaggevend in de uitleg hoe beslissingen worden gemaakt door de street-level bureaucrat.

In hun studie gaan Maynard-Moody en Musheno uit van verhalen van street-level workers. In deze casus zal niet alleen naar de verhalen van de street-level workers worden geluisterd, maar zij zullen ook geobserveerd worden. Door na te gaan hoe de 'citizen-agent-narrative' theorie de invulling van dat proces vormgeeft, wordt het proces van vraagverheldering nog verder verkend en beschreven.

2.5 Governmentality

Vanaf het begin van de jaren '70 tot aan zijn dood in 1984 gaf Michel Foucault publieke lezingen aan het Collège de France. Foucault ging tijdens deze colleges in op zijn onderzoeksdoelen en zijn bevindingen, hij presenteerde nog niet gepubliceerd materiaal en nieuwe conceptuele en theoretische onderzoeksmethoden. In zijn lezingen van 1978 en 1979 ontwikkelde hij het concept 'governmentality' (Lemke, 2001, p. 190-191). Hoewel deze lezingen nooit zijn uitgegeven, heeft zijn werk bijgedragen aan een rijke literatuur doordat zijn colleges op band werden opgenomen (Olson, 2008, p. 41). In deze paragraaf wordt getracht een antwoord te geven op de eerste deelvraag 'Wat is governmentality?'. Dit antwoord is in de conclusie van dit hoofdstuk nog weer eens bondig weergegeven.

Aan de hand van het paradigma 'governmentality', dat Foucault ontwikkelde, kan de werking van macht in moderne samenlevingen worden begrepen (McNay, 1996, p. 117). In de moderne samenlevingen is sprake van drie vormen van macht; 'soevereiniteit' (discontinue uitoefening van macht door uitwendig

vertoon en spektakel), 'discipline' (continue uitoefening van macht via toezicht, individualisering en normalisering) en 'governmentality' (maximale beheersing van het menselijk kapitaal van een bevolking) (Burchell et al., 1991, p. 102; De Schutter, 2006, p. 27). Het idee van governmentality vergroot de categorie macht, doordat het een onderscheid maakt tussen geweld, dominantie en het type macht, dat de relaties tussen individuen karakteriseert (McNay, 1996, p. 85).

Governmentality kan begrepen worden als een analytisch concept bedoeld om 'government' als een vorm van macht te begrijpen (Sending & Neumann, 2006, p. 656). Governmentality wordt door Foucault gedefinieerd als 'the conduct of conduct' (Dean, 1999, p. 17). Dit reikt van zelfbesturing tot het besturen van anderen. Foucault wijst erop dat 'government tegenwoordig vooral een politieke betekenis heeft, waar het in de 18^e eeuw betrekking had op een veel algemenere context. Naast de controle bij de staat, ging het bij government om problemen van zelfcontrole, sturen van de familie en kinderen en het runnen van een huishouden (Lemke, 2001, p. 191). In dit perspectief staan de 'hoe'-vragen en bestuurspraktijken centraal. Hierbij vragen we ons af, hoe we ons 'zelf' en anderen besturen en ook gaan de vragen over de relatie tussen het besturen van onszelf, anderen en de staat (Foucault, 2007, p. 89; Dean, 1999, p. 2). Government heeft zodoende betrekking op de wijze waarop het gedrag van burgers wordt gevormd door bestuur (Eleveld, 2008, p. 4). Hierbij wordt de vrijheid van de burger verondersteld (Valier, 2002, p. 163). De capaciteiten van mensen worden niet verpletterd, maar juist erkend om ze te gebruiken voor de eigen doelstellingen. Daarmee wordt de individuele subjectiviteit niet onderdrukt, maar gecultiveerd in het verlengde van de gouvernementele objectieven (Garland, 1997). Macht moet volgens Foucault dan ook worden gezien als iets positiefs. Rose & Miller (1992) geven dan ook aan dat het bij macht niet zozeer gaat om het opleggen van beperkingen, maar veel meer om; 'making up' burgers om hen zodoende capabel te maken voor een gereguleerde vrijheid. Zo kunnen dus kennis en handelingen worden gecreëerd die worden geëigend door de burger, wat leidt tot een bepaald gedrag bij die burger (*worldlingo.com*).

Olson (2008, p. 42) geeft een voorbeeld hoe governmentality plaatsvindt op het moment dat burgerschap wordt gestimuleerd. De overheid kan 'nieuwe' burgers creëren door bepaald gedrag bij hen te ontlokken. Burgers worden op die manier mensen die inzicht en preferenties hebben en activiteiten ondernemen van betrokken politieke mensen. Zij moeten zichzelf zien als competent, capabel en gelijk aan anderen. Wanneer mensen op die manier denken en met die interesse handelen, worden deze mensen personen die passen bij het idee van actief burgerschap.

Uitermark (2003, p. 180) geeft aan dat in de literatuur over governmentality verschillen bestaan tussen de publicaties, maar in de meeste studies een kern bestaat waar een onderscheid tussen politieke rationaliteiten en bestuurlijke technologieën wordt gemaakt. Politieke rationaliteiten kunnen als volgt worden gedefinieerd (Rose, 1996, p. 42):

"Practices for the formulation and justification of idealized schemata for representing reality, analyzing it and rectifying it - as a kind of intellectual machinery or apparatus for rendering reality thinkable in such a way that is amenable to political programming".

Er kunnen drie dimensies worden onderscheiden. Allereerst een morele dimensie. Waar gedacht moet worden aan noties van rechtvaardigheid en de manier waarop sommige situaties wel als 'gegeven' worden beschouwd en andere niet. Als tweede hebben ze een epistemologisch karakter. Er wordt een bepaalde conceptualisatie gegeven van de realiteit en er wordt uitgegaan van veronderstellingen over de werking van de samenleving. Als derde wordt gebruik gemaakt van bepaalde taalconstructies. Deze zijn nodig om de realiteit voor te stellen als iets dat manipuleerbaar is (Rose, 1996; Uitermark, 2003, p. 180). In da (2005, p. 7) geeft aan dat politieke rationaliteiten algemeen worden geconceptualiseerd als intellectuele machines die de realiteit denkbaar maken op een manier zodat deze berekenbaar en bestuurbaar is. Dit geeft ook samengevat weer wat Rose (1996) beoogt met zijn definitie van politieke rationaliteiten.

Bestuurlijke technologieën worden door Rose (1996, p. 43) gedefinieerd als:

"Strategies, techniques and procedures through which different authorities seek to enact programmes of government in relation to the materials and forces to hand and the resistances and oppositions anticipated or encountered".

Uitermark (2003, p. 180) stelt “dat het hier om dagelijkse technieken gaat die ‘heersers’ kunnen gebruiken om hun rationaliteiten (beleidsideeën) door te laten werken in de praktijk. Het gaat niet simpelweg om implementatie maar om een technische en strategische interventie waarbij rekening wordt gehouden met de beschikbare mogelijkheden die op hun beurt weer bepaald worden door de aanwezige middelen en technieken”. De technieken, instrumenten, metingen en programma’s die beogen de denkbeelden in de praktijk te brengen en dus de politieke rationaliteiten te realiseren (Inda, 2005, p. 9).

Ossewaarde (2007, p. 802) geeft aan dat Foucault het concept van governmentality heeft geïntroduceerd om te laten zien hoe de mentaliteit van ‘the governed’ wordt beïnvloed door de technologische systemen van de overheid. Het gaat hier om praktische mechanismen, apparaten, berekeningen, procedures en documenten, ‘waardoor de autoriteit probeert het gedrag, het denken, de beslissingen en de aspiraties van anderen te vormen, te normaliseren en te instrumentaliseren om zodoende de doelen te behalen die zij als wenselijk zien’ (Miller & Rose, 1990, p. 8). Wat betreft bestuurlijke technologieën is ook het werk van Bruno Latour (1987) relevant (Uitermark, 2003, p. 180). Belangrijke technische instrumenten zijn volgens Latour de materiële inscripties. Dit zijn instrumenten als: enquêtes, rapporten, statistische methodologieën, pamfletten, bouwkundige plannen, tekeningen, afbeeldingen, getallen, bureaucratische regels en richtlijnen, kaarten, grafieken, statistieken enzovoort die gebeurtenissen en fenomenen laten zien als informatie, data en kennis. Zij maken objecten ‘visible’ (Inda, 2005, p. 9).

De vraag die resteert, is aan de hand van welke technologische systemen governmentality te herkennen is in deze casus. Van welke instrumenten en materiële inscripties wordt gebruik gemaakt tijdens het proces van vraagverheldering, waardoor bepaalde kennis en handelingen door de burger worden geëigend en vervolgens gewenst gedrag wordt vertoond. Dit gedrag zal in deze casus (Wmo) betrekking hebben op ‘eigen verantwoordelijkheid’ bij de burger. In de volgende paragraaf wordt verder ingegaan op dit type gedrag. De informatie over governmentality zorgt voor een verrijkte verkenning en beschrijving van het proces van vraagverheldering en het vormgeven van de invulling van dit proces.

2.6.1 Eigen verantwoordelijkheid

Eigen verantwoordelijkheid kan zowel doelen op het feit dat iemand zelf kiest, waarbij de keuze ook kan zijn om iets niet te kiezen en ook op het zelf uitvoeren, zelf iets doen, zelf iets oplossen (Van Reijen, 2007, p. 30). In deze paragraaf wordt tevens getracht een antwoord te geven op de tweede deelvraag uit het onderzoek ‘Wat wordt verstaan onder ‘eigen verantwoordelijkheid’ in het huidige politieke en bestuurlijke discours?’. Ook dit antwoord wordt in de conclusie van dit hoofdstuk nog eens bondig weergegeven.

Eigen verantwoordelijkheid is een actueel begrip in Nederland. Volgens kabinet-Balkenende II moeten leden van de samenleving nadrukkelijker worden aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid. Om een aantal redenen zou dit noodzakelijk zijn: allereerst doen burgers een te groot beroep op de collectieve voorzieningen voor hun behoeften aan zorg en sociale zekerheid. Dit zorgt voor een dure overheid en afhankelijke burgers. Daarnaast neemt de sociale cohesie af op het moment dat burgers zich bij maatschappelijke kwesties richten op de regerende overheid en geen beroep doen op elkaar (RMO, 2006, p. 17).

Wat betreft eigen verantwoordelijkheid hebben zich in de afgelopen vijf eeuwen drie belangrijke transformaties voltrokken. De verantwoordelijkheden tussen de overheid en de burger worden verdeeld met als doel conflicten te pacificeren. Binnen de drie transformaties zijn drie verschillende conflicten te herkennen: (1) het eerste discours van het verantwoordelijke individu gaat om de pacificatie van religieuze conflicten, (2) het tweede discours heeft betrekking op de pacificatie van sociale kwesties en (3) het derde discours van de zelfstandige en risicodragende burger gaat om de pacificatie van normatieve en multiculturele conflicten. Bij het eerste discours ging het om het geven van autonomie aan het geconstrueerde individu. Tijdens het tweede discours was het bieden van bestaanszekerheden en het vormen van collectiviteiten van belang. Deze tweede discours van zekerheid, zorgt ervoor dat burgers niet hun eigen verantwoordelijkheid dragen wat betreft hun bestaansrisico’s. De samenleving, als pacificatie van de sociale kwesties, ontwikkelt zich tot een groot verzekeringssysteem waar financiële risico’s van geweld, ongeluk, bedreiging en ziekte worden uitgesloten. In het derde discours ligt de ‘eigen verantwoordelijkheid’ meer bij het individu. Kabinet Balkenende II stelde duidelijke normatieve eisen aan de bevolking. Daardoor krijgt eigen verantwoordelijkheid steeds meer de betekenis van een beleidstechnologie. Er worden op die ma-

nier verantwoordelijkheden aan de burger toegewezen om 'het burgerlijk fatsoen te bevorderen en het eigen gedrag te disciplineren' (Ossewaarde, 2006, p. 17-24).

Bovens (1998) heeft aan de hand van een conceptuele studie vier betekenissen van eigen verantwoordelijkheid vastgesteld in het huidige politieke en bestuurlijke discours. Allereerst is er eigen verantwoordelijkheid als vermogen. Hier gaat het om de capaciteiten en mogelijkheden van iemand om verantwoordelijk te kunnen zijn. De overheid moet ruimte vrij maken voor die capaciteiten en mensen met de middelen en vaardigheden uitrusten die voor hen noodzakelijk zijn om de verantwoordelijkheden waar te maken. De tweede betekenis van eigen verantwoordelijkheid is aansprakelijkheid. Dit is nauw verbonden met eigen verantwoordelijkheid als vermogen. Wanneer iemand het vermogen heeft om eigen verantwoordelijkheid te nemen, moet deze hier ook op aangesproken kunnen worden. 'Mensen zijn aansprakelijk voor de gevolgen van hun keuzes'. Een derde betekenis van eigen verantwoordelijkheid zoals deze zijn vastgesteld in het huidige politieke en bestuurlijke discours is taak. Burgers worden op dat moment aangesproken op hun verplichtingen die voortvloeien uit de sociale rollen die zij vervullen. De vierde en laatste betekenis van eigen verantwoordelijkheid is deugd. Aan het gedrag van iemand wordt op dat moment een positief waardeoordeel gekoppeld. 'Dat waardeoordeel kan door diegene worden verkregen op het moment dat hij of zij zich verantwoordelijk toont voor zijn naasten of voor de samenleving als geheel. Eigen verantwoordelijkheid is dat geval vaak de verantwoordelijkheid voor een ander' (RMO, 2006, p. 47-49).

2.6.2 Eigen verantwoordelijkheid en de mogelijke instrumenten

Binnen de discoursanalyse heeft eigen verantwoordelijkheid niet de betekenis van partijdige ideologie of beleidsstrategie, maar 'betreft het de interventie van de overheid waarbij een hele reeks aan beleidsinstrumenten wordt toegepast op de doelgroep om gewenst of fatsoenlijk gedrag te construeren en af te dwingen' (Ossewaarde, 2006, p. 17).

In de vorige paragraaf zijn vier verschillende betekenissen van eigen verantwoordelijkheid besproken. Voor ieder van deze verschillende betekenissen kunnen andere instrumenten worden aangewend om het gewenste gedrag bij de burger te creëren. (1) Voor eigen verantwoordelijkheid in de betekenis van vermogen, zijn straf en beloning de beleidsinstrumenten. Er wordt verondersteld dat de burger autonoom, geëmancipeerd en sociaal mobiel is. Wanneer burgers die capaciteiten of dat vermogen hebben, wordt er vanuit gegaan dat burgers zich ook op een bepaalde manier gedragen. Sancties zouden mensen moeten dwingen hun eigen vermogen aan te spreken in plaats van op anderen te vertrouwen. (2) Eigen verantwoordelijkheid in de betekenis van aansprakelijkheid heeft marktwerking als belangrijkste instrument. Burgers zijn rationeel, autonoom kiezende consumenten die aansprakelijk kunnen worden gesteld voor hun keuzes. Door als overheid een markt te creëren, wordt het keuzegedrag beïnvloed, omdat de overheid zelf de uitkomsten bepaalt en daardoor niet voor verrassingen komt te staan. Zo wordt de kwaliteit van de publieke diensten bewaakt en houdt de overheid toezicht. Ook vindt toezicht plaats door middel van monitoring. Het gedrag van burgers wordt in kaart gebracht en aan de hand hiervan kan het gedrag worden beïnvloed. (3) De derde betekenis van eigen verantwoordelijkheid is taak. Het binden aan verplichtingen, die voortvloeien uit hun rollen, is hier het instrument. De overheid legt de rollen bijvoorbeeld vast in beleid, maakt burgers bewust van de rollen door een bepaalde houding en bindt de burger aan de plichten die bij de rol horen door een contract. (4) Tenslotte de laatste betekenis van eigen verantwoordelijkheid zoals deze in het huidige politieke en bestuurlijke discours te zien zijn. Deze betekenis is eigen verantwoordelijkheid als deugd. Competentieontwikkeling is hier het instrument dat door de overheid wordt gebruikt. Dit is gebaseerd op vrijwillige inzet voor naasten (RMO, 2006, p. 50-55). Competentieontwikkeling is mogelijk door empowerment of maatschappelijke activering. Hierdoor hebben burgers de vrijheid te participeren in het collectieve goede (Ossewaarde, 2006, p. 60). De Wmo is het beleidsinstrument om vrijwilligerswerk te stimuleren en te ondersteunen. Cliënten en andere betrokkenen moeten voor elkaar zorgen (Ossewaarde, 2006, p. 61). Op die manier wordt deze mensen de mogelijkheid gegeven burgerschapscompetenties te ontwikkelen waarmee ze deugden kunnen leren. Ook de rol van professionals is belangrijk in de ontwikkeling van de competenties en deugden van de subjecten (Ossewaarde, 2006, p. 62).

Voor het bevorderen van de eigen verantwoordelijkheid worden hier specifieke (beleids)instrumenten genoemd. De eigen verantwoordelijkheid van de burger speelt een belangrijke rol binnen het proces van

vraagverheldering. De vraag is welke van deze instrumenten tijdens de vraagverheldering, door de klantmanagers zorg, worden gebruikt en de invulling van het proces vormgeven.

De RMO (2006, p. 59) spreekt ook over eigen verantwoordelijkheid in combinatie met de gewenste uitkomsten. 'De overheid definieert van tevoren wat verantwoordelijk handelen van de burger in concrete gevallen inhoudt om gewenste resultaten te bereiken. Dit zorgt dan weer voor regeldichtheid en controleenoodzaak die de eigen verantwoordelijkheid inperken'. Persoonsgebonden budgetten worden door de RMO (2006) als voorbeeld genoemd. Wanneer burgers daar te inventief mee om gaan, grijpt de overheid in met beperkende maatregelen.

2.6.3 Eigen verantwoordelijkheid en de dienstverlener

Steyaert et al. (2005, p. 81) geeft aan wat de rol van publieke dienstverlener is op het moment dat eigen verantwoordelijkheid moet worden gestimuleerd. In het artikel wordt gesproken over actief burgerschap wat nauw verwant is met eigen verantwoordelijkheid (Steyaert, 2005, p. 35). Door de overgang van het tweede naar het derde discours, zal de burger een overstap maken van consument naar coproductant van maatschappelijke ontwikkeling. Dit heeft gevolgen voor de publieke dienstverlening. De houding van de dienstverlener is hierbij erg belangrijk. De dienstverlener zal nu moeten handelen vanuit actieve terughoudendheid. Een terughoudende dienstverlener krijgt in ieder geval de voorkeur bij dienstverlening die met overheidsgeld gefinancierd wordt. Daarmee zal op uitvoerend niveau door de dienstverlener worden aangesloten bij de overgang van de verzorgingsstaat als sociaal vangnet naar een trampoline. De dienstverlener zal in dialoog met de burger op moeten treden als 'botsbal'. De dienstverlener moet zijn neiging om direct te zorgen wegdrücken en de burger eerst aan zet laten en ook moet de burger worden ondersteund door bij hem probleemoplossende vaardigheden te ontwikkelen. De eerste aandacht moet gaan naar het vergroten van de zelfredzaamheid van de burger. Zo kan op het moment dat de medewerker en de cliënt met elkaar in dialoog zijn en er ruimte bestaat voor actief burgerschap, aan de hand van een aantal stappen, in de vorm van vragen, worden gewerkt. Daarin moet dan ook de actieve terughoudendheid terug te zien zijn. Allereerst kan worden gevraagd wat de burger zelf heeft gedaan of kan doen om het probleem op te lossen, vervolgens kan gevraagd worden wat de dienstverlener kan doen en tenslotte wordt gekeken wat de verwachtingen zijn van de cliënt zelf (Steyaert, 2005, p. 81-82).

Of deze actieve terughoudendheid ook kenmerkend is voor de klantmanagers bij de invulling van het proces van vraagverheldering is onduidelijk. Voor een verkenning en beschrijving van de invulling van het proces van vraagverheldering is de 'houding' een belangrijke kwestie.

2.7 Overlap en samenhang tussen de theorieën

In het bovenstaande theoretisch kader is enige overlap te herkennen tussen de verschillende theorieën. De street-level bureaucrats kunnen worden gezien als de uitvoerende ambtenaren die werkzaam zijn binnen human service organizations. Zodoende staan deze theorieën met elkaar in verband. In dit theoretisch kader zijn daarom ook overeenkomsten te herkennen voor beide theorieën. Beide theorieën laten bijvoorbeeld de conflicterende en vage doelstellingen zien waar uitvoerende ambtenaren mee worden geconfronteerd tijdens hun werk.

Een ander punt is dat met de invoering van de Wmo het bevorderen van de eigen verantwoordelijkheid van de burger hoog op de agenda staat. In dit theoretisch kader is governmentality toegelicht. Het concept dat betrekking heeft op het beïnvloeden van het gedrag van de burger, aan de hand van technologische instrumenten, om eigen doelen te behalen. Het gewenste gedrag is vervolgens besproken onder het kopje 'eigen verantwoordelijkheid'. Hier zijn vervolgens nog weer specifieke technieken en instrumenten genoemd wanneer het gewenste gedrag van de burger eigen verantwoordelijkheid bedraagt.

Weer een ander punt is het verband dat lijkt te bestaan tussen bepaalde werkomstandigheden van de street-level bureaucrat en het concept governmentality. Zo is één van de werkomstandigheden, de vraag naar diensten overtreft het aanbod. Dit lijkt naadloos aan te sluiten bij het concept van governmentality, omdat door de grote vraag er sprake is van een 'dure' overheid. Dit is één de belangrijkste redenen waarom de eigen verantwoordelijkheid van de burger moet worden gestimuleerd. Het gedrag dat moet worden gecreëerd aan de hand van governmentality.

Een andere opmerking die kan worden gemaakt is dat HSO's gebruik maken van technologieën (HST's). In dit geval maken klantmanagers gebruik van de technologie 'vraagverheldering'. Een belangrijk algemeen kenmerk van deze technologieën is dat het contact veelal de uitkomst bepaald van de technologie. De uitkomst is de eigen verantwoordelijkheid als gedrag die onder andere gestimuleerd wordt aan de hand van governmentality. Daarom kan de klantmanager tijdens het contact gebruik maken van de instrumenten of technieken vanuit het concept van governmentality. Hier moet ook worden gezegd dat bij het gebruik van de technologieën er naast het veranderen ook gecontroleerd wordt. Dit lijkt overeen te komen met het idee van governmentality. Bij governmentality wordt getracht het gedrag van de burger te veranderen, maar dit gebeurt in een situatie die als het ware 'onder controle' is.

Het feit dat de situatie onder controle is, kan ook worden opgemaakt uit een andere werkomstandigheid. Cliënten zijn niet vrijwillig in de relatie met de street-level bureaucrat. Daar komt bij dat door governmentality kennis en handelingen door de burgers worden geëigend, waardoor hen misschien geen beperkingen worden opgelegd, maar ze capabel genoeg zijn voor een gereguleerde vrijheid en de doelstellingen van de overheid kunnen worden behaald.

2.8 Conclusie

Het proces van vraagverheldering kan worden gezien als een frontoffice activiteit. Dienstverleners staan op dat moment in contact met cliënten om overeenstemming te bereiken over de dienstverlening. Bij medewerkers die werkzaam zijn bij een frontoffice bestaat de kans dat zij stress ervaren. HSO's zijn organisaties die het persoonlijke welzijn van individuen beschermen, behouden of versterken door het definiëren, vormen of veranderen van hun persoonlijke kenmerken. HSO's werken direct op en met mensen en er is sprake van een moreel beladen relatie met deze cliënten. De cliënten van HSO's worden getransformeerd naar een nieuwe status door middel van technologieën. Kenmerkend voor deze theorieën is dat ze onduidelijke – en morele systemen zijn. Daarnaast spelen praktijkideologieën, de directe interactie tussen de medewerker en de cliënt en het feit dat men cliënten naast verandert ook controleert een belangrijke rol bij deze technologieën. HSO's hebben veelal te maken met onduidelijke en conflicterende doelen. Binnen deze HSO's zijn street-level bureaucraten werkzaam. Zij zijn de werknemers die in direct contact staan met de burger en die substantiële discretionaire ruimte hebben. Deze street-level bureaucraten hebben tijdens hun werk te maken met specifieke omstandigheden. Zo is er een tekort aan middelen, overtreft de vraag naar diensten het aanbod, zijn doelstellingen vaag en conflicterend, zijn de prestaties moeilijk te meten en zijn cliënten niet vrijwillig. Door governmentality, wat kan worden gezien als 'the conduct of conduct', probeert de overheid de burger te sturen. Meer specifiek probeert de overheid om de burger met bepaalde kennis en handelingen toe te rusten waardoor gewenst gedrag ontstaat en waardoor doelstellingen worden behaald. Zij maakt hiervoor gebruik van technologische systemen. Latour vult dit aan met materiële inscripties. Het gewenste gedrag is eigen verantwoordelijkheid. Eigen verantwoordelijkheid heeft vier betekenissen. Eigen verantwoordelijkheid als vermogen, aansprakelijkheid, taak en deugd. De overheid kan voor ieder van deze betekenissen van eigen verantwoordelijkheid weer andere instrumenten inzetten om dit gedrag te creëren. Voor het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid is het van belang dat dienstverlener actieve terughoudendheid toont.

Het theoretisch kader is nog eens samengevat weergegeven in figuur 4 dat twee pagina's verder te vinden is.

In dit theoretisch kader zijn veelal algemene theorieën (human service organizations, street-level bureaucrats, governmentality etc.) toegelicht. De inhoud van deze theorieën zal worden gebruikt als een basis voor het verkennen en beschrijven van de invulling van het proces van vraagverheldering bij de gemeente Oldenzaal. Door middel van observaties bij het Wmo-loket en interviews met de klantmanagers zal moeten worden vastgesteld in hoeverre er sprake is van de aanwezigheid van de verschillende elementen uit de theorieën in deze specifieke casus.

Ook is in dit theoretisch kader al een antwoord gegeven op twee deelvragen, die in het vorige hoofdstuk zijn opgesteld. Deze vragen zijn gesteld voor een beter begrip van het totale onderzoek. Hieronder worden de antwoorden nog eens bondig weergegeven:

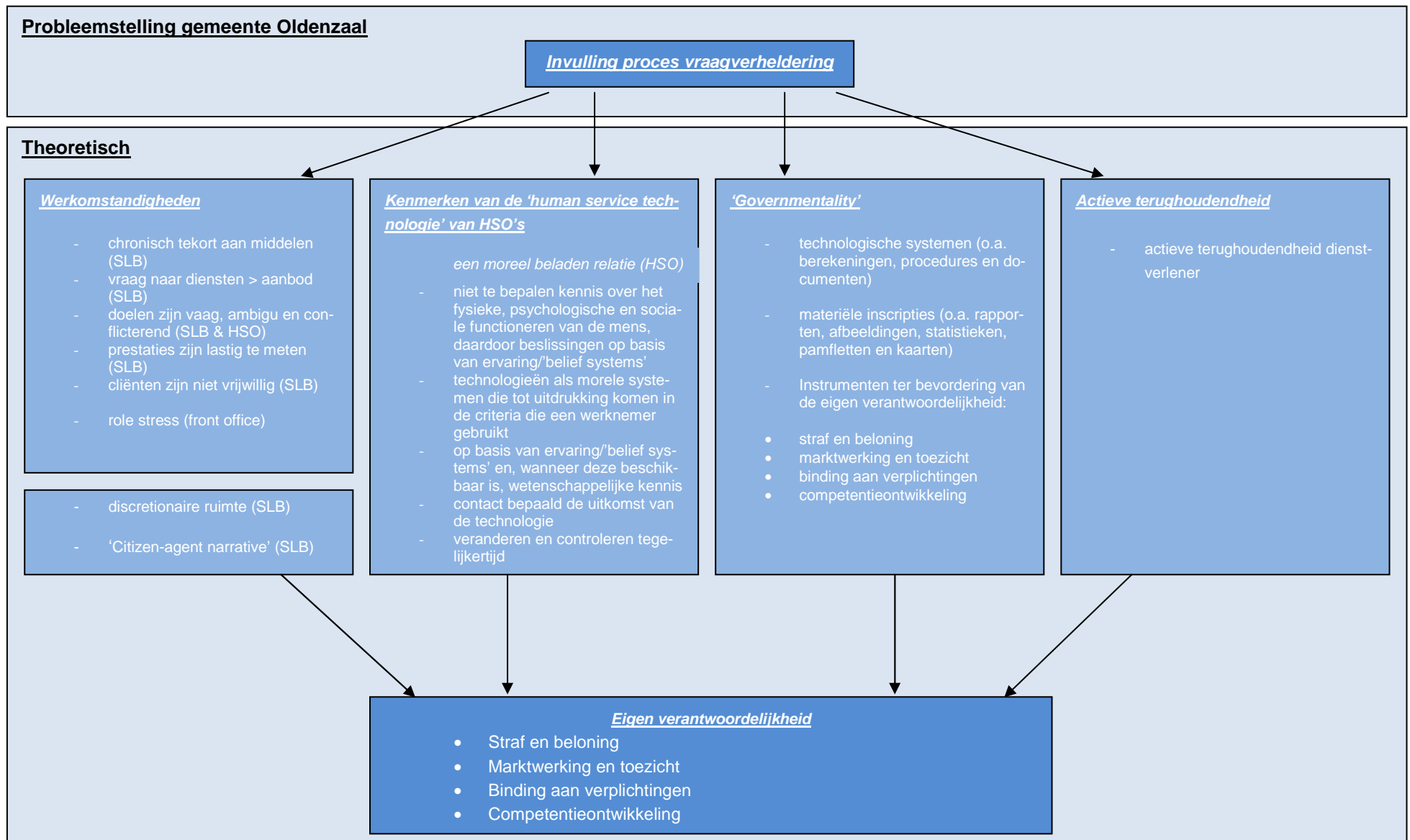
Wat wordt verstaan onder het concept 'governmentality'?

Governmentality is 'the conduct of conduct'. Dit reikt van zelfbesturing tot het besturen van anderen. Hoe besturen we onszelf en anderen. Governmentality heeft daarom betrekking op de wijze waarop het gedrag van burgers wordt gevormd door bestuur. 'Making up' om ze capabel genoeg te maken voor geregeerde vrijheid. Er moeten dergelijke acties en kennis worden gecreëerd zodat deze worden geëigend door de burger, waardoor eigen doelstellingen van de overheid kunnen worden behaald.

Wat wordt verstaan onder 'eigen verantwoordelijkheid' in het huidige politieke en bestuurlijke discours?

Eigen verantwoordelijkheid heeft betrekking op het zelf kiezen en het zelf uitvoeren, zelf iets doen, het zelf oplossen. In het politieke en bestuurlijke discours heeft het een viertal betekenissen. Dit zijn: eigen verantwoordelijkheid als vermogen, als aansprakelijkheid, als taak en als deugd.

Figuur 4: Theoretisch kader samengevat in modelvorm



3. Methoden van onderzoek

Dit hoofdstuk staat in het teken van de onderzoeksmethoden die zijn gebruikt om antwoord te kunnen geven op de probleemstelling in dit onderzoek. In § 3.1 wordt begonnen met een toelichting op de keuze voor kwalitatief onderzoek en de case study als kwalitatieve strategie. § 3.2 zal weergeven hoe de data is verzameld binnen dit onderzoek. In § 3.3 wordt ingegaan op hoe de concepten worden onderzocht. In de vierde paragraaf zal de keuze voor de klantmanagers zorg als respondenten worden toegelicht en § 3.5 zal worden gebruikt om toe te lichten hoe de kwalitatieve data zal worden geanalyseerd. In § 3.6 wordt ingegaan op de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek en tenslotte wordt in paragraaf zeven de invloed van de onderzoeker besproken.

3.1 Toelichting onderzoeksstrategie

Deze paragraaf is erop gericht om duidelijkheid te verschaffen in de manier waarop de gegevens zijn verzameld om antwoorden te kunnen geven op de onderzoeksvragen. Achtereenvolgens worden het onderzoeksdoel en de kwalitatieve strategie besproken.

Verkennen als onderzoeksdoel

De drie meest voorkomende doelen die worden nagestreefd bij onderzoek zijn: verkennen, beschrijven en verklaren (Babbie, 2007, p. 87). Door van der Zwaan (2003, p. 42) wordt aangegeven dat naast deze drie doelen ook het toetsend onderzoek wordt aangetroffen.

Dit onderzoek kan in de eerste plaats worden gezien als verkennend. Van der Zwaan (2003, p. 43) laat zien 'dat wanneer een probleem vaag is en er nog weinig over bekend is, een verkennend onderzoek meer duidelijkheid kan brengen in het vraagstuk'. Babbie (2007, p. 88) laat zien dat verkennend onderzoek wordt uitgevoerd om de onderzoeker zijn nieuwsgierigheid te bevredigen en omdat de wens kan bestaan voor beter begrip. Aangezien bij de gemeente Oldenzaal wel een (algemeen) beeld bestond over de invulling van het proces van vraagverheldering, maar nog weinig bekend was over de factoren die een rol spelen bij de invulling van het proces van vraagverheldering, heeft dit onderzoeksdoel een belangrijke rol gespeeld. Daarnaast kan dit onderzoek getypeerd worden als beschrijvend. Van der Zwaan (2003, p. 43) geeft aan 'dat wanneer uit een bepaalde theorie termen worden gekozen waarmee een concreet probleem of verschijnsel wordt beschreven, het onderzoek beschrijvend uitgevoerd kan worden'. In het vorige hoofdstuk is aan het slot een theoretisch model (zie figuur 4) opgesteld, waarin de verschillende termen staan genoteerd die een bijdrage hebben geleverd aan de beschrijving van het proces van vraagverheldering.

Een kwalitatief onderzoek en de 'case study' als kwalitatieve strategie

De bovenstaande onderzoeksdoelen sluiten goed aan bij een kwalitatief onderzoek. Creswell (2009, p. 4) geeft aan 'dat kwalitatief onderzoek is bedoeld voor het verkennen en begrijpen van de betekenis die individuen en groepen toeschrijven aan een sociaal - of menselijk probleem'.

Wat betreft kwalitatief onderzoek zijn verschillende benaderingen te herkennen (Babbie, 2007, p. 293). Door Creswell (2009, p. 12) geformuleerd als kwalitatieve strategieën. Het is niet zo dat deze benaderingen gebruik maken van specifieke methoden voor het doen van onderzoek. Zodoende bestaat voor dit onderzoek geen verplichting voor een bepaalde methode. Deze benaderingen of kwalitatieve strategieën zeggen wat de data die gebruikt wordt, betekent (Babbie, 2007, p. 293). In dit onderzoek is die benadering of kwalitatieve strategie de 'case study'. Stake (1995) geeft aan dat onderzoekers hier een programma, gebeurtenis, activiteit, proces of één of meer individuen grondig verkennen. Bij dergelijk onderzoek zijn de onderzoekers gebonden aan tijd en aan 'datgene wat ze willen doen'. Aan de hand van verschillende procedures kan data worden verzameld over een langere tijd. Van der Zwaan (2003, p. 67) stelt dat door het ontbreken van vergelijkingsmethoden bij het doen van case studies het 'hart' ontbreekt van onderzoek. Toch kan het een belangrijke functie vervullen doordat het probleem of het systeem dat onderzocht wordt, nauwelijks bekend is. De data in dit onderzoek geeft, doordat het hier een case study betreft, informatie over een proces waar nog veel onduidelijkheid over bestond.

3.2 Dataverzameling

Voor het verzamelen van de data in dit onderzoek, zijn verschillende typen van dataverzameling mogelijk. Creswell (2009, p. 178) geeft aan dat het verzamelen van informatie in kwalitatief onderzoek kan plaatsvinden door het afnemen van ongestructureerde - of semigestructureerde observaties en interviews. Ook kan informatie verkregen worden door verschillende publieke – en private documenten of door middel van audiovisueel materiaal. Binnen dit onderzoek is gewerkt met data afkomstig uit observaties van de vraagverheldering bij het Wmo-loket van de gemeente Oldenzaal en daarnaast data afkomstig van interviews met de klantmanagers zorg. Er is voor gekozen om eerst de observaties uit te voeren en vervolgens de interviews af te nemen. De reden hiervoor is dat op het moment dat eerst interviews zouden worden afgenomen, klantmanagers al geïnformeerd zouden zijn over het onderwerp van onderzoek. Zij hadden zich hierdoor mogelijk anders kunnen gedragen tijdens de observaties.

Observaties

De data in dit onderzoek is in de eerste plaats verzameld door vraagverheldering door de klantmanagers aan het loket te observeren. Creswell (2009, p. 181) wijst erop dat de onderzoeker aantekeningen maakt over het gedrag en de handelingen van individuen op de plaats van onderzoek. In het onderzoek is zoveel mogelijk gebruikt gemaakt van de voordelen die observaties bieden (Creswell, 2009, p. 179). Zo kon de informatie worden geregistreerd op het moment dat deze zich ‘voordeed’, konden ongewone aspecten worden opgemerkt en ook konden onderwerpen worden verkend die de respondenten normaal gesproken liever niet zouden bespreken. De semigestructureerde observaties zijn uitgevoerd aan het Wmo-loket. Dit loket is een gemeentelijke voorziening die informatie, vraagverheldering, advies en bemiddeling biedt en mogelijk ook ondersteuning en toegang tot individuele voorzieningen op de terreinen van wonen, zorg en welzijn (*socialekaarttwente.nl*). Aan het Wmo-loket staan de klantmanagers in direct contact met de burger en voeren zij dus onder andere vraagverheldering uit.

Het observeren van de vraagverheldering aan dit loket is gestart in week 24 op vrijdag 18 juni. De vraagverheldering door de klantmanagers is geobserveerd, afgezien van onderlinge wisselingen, op de vaste morgen waarop een klantmanager aan het loket werkzaam is en de bezoekers ontvangt. Er wordt gesproken over bezoekers, omdat naast de cliënt zelf ook vrienden, bekenden, familie of de hulp van de cliënt aan het loket zouden kunnen komen met een ‘zorgvraag’. In dit onderzoek is alleen gekeken naar bezoekers die een vraag hadden over de Wmo en in overleg met de gemeente is dit nog verder gespecificeerd naar bezoekers die een nieuwe aanvraag voor een voorziening indienden of die langskwamen voor een herindicatie. Bij deze bezoekers is vraagverheldering interessant, omdat bij hen achterhaald moet worden of zij in aanmerking komen voor een voorziening. Aan iedere bezoeker is gevraagd of hij het een probleem zou vinden dat de onderzoeker mee zou luisteren en kijken met het gesprek. Geen enkele bezoeker heeft zijn medewerking geweigerd.

Het gemiddelde aantal bezoekers aan het loket per dag was ongeveer vier. Ongeveer de helft van deze bezoekers, met een vraag gerelateerd aan de Wmo, kwam voor een nieuwe aanvraag of herindicatie. Van die groep bezoekers kwam, tijdens de observaties, driekwart voor een nieuwe aanvraag en een kwart voor een herindicatie. Deze gegevens zijn ook af te leiden uit figuur 5. De klantmanagers zelf merkten op dat dit gemiddelde aantal bezoekers per dag lager is dan in de eerste maanden van dit jaar. Dit zou te maken kunnen met feit dat het aantal mensen dat een Wmo-aanvraag doet verzadigd en dat ten tijde van de observaties de zomervakantie van start ging.

De observaties zijn voortgezet totdat bij een klantmanager acht bezoekers met een nieuwe aanvraag of een herindicatie waren gezien of totdat er minimaal twaalf uur bij een klantmanager was geobserveerd. Bij een aantal klantmanagers waren, na twaalf uur observeren, nog geen acht bezoekers gezien. Dit heeft te maken met het feit dat het aantal nieuwe aanvragen per dag erg beperkt was en bovendien behoorlijk schommelde tijdens het onderzoek. Een schommeling van tussen de één en vier nieuwe aanvragen of herindicaties per dag. Tijdens de observaties zijn geen grote verschillen opgemerkt tussen de klantmanagers bij de uitvoering van de vraagverheldering. Zodoende was het ook niet noodzakelijk een bepaalde klantmanager extra te observeren. Uiteindelijk heeft de laatste observatie plaatsgevonden in week 31. De reden hiervoor is dat een aantal observaties moest worden uitgesteld totdat klantmanagers terug waren gekeerd van hun vakantie. De datums waarop de observaties hebben plaatsgevonden zijn ook terug te vinden in de figuur hieronder.

Figuur 5: Algemene observatiegegevens

Datum	Klantmanager	Aantal bezoekers	Waarvan nieuw / (herindicatie)	Datum	Klantmanager	Aantal bezoekers	Waarvan nieuw / (herindicatie)
18-jun	5	3	2 (1)	1-jul	1	5	3 (1)
21-jun	5	4	1 (3)	2-jul	3	5	1 (1)
22-jun	6	2	1 (0)	6-jul	6	1	1 (0)
23-jun	2	6	2 (0)	7-jul	2	3	1 (0)
24-jun	1	9	4 (0)	8-jul	4	6	1 (1)
25-jun	3	4	1 (1)	23-jul	3	4	1 (0)
28-jun	5	3	2 (0)	29-jul	4	3	1 (0)
29-jun	6	3	2 (0)	5-aug	4	5	1 (0)
30-jun	2	4	2 (1)	Totaal		70	27 (9)

Gedurende de observaties was het in driekwart van de gevallen de cliënt zelf die aan het loket verscheen om een aanvraag in te dienen. In de overige gevallen waren het voornamelijk familieleden van de cliënt die een aanvraag voor hen indienden. Figuur 6 laat dat zien.

Figuur 6: Wie verschenen er aan het loket

Wie	Aantal	Percentage
Cliënt zelf	27	75%
Familie/vrienden/buren	9	25%
Totaal aantal bezoekers (observaties)	36	100%

Uit een derde tussenrapportage van het Sociaal en Cultureel Planbureau uit 2009 bleek dat de Wmo-aanvragers voornamelijk vrouwen waren (70 %). Uit de resultaten van de observaties in dit onderzoek blijkt voor de gemeente Oldenzaal een soortgelijke verdeling terug te komen. Van de 36 aanvragen geobserveerd, was 69,44 % bedoeld voor een vrouw. Dit is ook in figuur 7 hieronder te zien. Ook waren de Wmo-aanvragen door de bezoekers aan het loket voornamelijk bedoeld voor mensen met de Nederlandse identiteit en mensen met een hogere leeftijd. Tijdens de observaties geeft een klantmanager aan dit lage aantal allochtonen aan het loket waarschijnlijk kan worden verklaard door het gebrekkige Nederlands dat zij spreken. Zo worden door allochtonen uit Oldenzaal contactpersonen, eventueel van bepaalde zorgbureaus, naar het loket gestuurd om de zaken voor hen te regelen. Dit is ook geconstateerd tijdens de observaties.

Figuur 7: Verdeling van de aanvragen naar geslacht

Voor wie is de voorziening	Aantal	Percentage
Man	11	30,56%
Vrouw	25	69,44%
Totaal	36	100%

De bezoeker kan voor verschillende voorzieningen aan het loket terecht. De verdeling van deze voorzieningen is gemaakt op basis van het aanvraagformulier dat door de klantmanagers wordt gebruikt. Deze voorzieningen bestaan uit: hulp bij het huishouden, woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen, rolstoelen en gehandicaptenparkeerkaarten. Uit figuur 8 hieronder valt op te maken dat, gedurende de observaties, vooral hulp bij het huishouden of vervoersvoorzieningen werden aangevraagd. Bovendien is aangegeven in hoeveel gevallen:

- de voorziening werd aangevraagd en direct werd verstrekt,
- de voorziening werd aangevraagd en de aanvraag nog eerst moest worden beoordeeld (medische indicatie, huisbezoek, etc.),

- de voorziening niet werd aangevraagd.

Figuur 8: De voorzieningen die zijn aangevraagd en al dan niet verstrekt

Welke voorziening	Aantal	Percentage	Voorziening aangevraagd		
			Ja (verstrekt)	Ja (eerst nog beoordelen)	Nee
Huishoudelijke hulp	12	33,33%	5	4	3
Woonvoorziening	6	16,67%	0	6	0
Vervoersvoorzieningen	14	38,89%	2	9	3
Rolstoelen	1	2,78%	1	0	0
Gehandicaptenparkeerkaart	3	8,33%	0	3	0
Totaal	36	100,00%	8	22	6

Interviews

Naast observaties is de data in dit onderzoek verzameld door middel van interviews met de klantmanagers. Een interview wordt gezien als een doelgericht gesprek tussen twee of meer personen (Kahn & Cannell, 1957). Bij interviews wordt veelal een typologie gebruikt die is gebaseerd op formeelheid en structuur en waar een indeling wordt gemaakt tussen gestructureerde -, semigestructureerde - en ongestructureerde interviews (Verckens, 1992). De semigestructureerde en ongestructureerde diepte interviews vallen onder de noemer van kwalitatieve interviews. Saunders et al. (2004, p. 260) geeft aan dat aan de hand van die typen interviews onderwerpen kunnen worden verkend. Kwalitatieve interviews kunnen worden gebruikt om een rijke en gedetailleerde verzameling van gegevens te verkrijgen. 'Kwalitatieve interviews bestaan uit de interactie tussen een interviewer en een respondent waarbij de interviewer een algemeen plan heeft voor de ondervraging van de respondent, met daarin de onderwerpen die aan bod dienen te komen, maar waar geen sprake is van een set van vragen met bepaalde woorden en een bepaalde volgorde' (Babbie, 2007, p. 306). Kwalitatieve interviews kunnen de meningen en opvattingen van respondenten ontlokken (Creswell, 2009, p. 181). Daar komt nog bij dat ook de mogelijkheid bestaat dat naast actuele informatie, ook informatie uit het verleden kan worden verkregen (Creswell, 2009, p. 179). De verwachtingen, ervaringen, gedragingen en houdingen van de klantmanagers met betrekking tot verschillende onderwerpen van het proces van vraagverheldering spelen een belangrijke rol in dit onderzoek. In deze semigestructureerde interviews is voortdurend verder gebouwd op antwoorden die werden gegeven door de respondenten. Er is zoveel mogelijk geprobeerd de respondent niet te sturen bij de beantwoording van de interviewvragen om de bias in het onderzoek te verkleinen. Alleen op het moment dat bij de respondent onduidelijkheid bestond of de vraag verkeerd werd geïnterpreteerd, is extra toelichting gegeven op de vraag. Ook is aan de hand van bepaalde interviewvragen zo nu en dan voortgeborduurd op bevindingen uit de observaties.

De zes klantmanagers zorg die werkzaam zijn bij de gemeente Oldenzaal zijn allemaal geïnterviewd. Deze interviews zijn afgenomen in de weken 30, 31 en 32. Iedere week zijn twee klantmanagers geïnterviewd. De gesprekken zijn opgenomen via een mp3 speler en zijn vervolgens uitgewerkt en de antwoorden zijn gecodeerd.

3.3. Het onderzoeken van de concepten

Aan het eind van het tweede hoofdstuk zijn in figuur 4 de belangrijkste onderwerpen in dit rapport besproken. Het ging daar om de werkomstandigheden, de kenmerken van de 'technologie' vraagverheldering, 'governmentality' en actieve terughoudendheid. Om deze concepten te kunnen onderzoeken, zijn deze concepten met de bijbehorende kenmerken opgenomen in het semigestructureerde observatieprotocol en de semigestructureerde interviewvragenlijst. Het observatieprotocol en de vragenlijst voor het interview zijn opgenomen als bijlage 1 en 2.

3.4 De respondenten

De observaties en de interviews zijn uitgevoerd bij de klantmanagers zorg van de gemeente Oldenzaal. Er zijn in totaal zes klantmanagers zorg werkzaam bij deze gemeente. Zij zijn de respondenten in dit onderzoek, omdat zij diegenen zijn die de invulling van het proces van vraagverheldering vormgeven in

Oldenzaal. Zij staan in direct contact met de burger en kunnen een cruciale rol spelen in de voorlichtingsfunctie van de gemeente om de eigen verantwoordelijkheid van de burger te stimuleren. Deze respondenten zijn niet random geselecteerd en er is geen sprake van een omvangrijke groep respondenten. 'Een groot aantal respondenten' en 'random selectie' zijn niet noodzakelijk bij dit kwalitatieve onderzoek. Creswell (2009, p. 178) laat zien dat het idee achter kwalitatief onderzoek het doelbewust selecteren van participanten of onderzoeksgebieden is die de onderzoeker het beste zullen helpen het probleem en de onderzoeksvraag te begrijpen. In dit onderzoek zijn de zes klantmanagers dus doelgericht geselecteerd. Doordat in dit onderzoek sprake is van slechts zes respondenten, is de invloed van de antwoorden van één respondent relatief groot

3.5 Analyse van kwalitatieve data

'Kwalitatieve analyse is de non-numerieke verkenning en interpretatie van observaties, met als doel de onderliggende betekenis en patronen van relaties te ontdekken' (Babbie, 2007, p. 378). Het belangrijkste onderdeel van kwalitatieve data analyse is coderen (Babbie, 2007, p. 284). De data verkregen naar aanleiding van de interviews is geanalyseerd aan de hand van coderen. Bij coderen onderscheidt de onderzoeker thema's of categorieën in de onderzoeksgegevens en benoemt hij deze met een code (Boeije, 2008, p. 84). Er kunnen drie typen codering worden onderscheiden: open coderen, axiaal coderen en selectief coderen (Strauss & Corbin, 1998).

Open coderen

Bij open coderen moeten alle gegevens die tot dan toe zijn verzameld, zeer zorgvuldig worden gelezen en worden ingedeeld in fragmenten. De relevante fragmenten worden gelabeld en onderling vergeleken. Het uiteindelijke resultaat bij open coderen zal een lijst zijn met codes (Boeije, 2008, p. 85-87). Binnen dit onderzoek zijn codes gegeven aan de antwoorden op de interviewvragen. Wanneer sprake was van een langer antwoord, en het als noodzakelijk werd geacht door de onderzoeker, is er gebruik gemaakt van meerdere codes. Er is gebruik gemaakt van een kantlijn waarbij de codes direct naast het antwoord werden geplaatst. De codes die zijn gebruikt zijn zo vaak mogelijk 'in-vivo' codes (Strauss & Corbin, 1998). De codes zijn woorden die letterlijk door de klantmanagers zijn genoemd tijdens het interview. Naast in-vivo codes is er gebruik gemaakt van 'constructed codes' (Flick, 1998). Die codes zijn theoretische begrippen, zoals ze zijn geformuleerd in het theoretisch kader. Het resultaat aan het eind van deze fase was een lijst met codes.

Axiaal coderen

Nadat het open coderen heeft plaatsgevonden, is sprake van axiaal coderen. Boeije (2008, p. 98-99) geeft aan dat axiaal coderen staat voor de codering rond een as of een enkele categorie. De betekenis van belangrijke begrippen wordt achterhaald en waar mogelijk omschreven en met voorbeelden geïllustreerd. Bij deze fase van het coderen, is in dit onderzoek geschaafd aan de lijst met codes zoals die opgesteld tijdens het open coderen. Zo is het aantal codes teruggebracht doordat bijvoorbeeld synoniemen werden geschrapt, maar ook zijn codes ontleed wanneer ze te omvangrijk bleken te zijn. Het resultaat van het axiaal coderen is een groep van thema's die terug te vinden zijn in de hoofdstukken 4 en 5.

Selectief coderen

De nadruk ligt bij selectief coderen op het leggen van verbanden tussen de categorieën (Boeije, 2008, p. 106). Bovendien laat Boeije (2008, p. 105) zien dat een vergelijking plaatsvindt met de literatuur. In dit onderzoek vindt het selectief coderen plaats in hoofdstuk zeven doordat bij de beantwoording van de deelvragen de thema's worden vergeleken met de literatuur. Voor de beantwoording van de probleemstelling wordt een model weergegeven waar de relaties tussen de belangrijkste thema's, uit het resultatenhoofdstuk, worden beschreven en geïnterpreteerd.

3.6 Betrouwbaarheid, validiteit en generaliseerbaarheid

Betrouwbaarheid heeft betrekking op de vraag of een identieke uitkomst wordt gevonden bij herhaalde meting (Van der Zwaan, 2003, p. 48). Betrouwbaarheid wordt bij kwalitatief onderzoek ook wel intersubjectieve navolgbaarheid genoemd (Wester, 1997). Er wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen interne – en externe betrouwbaarheid. Waarbij interne betrouwbaarheid betrekking heeft op de mate van overeenstemming tussen onderzoekers (Klomp, 1992, p. 76). Doordat dit onderzoek is uitgevoerd door één onderzoeker kan daar niets over worden gezegd. Bij externe betrouwbaarheid gaat het om de explici-

tering van de gevolgde werkwijze (Klomp, 1992, p. 76). Om deze externe betrouwbaarheid te vergroten, moet expliciet informatie worden gegeven over de methoden die gebruikt zijn, de positie van de onderzoeker en de context van het onderzoek (Van Zwieten & Willems, 2004, p. 632). Er is daarom in dit rapport getracht worden zo veel mogelijk van deze informatie te verschaffen. Ook zijn in de bijlagen van dit rapport de vragenlijst voor de interviews en het observatieprotocol gepubliceerd om extra informatie over dit onderzoek te leveren.

Validiteit heeft betrekking op de vraag of we meten wat we willen meten en vormt de inhoudelijke kant van de indicator (Van der Zwaan, 2003, p. 48). Creswell (2009, p. 191-192) geeft verschillende suggesties om de validiteit in kwalitatief onderzoek te vergroten en beveelt aan om meerdere strategieën te gebruiken om als onderzoeker de nauwkeurigheid van de resultaten te vergroten en de lezers te overtuigen van deze nauwkeurigheid. Een aantal van deze validiteitstrategieën is gebruikt in dit onderzoek. Een eerste manier waarop de (interne) validiteit is vergroot is 'triangulatie'. Er is gebruik gemaakt van twee vormen van dataverzameling, interviews en observaties, om informatie over het onderwerp in te winnen. Hierdoor wordt de validiteit vergroot in de studie. Ook is gebruik gemaakt van 'member checking'. Nadat de antwoorden van de interviews waren uitgewerkt door de onderzoeker, zijn deze voorgelegd aan de respondenten om de nauwkeurigheid van de antwoorden te controleren. Op die manier wordt de validiteit verder vergroot. Doordat gedurende 'langere tijd onderzoek is gedaan', kon betere kennis worden ontwikkeld met betrekking tot het onderwerp en konden details worden ingewonnen over de respondenten. Deze factoren breiden de nauwkeurigheid van het onderzoek verder uit. Ook wordt in het rapport (o.a. § 3.7) aangegeven wat de 'bias' is die de onderzoeker in het onderzoek brengt. Door deze verschillende maatregelen is getracht de validiteit van het onderzoek verder uit te breiden.

Generaliseerbaarheid is binnen dit onderzoek van minder groot belang. Dit komt omdat dit onderzoek kwalitatief is en daarom niet wordt beoogd de resultaten te generaliseren naar andere individuen of plaatsen buiten de studie (Gibbs, 2007). De kracht van kwalitatief onderzoek ligt juist in de nauwkeurige beschrijving in plaats van de generaliseerbaarheid (Greene & Caracelli, 1997). Dit onderzoek is dus vooral gericht op die nauwkeurige beschrijving en de focus ligt niet op de generaliseerbaarheid. Zoals al eerder opgemerkt zijn de respondenten ook niet random, maar juist doelgericht geselecteerd.

3.7 Invloed van de onderzoeker

De onderzoeker is gedurende de looptijd van het onderzoek aanwezig geweest op de afdeling Wmo. Op die afdeling zijn de zes respondenten voor het onderzoek werkzaam. Desondanks heeft de onderzoeker getracht om de respondenten zo min mogelijk te beïnvloeden. Bij de observaties was de onderzoeker aanwezig, waardoor het mogelijk is dat de klantmanager zich toch anders heeft gedragen dan bij eerdere observaties en dat cliënten misschien niet 'het achterste van hun tong' hebben laten zien. Bij de interviews is geprobeerd de respondenten zoveel mogelijk zelf aan het woord te laten, om zo de invloed en de subjectiviteit van de onderzoeker zoveel mogelijk in te perken.

De analyse van de kwalitatieve data heeft plaatsgevonden, zoals aangegeven, door middel van coderen. Hier moet rekening gehouden worden met de interpretatie van de onderzoeker met betrekking tot uitspraken of teksten die al dan niet onder bepaalde labels worden geplaatst.

Boeije (2008, p. 151) geeft aan dat een onderzoeker niet waarde vrij kan zijn, maar wel waarderingsvrij ten gunste van de validiteit van het onderzoek. De onderzoeker heeft daarom gedurende het gehele onderzoek geprobeerd geen waardeoordeel te geven of zijn voorkeuren mee te laten spelen. Er zal echter altijd in het achterhoofd moeten worden gehouden dat bepaalde persoonlijke eigenschappen invloed zouden kunnen hebben op het onderzoek.

3.8 Conclusie

In dit onderzoek wordt de invulling van het proces van vraagverheldering verkend. In dit onderzoek wordt verkend hoe de groep klantmanagers omgaan met en denken over vraagverheldering. Daardoor is kwalitatief onderzoek in dit geval een geschikte methode. De benadering binnen dit kwalitatieve onderzoek is de case-study. Er wordt informatie gegeven over een proces waar nog veel onduidelijkheid over bestaat. De data wordt verzameld aan de hand van observaties van vraagverheldering aan het loket en interviews met de klantmanagers. Er is bewust gekozen voor deze volgorde, zodat de klantmanagers niet geïnfor-

meer raakten over het onderwerp. De zes klantmanagers zorg van de gemeente Oldenzaal zijn doelbewust geselecteerd. De concepten: werkomstandigheden, vraagverheldering als technologie, governmentality en actieve terughoudendheid met hun bijbehorende kenmerken zijn opgenomen in het observatieprotocol en de interviewvragenlijst om ze te onderzoeken. De verkregen data, is geanalyseerd aan de hand van coderen. Er is achtereenvolgens open -, axiaal – en selectief gecodeerd. De externe betrouwbaarheid van dit onderzoek is zoveel mogelijk vergroot door zo vaak mogelijk expliciete informatie over het onderzoek te geven. Voor een hogere validiteit is gezorgd door middel van verschillende validiteitstrategieën. Zo is gebruik gemaakt van triangulatie, member checking, een onderzoeker die langere tijd aanwezig is op de plek van onderzoek en is aangegeven wat de bias is die de onderzoeker in het onderzoek brengt. Doordat sprake is van een kwalitatief onderzoek is de generaliseerbaarheid van minder groot belang. Er is getracht een zo nauwkeurig mogelijke verkenning en beschrijving te geven van het proces van vraagverheldering.

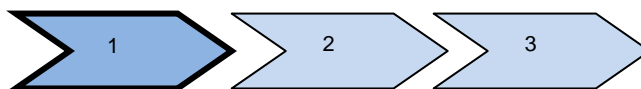
4. Resultaten observaties

Dit vierde hoofdstuk staat in het teken van de resultaten uit de observaties. In § 4.1 wordt allereerst vraagverheldering belicht, als fase tussen de aanloophase en de vervolgstappen. In de tweede paragraaf worden de resultaten besproken voor de klantmanager met een houding die gerelateerd is aan actieve terughoudendheid. § 4.3 belicht de resultaten voor de klantmanager en de dienstverlenende houding tijdens de vraagverheldering. In § 4.4 wordt de conclusie van dit hoofdstuk gegeven.

4.1.1 De aanloophase

De aanloophase staat in dit onderzoek voor de activiteiten tussen het moment dat een bezoeker het gemeentehuis betreedt en het moment dat de vraagverheldering door de klantmanager start. De activiteiten en handelingen die in die fase plaatsvinden, zoals 'het trekken van een nummertje', het eventueel plaatsnemen in de wachtruimte, de ontvangst aan het loket en het stellen van de zorgvraag door de bezoeker, worden in deze paragraaf kort beschreven. De aanloophase wordt in deze resultaten beschreven om een zo compleet mogelijk beeld te kunnen geven van het proces teneinde de vraagverheldering bij de gemeente Oldenzaal zo goed mogelijk te kunnen begrijpen.

1 = aanloophase
2 = vraagverheldering
3 = vervolgstappen



'Een nummertje trekken'

Iedere bezoeker moet bij binnenkomst in het gemeentehuis 'een nummertje trekken', ongeacht de aanwezigheid van andere bezoekers aan het Wmo-loket of in de wachtruimte. Dit wordt gedaan, zo blijkt uit de woorden van een klantmanager, voor de centrale registratie. Het aantal bezoekers wordt niet alleen bijgehouden door middel van een centrale registratie, maar aan het loket zelf is ook een registratieformulier aanwezig waardoor bezoekers die vergeten zijn 'een nummertje te trekken' alsnog worden genoteerd. Op dit registratieformulier wordt daarnaast aangegeven wat het aantal telefonische contacten per dag is. Voor zowel de telefonische contacten als de bezoekers aan het loket, moet worden aangegeven of zij zijn doorverwezen naar een thuiszorgaanbieder, Stichting Welzijn Ouderen, Steunpunt Informele Zorg, MEE Twente, Impuls of een andere instelling. De registratieformulieren worden bewaard en verzameld.

De wachtruimte

Nadat een bezoeker een nummer heeft, kan hij plaatsnemen in de daarvoor bestemde wachtruimte. Zoals al werd opgemerkt, hangt dit af van de mogelijkheid van de klantmanager om de bezoeker te woord te staan. Via een televisiescherm, in de wachtruimte, wordt de bezoeker ondertussen geïnformeerd over het nummer van de huidige bezoeker en de openingstijden van het loket. Daarnaast wordt de bezoeker, aan de hand van folders, verschillende informatie geboden die gerelateerd is aan de Wmo. Zo is algemene informatie beschikbaar en informatie over de organisaties die Wmo-voorzieningen aanbieden. Ook kan de bezoeker informatie verkrijgen over mantelzorg en vrijwilligerswerk. Naast deze informatie over de Wmo zijn folders aanwezig die betrekking hebben op andere onderwerpen. Hier valt te denken aan 'inburgering' of 'het verzoek donor te worden'. Tijdens de momenten dat geobserveerd is bij het loket, kwam het zelden voor dat bezoekers moesten wachten in de wachtruimte of de folders in de wachtruimte lezen. In de laatste week waarin werd geobserveerd, is in de wachtruimte een computer geïnstalleerd om bezoekers de mogelijkheid te bieden een digitale aanvraag in te dienen.

Ontvangst door de klantmanager

In eerste instantie wordt de bezoeker ontvangen door de klantmanager. Wanneer de bezoeker niet uit zichzelf plaatsneemt, nodigt de klantmanager de bezoeker uit te gaan zitten. Vervolgens start de klantmanager het gesprek met: 'Wat kan ik voor u doen?', 'U komt voor het Wmo-loket?', 'Waar kan ik u mee helpen?' of 'Zegt u het maar.'

Zorgvraag van de cliënt

Nadat de bezoeker aan het Wmo-loket is ontvangen, verwoordt deze zijn zorgvraag. In de zorgvraag wordt over het algemeen de voorziening waar de bezoeker naar op zoek is, genoemd. Zo starten de be-

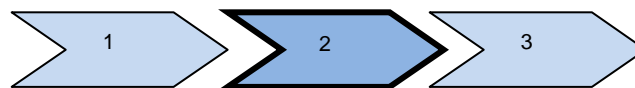
zoekers hun zorgvraag met 'Ik zou graag hulp in de huishouding willen, omdat...', 'Ik kom voor een gehandicaptenparkeerkaart.', 'Ik zou graag een persoonsgebonden budget aanvragen voor huishoudelijke hulp.' of 'Mijn man wil graag een andere scooter.' Slechts enkele keren kwam het voor dat bezoekers niet exact wisten waar zij voor kwamen. Zo kwam één van de bezoekers met de opmerking dat hij iets gehoord had over regiotaxi, maar niet met zekerheid kon zeggen dat dit was wat hij zocht. Een andere bezoeker vertelde dat zijn vrouw in een verpleegtehuis zit en dat hij niet wist hoe dat af zou gaan lopen. De bezoeker vroeg wat er moest gebeuren en waar zij in aanmerking voor zou kunnen komen.

Bezoekers en hun zorgvragen kunnen worden ingedeeld in twee groepen. De eerste groep bezoekers geven in hun 'vraag' uitsluitend aan waar ze naar op zoek zijn en laten het woord vervolgens over aan de klantmanager. De tweede groep met bezoekers vertelt met hun 'vraag' een veel uitgebreider verhaal. Bij de eerste groep luidde één van de vragen bijvoorbeeld: 'Ik zou graag regiotaxi willen' of 'Ik wil een PGB aanvragen voor huishoudelijke hulp'. De laatste groep met bezoekers noemt bijvoorbeeld ook de achterliggende redenen voor de aanvraag. Zo kwam een oudere vrouw voor haar kleinzoon aan het loket: 'Ik zou graag een driewiel fiets voor mijn kleinzoon willen. Hij heeft faalangst en is bang om van de fiets te vallen.'. Een andere vrouw zegt bijvoorbeeld 'Ik heb afgelopen winter mijn arm gebroken en kreeg daarom hulp bij de huishouding. Deze hulp is op korte termijn afgelopen en die wil ik graag verlengen.'.

4.1.2 Vraagverheldering

Hieronder staan de vragen beschreven die te herkennen zijn in het proces van vraagverheldering zoals dat wordt uitgevoerd door de klantmanagers zorg bij de gemeente Oldenzaal.

1 = aanloopfase
2 = **vraagverheldering**
3 = vervolgstappen



Ongestructureerde vraagverheldering

Tijdens de observaties is geconstateerd dat de vraagverheldering bij de gemeente Oldenzaal ongestructureerd wordt uitgevoerd. Er wordt geen gebruik gemaakt van een lijst met criteria of een lijst met standaarden. Daarentegen stellen de klantmanagers de vragen waarvan zij denken dat ze die in die specifieke situatie dienen te stellen.

Onduidelijkheid over de zorgvraag

Tijdens de observaties kwam het twee keer voor dat het voor de klantmanager niet direct duidelijk was wat de bezoeker bedoelde met zijn of haar vraag/verzoek. Voor de klantmanagers was het op die momenten nog steeds niet (geheel) duidelijk om welke voorziening het ging. De klantmanagers namen de onduidelijkheid weg door naar de voorziening te vragen waar volgens hen sprake van is. Een voorbeeld hier is: 'Het gaat om huishoudelijke hulp?'. Daarnaast kwam het twee keer voor dat onduidelijkheid bestond bij de bezoeker over mogelijke voorzieningen. De cliënt heeft dan vaak een probleem, maar het is voor hem onduidelijk of de gemeente hem kan helpen in die situatie. Zo kwam een man aan het loket van wie de vrouw een beroerte heeft gehad. Op het moment dat de man langskwam, zat zijn vrouw in het verpleegtehuis en wilde zij zelf graag naar huis. Haar man wist alleen niet wat er moest gebeuren en wat hij kon regelen wanneer zijn vrouw weer thuis zou komen.

Zoals valt op te maken uit de frequentie van de gevallen waar sprake is van onduidelijkheid over de zorgvraag, komen deze situaties slechts sporadisch voor. Zoals al eerder is opgemerkt, werd de voorziening door de bezoeker vaak letterlijk in de zorgvraag genoemd.

Waarom heeft de cliënt de zorgvraag

Het hebben van een zorgvraag is één. Het in aanmerking komen voor een voorziening ter compensatie voor een beperking is wat anders. Wanneer duidelijkheid ontstaat over de zorgvraag wordt het proces van vraagverheldering over het algemeen vervolgd met het achterhalen van de redenen of de aanleiding voor de vraag. De redenen voor de vraag naar een voorziening zijn zeer divers. Het kan hier gaan om (chronische) ziekten, lichamelijke - of verstandelijke beperkingen of psychische aandoeningen. Zo kwam tijdens de observaties bijvoorbeeld naar voren dat een vrouw een gehandicaptenparkeerkaart aanvraag, omdat ze kampt met vermoeidheidsklachten. Een oudere man met kanker was gestuurd door de huisarts

om hulp bij het huishouden te krijgen. Er kwam een vrouw een persoonsgebonden budget aanvragen voor huishoudelijke hulp, omdat ze een aantal jaren geleden een ongeluk had gehad. Weer een andere vrouw wil een pas voor regiotaxi aanvragen, omdat ze jaren in een psychiatrie heeft gezeten en zichzelf fijner voelt in een taxi dan in het openbaar vervoer.

Wanneer de klantmanager weet of achterhaalt heeft wat de reden is voor de zorgvraag, stelt die klantmanager over het algemeen voor zichzelf vast of die reden aanleiding is om na te vragen hoe de situatie voor de tijd is geweest en/of hoe de situatie is veranderd. Vragen die op dergelijke momenten door klantmanagers gesteld worden zijn: 'Hoe heeft u zich tot nu toe gered?' en 'Is er wat veranderd aan uw situatie?'. Een voorbeeld uit de observaties is een vrouw die op dat moment al twee uur per week hulp in de huishouding had en graag zag dat daar een uur per week bij zou gaan komen. Op dergelijke momenten is een vraag over de verandering in de situatie relevant. Daarnaast kwamen tijdens de observaties gevallen voor waarbij het overbodig was deze vraag te stellen. Dit had te maken met situaties die van de één op de andere dag waren veranderd. Zo zijn bezoekers voorbijgekomen die kwamen voor een cliënt die onlangs een beroerte had gehad of een bezoeker die slachtoffer was van een zwaar ongeluk.

Vergelijking met andere gemeenten

Tijdens de observaties kwam het drie keer voor dat de cliënt was verhuisd vanuit een andere gemeente naar de gemeente Oldenzaal. De klantmanager was op dergelijke momenten geïnteresseerd in de voorzieningen die zij in de andere gemeente hadden aangevraagd en de voorzieningen die zij in die andere gemeente ook daadwerkelijk hadden ontvangen.

Toelatingsvoorwaarden

Voor het verstrekken van voorzieningen gelden bepaalde toelatingsvoorwaarden. Door deze toelatingsvoorwaarden tijdens de vraagverheldering te noemen, wil de klantmanager de bezoeker duidelijkheid geven of de cliënt überhaupt in aanmerking zou kunnen komen voor een voorziening. Zo wordt bij het verstrekken van een gehandicaptenparkeerkaart de voorwaarde gesteld dat de cliënt niet meer dan 100 meter kan lopen. Vervolgens wordt voor een passagierskaart de voorwaarde gesteld dat de cliënt voor het vervoer afhankelijk is van een ander. Bij het verstrekken van een pas voor de regiotaxi wordt er door de klantmanager gebruik gemaakt van de toelatingsvoorwaarde dat iemand niet in staat moet zijn 800 meter of meer te lopen met of zonder hulpmiddel. De klantmanagers gebruiken praktische voorbeelden om de toelatingsvoorwaarden te expliciteren, zodat een cliënt voor zichzelf na kan gaan of hij in staat is deze afstand te overbruggen. Zo wordt bijvoorbeeld gevraagd of iemand in staat is naar de overkant van de 'Ganzenmarkt' te lopen of wordt gevraagd hoe de cliënt bij het loket is gekomen.

Alternatieve oplossingen

Naast het geven van de toelatingsvoorwaarden wordt ook gevraagd naar de alternatieve oplossingen voor de cliënt. Met een alternatieve oplossing wordt hier bedoeld op een oplossing buiten de gemeente om. Hier kan gedacht worden aan de inzet van de sociale omgeving of het gebruik maken van een algemene voorziening. Wanneer deze alternatieve oplossing namelijk voor de cliënt beschikbaar is, zou dit reden zijn om de bezoeker geen collectieve - of individuele voorziening te verstrekken.

Doordat sprake is van verschillende voorzieningen, verschillen ook de alternatieve oplossingen die een bezoeker kunnen worden geboden. Zo wordt bij hulp in de huishouding gekeken naar de thuissituatie of oplossingen in de omgeving. Vragen die naar voren komen op dat moment zijn: 'Woont u alleen?' of 'Hoe is uw woonsituatie?'. Er wordt nagegaan of de partner of kinderen wellicht in staat zijn een huishouden te voeren. Zo wordt, op het moment dat de situatie zich voordoet, door de klantmanagers vermeld dat kinderen van 18 tot en met 22 jaar in staat moeten zijn een eenpersoonshuishouden te voeren en kinderen van 23 jaar of ouder in staat worden geacht een huishouden van een volledig gezin te kunnen voeren. Behalve oplossingen in de thuissituatie, wordt ook gekeken naar oplossingen in de nabije omgeving: 'Heeft u iemand in de omgeving die wat zou kunnen doen?' of 'Heeft u burens die wat voor u zouden kunnen doen?'. Voor de alternatieve oplossingen wordt door de klantmanagers dus gekeken naar de mogelijke inzet van de sociale omgeving. De alternatieve oplossingen die naar voren kwamen tijdens de observaties voor het verstrekken van een vervoersvoorziening zijn gebaseerd op een algemene voorziening: het openbaar vervoer. Er worden vragen gesteld waarom het voor de cliënt niet mogelijk is gebruik te maken van het openbaar vervoer. Daarnaast wordt gekeken of de cliënt niet in staat is te fietsen of auto te rijden. Voor een aanvraag die betrekking heeft op een woonvoorziening ligt het anders. Tijdens de vraagverhel-

dering is het voor klantmanagers lastig om na te gaan of alternatieve oplossingen mogelijk zijn op het moment dat ze de woonsituatie niet kennen. Er wordt dan over het algemeen een huisbezoek ingepland om de situatie in kaart te brengen. Voor de gehandicaptenparkeerkaarten wordt niet direct gebruik gemaakt van een alternatieve oplossing. Er wordt door de klantmanagers gekeken naar de toelatingsvoorwaarde voor het verstrekken van deze voorziening. Deze voorwaarde heeft betrekking op de afstand die cliënten te voet af zouden kunnen leggen.

Uitkomst van de vraagverheldering

Nadat voor zowel de klantmanager als de bezoeker duidelijkheid bestaat over de zorgvraag, de achterliggende redenen en de alternatieve oplossingen wordt afgesloten met een soort van conclusie. Op de eerste plaats bestaat de mogelijkheid dat de klantmanager en de bezoeker een overeenstemming hebben over de aan te vragen voorziening (1). Hierna laat de klantmanager een aanvraagformulier invullen door de bezoeker of wordt een aanvraagformulier meegegeven. Als tweede kan het voorkomen dat de bezoeker door de klantmanager wordt overtuigd dat het indienen van een aanvraag zinloos is, omdat de cliënt zo goed als zeker niet in aanmerking zal komen voor een bepaalde voorziening (3). Daarbij kan worden aangetekend dat een bezoeker altijd de vrijheid heeft om een aanvraag in te dienen, ook wanneer op voorhand duidelijk is dat de cliënt geen recht heeft op de voorziening. Wanneer een bezoeker er op staat dat een aanvraagformulier wordt ingevuld dan moet de klantmanager hier mee instemmen (2). De vierde en laatste mogelijkheid is de situatie waarin de klantmanager voorstelt om een aanvraag te doen en de bezoeker niet wil aanvragen (4).

Figuur 9: Mogelijke uitkomsten vraagverheldering

De klantmanager wil aanvragen	Ja	Nee
De bezoeker wil aanvragen		
Ja	1	2
Nee	4	3

Geen aanvraag ingediend

Tijdens de observaties is in 30 van de 36 gevallen een aanvraag ingediend. In de overige zes gevallen verliet de bezoeker het Wmo-loket zonder een aanvraag te hebben ingediend of zonder het idee een aanvraag in te gaan indienen. Zoals op te maken is uit figuur 8 is voor zowel huishoudelijke hulp als voor vervoersvoorzieningen drie keer geen aanvraag ingediend, omdat een klantmanager de bezoeker achter het loket wist te overtuigen dat de kans dat zijn aanvraag zou worden ingewilligd erg klein was. Op het moment dat een aanvraag betrekking had op huishoudelijke hulp was een relatief gezonde partner in huis die deze taken ook op zich kon nemen. In eerste instantie gebruikten de cliënten veelal het argument dat hun partner lange werktijden had. Toch kwamen zij, volgens de klantmanager, niet in aanmerking, omdat het doen van een huishouden kan worden gezien als een uitstelbare taak. Voor de vraag naar vervoersvoorzieningen lagen er andere redenen aan ten grondslag. Hier ging het om een vrouw van wie de zorgvraag onduidelijk was. Na enkele pogingen van de klantmanager om de vraag in kaart te brengen, besloot deze vrouw te vertrekken bij de balie. Daarnaast was een andere vrouw aan het loket, waar na vraagverheldering bleek wat haar problemen waren en welke voorziening zou volstaan. Deze voorziening was alleen niet voor rekening van de gemeente. Tenslotte was er nog een man die regiotaxi aanvroeg, omdat hij niet kon rijden. Hij bleek echter nog wel een bepaalde afstand te kunnen lopen en fietsen.

Voorziening wordt aangevraagd

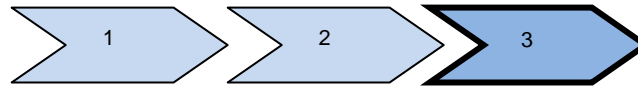
Bij de overige observaties werd een aanvraag ingediend. Daar moet wel bij worden aangetekend dat in 22 van de 30 gevallen van de aanvragen nog eerst een huisbezoek of een medische indicatie wordt gepland om de situatie nog beter in kaart te brengen en om extra informatie over de cliënt te kunnen vergaren. In dit onderzoek werd de huishoudelijke hulp in 5 van de 12 gevallen direct verstrekt. Dit gebeurde echter voor een korte termijn (een half jaar) of voor het verlengen van de huishoudelijke hulp, omdat iemand bijvoorbeeld na ziekte nog steeds niet voldoende hersteld was. Voor de overige, overwegend nieuwe, aanvragen werd een huisbezoek ingepland. Voor de aanvragen van woonvoorzieningen planden de klantmanagers, tijdens de observaties, voortdurend een huisbezoek in om de situatie in kaart te brengen. De woonvoorzieningen werden nooit direct verstrekt. De aanvragen voor vervoersvoorzieningen

werden in 2 van de 14 van de gevallen direct verstrekt. Het had hier betrekking op de regiotaxi. Op die momenten was de beperking van de cliënt voldoende herkenbaar en/of was een duidelijke diagnose vastgesteld. Zo was er een blinde cliënt die regiotaxi wilde aanvragen. Voor de overige aanvragen werd nog een medische indicatie gedaan of werd de situatie van de cliënt op een andere manier beoordeeld. Er is gedurende de observaties één rolstoel aangevraagd die ook direct verstrekt is.

4.1.3 Vervolgstappen

Nadat de uitkomst van de vraagverheldering bekend is, zijn verschillende vervolgstappen mogelijk.

1 = aanloopfase
2 = vraagverheldering
3 = vervolgstappen



In de eerste plaats zou de cliënt de voorziening direct kunnen ontvangen. Op het moment dat naar aanleiding van de vraagverheldering nog meer informatie nodig is, om na te gaan of de cliënt voor een voorziening in aanmerking zal komen, kunnen verschillende stappen plaatsvinden. Zo kan de klantmanager op huisbezoek gaan om de situatie beter in kaart te kunnen brengen, er kan een medische indicatie worden uitgevoerd door Ausems & Kerkvliet of er wordt geprobeerd de situatie van de cliënt op een andere manier beter in beeld te krijgen. Uiteindelijk zal de cliënt uitsluitel krijgen of hij een voorziening verstrekt zal krijgen door de gemeente of dat hij hier niet voor in aanmerking komt.

4.2 Actieve terughoudendheid en de klantmanager

Voor de actieve terughoudendheid van de klantmanagers is tijdens de observaties gelet op of de klantmanagers in dialoog met de burger optreden als een 'botsbal' en of zij niet de neiging hebben om direct te zorgen. Dit kan resulteren in een vergrote zelfredzaamheid van de bezoeker.

Allereerst is de actieve terughoudendheid te zien doordat klantmanagers de vraag van burgers niet altijd zomaar opnemen, maar deze ook weer terugkaatsen in de vorm van het vergroten van de zelfredzaamheid. Zo informeert de klantmanager, op het moment dat de reden voor de aanvraag van de bezoeker hier aanleiding toe geeft, bij de bezoeker naar hoe de situatie voor de tijd is geweest of hoe de situatie is veranderd.

Voor het verstrekken van bepaalde voorzieningen zijn toelatingsvoorwaarden opgesteld. De cliënt zal aan de toelatingsvoorwaarden moeten voldoen om in aanmerking te kunnen komen voor een voorziening. De klantmanager laat actieve terughoudendheid zien door deze toelatingsvoorwaarden te noemen tijdens het gesprek. Op die manier wil de klantmanager een eerste drempel opwerpen voor het doen van een aanvraag en tonen zij niet de neiging direct te willen zorgen.

De actieve terughoudendheid van de klantmanagers is voornamelijk terug te zien doordat zij informeren naar de alternatieve oplossingen voor de cliënt. Hierboven is reeds toegelicht dat het bijvoorbeeld om hulp bij de huishouding kan gaan waarbij de gezonde partner het huishouden kan voeren. Door tijdens de vraagverheldering in te gaan op de mogelijkheden om een beroep te doen op de sociale omgeving of een algemene voorziening laten de klantmanagers zien niet de neiging te hebben om direct te zorgen en dat zij de zelfredzaamheid van de cliënten willen vergroten.

Er kan wat over de actieve terughoudendheid tijdens de observaties worden gezegd door te kijken naar het aantal situaties waarin geen aanvraag werd ingediend. In 6 van de 36 gevallen was dit het geval. Het informeren naar de alternatieve oplossingen heeft hierin de grootste rol gespeeld. Daarnaast kan het zijn dat de klantmanager actieve terughoudendheid heeft getoond, maar dat een voorziening van de gemeente de enige oplossing voor de cliënt was of dat een cliënt aandrang op het indienen van een aanvraag.

4.3 De klantmanager met een dienstverlenende houding

Voor een dienstverlenende houding van de klantmanager is tijdens de observaties gelet op of de klantmanager de neiging heeft om direct te zorgen.

De dienstverlenende houding van de klantmanagers zou allereerst kunnen worden geconstateerd doordat in 30 van de 36 gevallen een aanvraag werd ingediend. Uit de observaties is bovendien gebleken dat het aanvraagformulier in 3 van de 27 gevallen leidend was bij het verhelderen van de vraag van de bezoeker. Tijdens de observaties werd in een (te) vroeg stadium naar het aanvraagformulier gegrepen, waardoor de burger niet aan zet werd gelaten en de klantmanager de neiging om direct te zorgen toonde.

In 4 van de 36 gevallen werd tijdens de observaties gekeken naar meer voorzieningen dan waar de bezoeker voor langskwam. De neiging om te zorgen komt hier naar voren. Iets wat typerend is voor een dienstverlenende houding.

Een dienstverlenende houding werd geëxpliciteerd doordat aan het einde van het gesprek, wanneer de conclusie van de zorgvraag duidelijk was, werd geïnformeerd bij de cliënt hoe het met hem ging. Ook werd geïnformeerd naar de situatie van de cliënt met betrekking tot andere voorzieningen. Zo kwam tijdens één van de observaties een cliënt langs om regiotaxi aan te vragen. Nadat het gesprek was afgerond, werd die cliënt gevraagd hoe hij zich op dit moment met het huishouden redt.

4.4 Conclusie

De vraagverheldering door de klantmanagers van de gemeente Oldenzaal is ingedeeld in drie fasen: de aanloopfase, de vraagverheldering en de vervolgstappen. In de aanloopfase wordt onder andere de cliënt ontvangen aan het loket en wordt de zorgvraag gesteld. Hierin weet de cliënt de voorziening over het algemeen al exact te noemen. Bij de uitvoering van vraagverheldering hebben de klantmanagers veel vrijheid. Zij stellen hun vragen gebaseerd op een specifieke situatie. Die vragen hebben betrekking op de zorgvraag zelf, de aanleiding voor zorgvraag, de voorzieningen/aanvragen bij andere gemeenten, de toelatingsvoorwaarden en de alternatieve oplossingen. Vraagverheldering eindigde over het algemeen in een aanvraag. In 30 van de 36 gevallen was daar sprake van. Op het moment dat geen aanvraag werd ingediend, ging dit om huishoudelijke hulp (3 van de 12 gevallen) of om een vervoersvoorziening (3 van de 14 gevallen).

De actieve terughoudendheid is terug te zien doordat klantmanagers aan het loket de vraag van de burger niet direct opnemen, maar deze eerst terugkaatsen richting de burger. Ook door het noemen van de toelatingsvoorwaarden en het informeren naar de mogelijke alternatieve oplossingen toont de klantmanager actieve terughoudendheid. Het is veelal actieve terughoudendheid dat in 6 van de 36 gevallen heeft geleid tot het niet aanvragen. Daarnaast kan niet veel worden gezegd over actieve terughoudendheid doordat een voorziening voor de cliënt de enige oplossing is of de cliënt aandrang op een aanvraag. De dienstverlenende houding van de klantmanagers kan worden afgeleid uit de situaties waarin het aanvraagformulier leidend is geweest, het kijken naar meer voorzieningen dan waar de bezoeker voor kwam tijdens het gesprek en het informeren naar de situatie of de andere voorzieningen na het gesprek.

5. Resultaten interviews

Hoofdstuk vijf staat in het teken van de resultaten uit de interviews met de zes klantmanagers. In § 5.1 worden de interviewresultaten kort ingeleid. In de tweede paragraaf worden de interviewresultaten besproken voor de klantmanager met een houding die gerelateerd is aan actieve terughoudendheid. De interviewresultaten voor een dienstverlenende houding zijn onderwerp van gesprek in § 5.3. § 5.4 laat de overige interviewresultaten zien. Tenslotte wordt in § 5.6 de conclusie voor dit hoofdstuk gegeven.

5.1 Inleiding interviews

Voor de resultaten in dit hoofdstuk zal veelvuldig gebruik worden gemaakt van voorbeelden om de antwoorden te verduidelijken. Bij die voorbeelden wordt verwezen naar één van de respondenten (*kla. 1 t/m kla. 6*). Bij het lezen en interpreteren van de resultaten moet in het achterhoofd worden gehouden dat het hier een kwalitatief onderzoek betreft. Het doel is om het proces van vraagverheldering zo nauwkeurig mogelijk te verkennen en beschrijven. Omdat sprake is van slechts zes respondenten, zijn de antwoorden van iedere klantmanager interessant en spelen ze een belangrijke rol in die verkenning en beschrijving.

5.2 Actieve terughoudendheid en de klantmanager

Actieve terughoudendheid keert op verschillende manieren terug in de vraagverheldering door de klantmanagers. Achtereenvolgens wordt gekeken naar de doelen van de gemeente, het doel van de klantmanager, het vragen naar de mogelijkheden/initiatieven van de cliënt, het denken en gedrag van de burger beïnvloeden en verschillende cliënten met verschillende houdingen.

Doelen gemeente: duidelijkheid rondom de vraag en de verantwoordelijkheid

Uit de interviews blijkt dat de gemeente allereerst duidelijkheid verlangt over wat nu precies het probleem is van de burger en wat precies gevraagd wordt door die burger. Twee klantmanagers bevestigen dit met ongeveer dezelfde woorden.

“ Ik denk dat de gemeente wil weten wat de vraag of het probleem is van iemand. ” (kla. 1)

“ Ik denk dat de gemeente van ons verwacht dat wij met vraagverheldering duidelijkheid krijgen over wat het daadwerkelijke probleem is van de klant/burger. ” (kla. 2)

Het krijgen van duidelijkheid over de vraag lijkt een belangrijke achterliggende reden te hebben. Op het moment dat de gemeente weet wat het exacte probleem of de exacte vraag is van de burger, kan de gemeente nagaan of zij verantwoordelijk is voor het bieden van een oplossing voor de burger. Het is namelijk niet de bedoeling dat de gemeente om het minste of geringste een voorziening verstrekt.

“ Er moet gekeken worden of de oplossing binnen de verantwoordelijkheid van de gemeente ligt of dat er voorliggende voorzieningen zijn waar mensen eigenlijk gebruik van zouden moeten maken. ” (kla. 2)

“ Het beheersbaar houden van de hele zaak. Dat wil zeggen dat we niet voor alle zaken een aanvraag innemen. ” (kla. 3)

“ Ik denk dat het bedoeling is dat wij niet zomaar verstrekken. Je gaat met vraagverheldering gericht naar de cliënt luisteren. Heb je het wel echt nodig of denk je dat je dat nodig hebt? ” (kla. 4)

Met het overwegen van de eventuele verantwoordelijkheid van de gemeente voor het verstrekken van een voorziening, wordt van de klantmanager verwacht dat de neiging om direct te zorgen wordt onderdrukt. Door dit doel van de gemeente worden de klantmanagers geconfronteerd met het tonen van actieve terughoudendheid tijdens de vraagverheldering.

Doel klantmanager: kritisch omgaan met aanvragen

De actieve terughoudendheid keert ook terug in de doelen van de klantmanagers zelf. Enkele klantmanagers laten weten dat het voor hen belangrijk is dat de cliënt zelf ook actie probeert te ondernemen om het probleem op te lossen. Het is voor de klantmanagers van belang dat de cliënt hier bij stilstaat. Zij vinden het erg belangrijk dat kritisch wordt omgegaan met de aanvragen van cliënten.

“ Ik wil graag bereiken dat mensen bij zichzelf te rade gaan. Dat een cliënt bijvoorbeeld denkt: ik vraag nu wel een wandbeugel aan, maar zou ik zelf of met de hulp van een ander, die wandbeugel ook aan de muur kunnen krijgen. Maar dat niet alles bij de gemeente wordt neergelegd. ” (kla. 3)

“ Het is in ieder geval zo dat ik altijd laat doorschemeren dat het om gemeenschapsgeld gaat. Als cliënten heel veel of bijzondere dingen willen aanvragen, dat je mensen er op wijst dat de gemeente niet een grote vetpot is waar je alles uit kunt halen. ” (kla. 6)

Andere klantmanagers haken hier op in en geven aan dat zij proberen om tijdens de vraagverheldering niet te veel te sturen richting een oplossing, de burger aan zet te laten en zodoende actieve terughoudendheid te tonen.

“ Ik probeer in eerste instantie te vermijden dat ik allerlei oplossingen aandraag die de gemeente kan bieden. ” (kla. 1)

“ Ik probeer altijd de vragen zo open mogelijk te stellen en niet te veel te sturen richting een oplossing of een antwoord, omdat sommige mensen toch wel vrij claimgericht kunnen zijn. Daar wil ik niet in meegaan. ” (kla. 2)

Vragen naar de mogelijkheden/initiatieven van de cliënt

De actieve terughoudendheid van de klantmanager komt terug tijdens de vraagverheldering doordat zij vragen wat de cliënt zelf heeft gedaan om het probleem op te lossen. Op die manier proberen zij cliënten te stimuleren om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen.

“ Wat heeft de cliënt al gedaan om het op te lossen. Heeft hij familie, vrienden, burens of andere vrijwilligers ingeschakeld of gevraagd om te helpen. ” (kla. 1)

“ Je probeert te vragen wat ze er zelf aan gedaan hebben en of ze zelf al dingen hebben uitprobeerd. Bijvoorbeeld bij de aanpassing van een keuken. Mensen willen vaak direct een aanpassing, maar als ze de keuken anders indelen is het grootste probleem al opgelost. ” (kla. 2)

“ Toch vragen naar de mensen die er omheen zitten. Wat heb je zelf gedaan, heb je daar wel eens aan gedacht of wijzen op andere organisaties. Ik denk dat, dat de beste manier is. ” (kla. 5)

Ondanks de pogingen van de klantmanager om de eigen verantwoordelijkheid te stimuleren en actieve terughoudendheid te tonen, krijgen de klantmanagers veelal nul op het rekest.

“ Het komt vaak genoeg voor dat iemand zegt ‘nee dat kan niet, mijn kinderen moeten werken’. Dat mensen als heel snel niets meer verwachten van een ander. Dat valt me op. ” (kla. 1)

“ Wat je tegenwoordig heel veel hoort; die heeft zijn eigen gezin, die is heel druk. Dat is een beetje de cultuur van nu. ” (kla. 2)

“ Als mensen huishoudelijke hulp aanvragen dan vraag ik wel of ze kinderen hebben, maar het meest gehoorde antwoord is toch vaak dat de kinderen allemaal werken en geen tijd hebben. ” (kla. 3)

Het denken en gedrag van de burger beïnvloeden

Behalve door cliënten te vragen naar hun eigen initiatieven, wordt door een enkele klantmanager aangegeven dat zij proberen de eigen verantwoordelijkheid van de burger te normaliseren.

“ Ik zeg altijd wel. Volgens mij zou uw dochter een keer de boodschappen voor u kunnen doen of eens een keer met u de stad in kunnen gaan. ” (kla. 2)

“ Het is belangrijk om te zeggen dat cliënten hun eigen ideeën moeten hebben over dingen en dat de gemeente niet altijd verantwoordelijk is. Wij wijzen mensen erop dat het gemeenschapsgeld is. Dan gaan ze toch wel bij zichzelf te rade. In die zin probeer je toch wel door te dringen. ” (kla. 6)

Eén van de klantmanagers merkt op dat gebruik wordt gemaakt van materiële inscripties in de vorm van een poster en enkele folders, maar trekt het effect hiervan wel in twijfel.

“ Er hing een poster met mantelzorg en er liggen folders van mantelzorg, maar het valt mij wel op dat mensen eigenlijk nooit naar die folders kijken. ” (kla. 5)

Verschillende cliënten met verschillende houdingen

In de interviews geven de klantmanagers allereerst aan dat zij op verschillende manieren omgaan met cliënten en dat er, al dan niet bewust, variatie zit in de vraagverheldering. Twee klantmanagers leggen dit uit.

“ Ik probeer het niet te doen, maar ik realiseer me wel dat het vaak zo is. Het speelt ongetwijfeld een rol dat de ene klant je meer ligt dan de andere. Ik hoop niet zo'n grote rol en ik ben me er ook wel bewust van. ” (kla. 1)

“ Ik probeer altijd wel op dezelfde manier te communiceren, maar je hebt natuurlijk wel altijd situaties waarbij je, je toch wel wat anders opstelt. ” (kla. 2)

Vooraf de cliënten die worden gezien als 'lastig' lijken actieve terughoudendheid bij de klantmanager te ontlokken. Wat de klantmanagers onder lastige cliënten verstaan, licht één van de klantmanagers toe.

“ Mensen die zich afsluiten, een bepaalde voorziening willen en daar hun strepen opzetten. Dat zijn mensen die absoluut niet luisteren naar je argumenten of uitleg. ” (kla. 6)

De houding van de klantmanager heeft onder andere te maken met de eigenschappen of kenmerken van de cliënt. Eén van de klantmanagers licht dit verder toe.

“ Cliënten die precies weten wat ze willen, het hele plaatje al hebben ingevuld en dan met een vraag komen, zijn de meest lastige klanten. Die wijken niet meer af van hun denkpatroon. [...] Ik denk dat een cliënt die heel erg dwingend is of agressief, het tegenovergestelde bereikt van wat hij wil. Je denkt langer mee en je helpt iemand langer wanneer je iemand meteen heel sympathiek vindt ” (kla. 5)

Hiernaast merkt een andere klantmanager op dat het voor de klantmanager makkelijker is om actieve terughoudendheid te tonen op het moment dat cliënten flexibel zijn en open staan voor alternatieve oplossingen.

“ Mensen die er voor open staan, kun je er makkelijker toe bewegen om te zeggen 'het heeft geen zin om een aanvraag in te dienen'. ” (kla. 3)

5.3 De klantmanager met een dienstverlenende houding

De dienstverlenende houding keert ook op een aantal verschillende manieren terug bij de vraagverheldering door de klantmanagers: de doelen van de klantmanager, verschillende cliënten met verschillende houdingen, door de vaste werkpatronen en de intentie van de ingeplande huisbezoeken.

Doelen klantmanager: een helpende hand en het krijgen van een compleet beeld

Door enkele klantmanagers wordt aangegeven dat het helpen van de cliënt voor hen het belangrijkste doel is. Op het moment dat de cliënt naar de klantmanager toekomt met een vraag willen deze klantmanagers de cliënt een passend antwoord bieden. Eén van de klantmanagers licht dit toe.

“ Een tevreden cliënt . Als ik duidelijk uitgelegd heb wat de bedoeling is en zijn vraag duidelijk heb kunnen beantwoorden. ” (kla. 5)

Een andere klantmanager vult aan dat het op weg helpen van de cliënt met een passend antwoord niet altijd hoeft te betekenen dat de cliënt een voorziening verstrekt krijgt door de gemeente, maar bijvoorbeeld dat de cliënt wordt doorgestuurd naar een andere organisatie of instelling.

“ Ik heb als doel om de cliënt op weg te helpen en dat kan met of zonder een middel van de gemeente zijn. [...] Ik probeer die vraag zo duidelijk te krijgen dat ik hem kan helpen en hopelijk de goede kant op kan sturen. ” (kla. 1)

Voor een aantal klantmanagers is het erg belangrijk om zo breed mogelijk naar een cliënt te kijken. Zij willen kijken of naast de problemen waar de cliënt zelf mee komt, nog andere problemen worden ontdekt. Een belangrijk doel voor deze klantmanager is om het beeld over een cliënt zo compleet mogelijk te krijgen. Een aantal klantmanagers lichten dit toe.

“ Mijn doel is elke vraag/situatie zo helder mogelijk krijgen. Als mensen bijvoorbeeld hulp bij het huishouden aanvragen bij het loket probeer ik ‘breder’ te kijken. Is het alleen het probleem in het huishouden of speelt er meer? Ik wil de hele situatie in kaart hebben gebracht en daarna pas kijken naar wat een cliënt nu precies nodig heeft en wat de meest adequate oplossing is. ” (kla. 2)

“ Als iemand met een vraag komt voor een voorziening en ik zie daar uitkomen dat iemand ook ergens anders voor in aanmerking zou kunnen komen dan houd ik niet mijn mond. Ik vind het jammer dat iemand het niet weet en dan over een paar maanden alsnog terug zou moeten komen. Ik denk dat ik die voorlichting zo uitgebreid moet geven [...] Je kunt het beter in een keer goed doen dan de klant twee of drie keer met kleine aanpassingen helpen, die achteraf toch net niet voldoen. Daar wordt de aanpassing duurder van en de klant moet weer opnieuw aanvragen. ” (kla. 4)

“ Een zo compleet mogelijk beeld krijgen van de wensen en problemen van de cliënt. Het zo volledig mogelijk weten wat er aan de hand is, waardoor je daar op in kunt spelen. ” (kla. 6)

Verschillende cliënten met verschillende houdingen

Bij de vorige paragraaf over actieve terughoudendheid is al even aangehaald hoe een ‘type’ cliënt kan resulteren in actieve terughoudendheid bij de klantmanager. De klantmanagers geven aan dat een cliënt waar hij juist goed mee klikt en waar meer sympathie voor bestaat, zou kunnen rekenen op een grotere inspanning bij de klantmanager en daarmee in een houding die meer dienstverlenend is. Dit wordt aangegeven door een aantal klantmanagers.

“ Ik denk je meer je best doet voor iemand waar je op een vriendelijke manier mee omgaat. ” (kla. 1)

“ Het is van invloed op hoe je over iemand denkt en hoe je er een gesprek mee kunt voeren, maar het is voor mij uiteindelijk niet van invloed op of ze wel of geen voorziening krijgen. Voor de één wil je soms nog wel iets meer je best doen dan voor een ander, maar dan heb je het niet zozeer over het verstrekken van een voorziening. Dit is meer in de zin van het op weg helpen, het invullen van een formulier of ze wijzen of andere voorzieningen buiten de gemeente die wat voor ze kunnen betekenen. ” (kla. 2)

Vaste werkpatronen

Eén van de klantmanagers geeft aan dat het goed is om zo nu en dan de kennis en vaardigheden op te lossen, omdat je op een gegeven moment heel gestandaardiseerd gaat werken. Dit kan volgens de klantmanager leiden tot het sneller aangrijpen van een aanvraagformulier en deze leidend laten zijn..

“ Zo nu en dan moet je weer wat oprissen. Op een gegeven ogenblik zit je in een molen. Na mijn vakantie, heb ik er weer helemaal zin in en zijn mijn gesprekken vast en zeker anders. En als we bijvoorbeeld stagiaires hebben dan krijg je ook kritische vragen. [...] Ik denk dat wij, en dan vooral ikzelf, de aanvraagformulieren leidend laten zijn voor gesprekken. Dat is efficiënt en snel en misschien wel niet goed als je het over vraagverheldering hebt. ” (kla. 5)

Het proces van vraagverheldering kan volgens één van de klantmanagers niet zo worden uitgevoerd als van tevoren bedacht, omdat al snel dienstverlenend wordt gedacht en naar een oplossing wordt gekeken.

“ Ik betrap mezelf er altijd op dat ik heel snel oplossingsgericht bezig ben. In plaats van doorvragen, maak ik te snel de klik tussen de stoornis of beperking van iemand en datgene wat erbij hoort. Daar betrap ik mezelf op en dat zit er waarschijnlijk ingesleten. ” (kla. 4)

Huisbezoek

Ook het inplannen van een huisbezoek door de klantmanagers heeft vaak een dienstverlenend karakter. Zo kan een klantmanager door een huisbezoek een uitgebreider beeld krijgen van de cliënt en nagaan of de cliënt naast de genoemde problemen nog extra problemen ondervindt.

“ Ik vind het belangrijk om op huisbezoek te gaan om te kijken wat er aan de hand is. Iemand kan wel regiotaxi aanvragen, maar ook ergens wonen en ergonomische belemmeringen ondervinden. Ik hou van een brede intake. ” (kla. 3)

“ Er zijn huisbezoeken daar moet je naartoe, omdat mensen niet bij het gemeentehuis kunnen komen. Bij nieuwe mensen moet je kijken hoe de thuissituatie eruit ziet, hoe de woning eruit ziet en of het alleen datgene is waar de cliënt om vraagt of dat je verder moet kijken. Bij nieuwe cliënten blijkt nog wel eens dat ze iets willen dat lang niet zo belangrijk blijkt te zijn. ” (kla. 4)

Eén van de klantmanagers geeft bovendien aan dat door een huisbezoek de cliënt makkelijker onthouden kan worden ook met het oog op een vervolgvraag. Het inspelen op de toekomstige vraag heeft een dienstverlenend karakter.

“ Ik vind dat je vaak beter inziet wat nu het probleem is. Je ziet de leefomgeving en waarom iets zo belangrijk voor iemand kan zijn. Je hebt sneller een beeld bij een cliënt en je onthoudt de cliënt beter voor een vervolgvraag. ” (kla. 1)

5.4 Overige interviewresultaten

Behalve de gegevens voor één van de twee houdingen die door de klantmanagers tijdens de vraagverheldering worden getoond, zijn ook andere gegevens verzameld door middel van de interviews. In deze paragraaf wordt ingegaan op klantgericht werken van de gemeente, de prestaties, de problemen, vraagverheldering op basis van kennis, ervaring en intuïtie, de invloed van emoties en gevoelens, de invloed van een langdurige relatie, het contact met de cliënt, de discretionaire ruimte, de toekomst en de dimensies van eigen verantwoordelijkheid met bijbehorende instrumenten.

De gemeente wil klantgericht werken

Volgens een aantal klantmanagers is het voor de gemeente belangrijk dat haar burgers goed geholpen worden. Door middel van vraagverheldering kan de gemeente een goed gesprek aangaan met de burger en de burger met een duidelijk antwoord naar huis sturen. Klantgericht werken is voor de gemeente, volgens de klantmanagers, dan ook erg belangrijk.

“ Ik neem aan dat het vooral klantgericht is. Dat de gemeente vooral hoopt te bereiken dat de klant een antwoord krijgt op zijn vraag en goed geholpen wordt en dat hij vrede heeft met wat hij te horen krijgt. ” (kla. 5)

“ Ik denk in eerste instantie een goed contact met de burgers. Klantvriendelijkheid en dat de gemeente er niet als een ambtelijk blok staat, maar er voor de burgerij is. ” (kla. 6)

Moelijkheden rondom de prestaties

Klantmanagers vinden het lastig om wat te zeggen over hun inhoudelijke prestaties en over hun prestaties in aantallen.

Kijkend naar de inhoudelijke prestaties dan wordt opgemerkt dat de interne controle door de (juridische) beleidsmedewerkers een voorbeeld is waarop de prestaties van de klantmanagers gemeten zouden kunnen worden.

“ Als je het over inhoudelijke prestaties hebt, vind ik dat heel moeilijk te toetsen, maar ik denk dat je wel een aantal mogelijkheden hebt, zoals interne controle. De (juridische) beleidsmedewerkers checken steekproefsgewijs de dossiers om te na te gaan of het klopt wat we hebben gedaan kijkend naar de wet- en regelgeving. ” (kla. 1)

Voor de prestaties van klantmanagers is het niet alleen de vraag of je deze inhoudelijk kunt meten, maar zou ook gekeken kunnen worden naar het aantal werkprocessen dat klantmanagers afdoen. Bij voorbaat kan worden gezegd dat aantallen makkelijker gemeten zouden kunnen worden. De klantmanagers geven echter aan dat het erg lastig om iets over de prestaties te zeggen in de vorm van aantallen. Eén van de klantmanagers laat het volgende weten:

“ Ik vind het altijd heel moeilijk om te zeggen hoeveel aanvragen ik in een jaar kan afdoen. Dat ligt maar net aan wat er binnenkomt en hoe lang je met een bepaalde aanvraag bezig bent. Sommige zaken wijs je af en daar komt vervolgens weer bezwaar op. Daar ben je heel wat uren mee bezig. Dus ik vind het uitdrukken in aantallen altijd moeilijk. ” (kla. 3)

Ook andere klantmanagers bevestigen dat het lastig is om prestaties uit te drukken in aantallen. Toch zou het volgens een aantal klantmanagers reëel zijn om voor de langere termijn van een gemiddelde uit te gaan.

“ Ik denk dat het wel reëel is om van een gemiddelde uit te gaan. Ook is wel een gemiddelde te vinden in het aantal cliënten en het aantal werkprocessen dat je afdoet. Soms heb je woningaanpassingen die heel lang duren door allerlei omstandigheden en zal jouw snelheid stikken. Ik vind het ook altijd lastig om een hoeveelheid te koppelen aan een prestatie. Op de lange termijn uiteraard wel. ” (kla. 1)

Een andere klantmanager stemt hier mee in, maar laat ook weten dat het niet leidend moet zijn. Volgens deze klantmanager zijn de kwaliteiten van de mensen juist veel belangrijker.

“ Je kunt globaal aan de grafieken die onze leidinggevende maakt, herleiden wat ongeveer de gemiddelde aantallen per jaar zijn. [...] Je kunt wel wat over gemiddeldes zeggen en ik denk ook wel wat het wat zegt. Zeker als je het over een langere termijn hebt, maar ik vind niet dat het richtinggevend moet zijn. [...] Wat ik heel belangrijk vind is dat je naar de kwaliteiten van mensen kijkt. Dat is veel belangrijker dan aantallen. Iedereen heeft zijn eigen specifieke kwaliteit en die moet je vooral benutten ” (kla. 5)

Problemen

De problemen die uit de interviews naar voren kwamen, hebben vooral te maken met het feit dat vraagverheldering een gesprek van mens tot mens is waarbij het (over het algemeen) niet duidelijk is voor wie de klantmanager vraagverheldering zal moeten gaan verlenen. Ook ervaren klantmanagers problemen bij vraagverheldering doordat mensen het proces en de mogelijke uitkomsten daarvan niet begrijpen. Weer andere problemen waar de klantmanager mee kampt zijn 'de binnenkant' van de cliënt en tijdsdruk.

De klantmanagers geven in het interview aan dat zij lang niet altijd in staat zijn om de vraagverheldering zo uit te voeren, zoals ze graag zelf zouden willen. Dit wordt grotendeels veroorzaakt doordat vraagverheldering een gesprek van mens tot mens is, waarbij iedere situatie en elk verhaal weer uniek is. Ook kunnen cliënten een volledig verhaal om hun vraag heen vertellen. Dit lichten twee klantmanagers toe.

“ Je wordt heel vaak beïnvloed door het verhaal van de cliënt. Ik denk dat je het gesprek een heel eind in eigen hand kunt houden, daar zijn ook gesprekstechnieken voor, maar tot op zekere hoogte. De cliënt vertelt veel meer wat jouw vraagverheldering beïnvloedt. ” (kla. 1)

“ Ik heb wel standaardvragen om een probleem of een vraag helder te krijgen, maar je blijft bij de gespreksvoering afhankelijk van degenen die voor je zitten en de antwoorden die zij geven. ” (kla. 2)

Bovendien kunnen de klantmanagers zich aan het loket niet voorbereiden op wie langskomt en met welke vraag zij komen.

“ Aan het loket is dat lastig, want dat is allemaal onverwachts. Wanneer je bij mensen op bezoek gaat, kun je veel gericht bezig zijn en van tevoren bedenken wat je precies wilt. Bij het loket is het maar afwachten wie komt en wat ze willen. ” (kla. 6)

Twee klantmanagers zijn een andere mening toegedaan. Zij laten weten dat ze de vraagverheldering over het algemeen kunnen uitvoeren zoals ze zelf willen. Toch delen zij mee dat het niet in iedere situatie mogelijk is.

“ Ik denk dat ik dit doorgaans wel kan, maar je komt situaties tegen waarin het niet lukt. Bijvoorbeeld een mevrouw die heel boos werd. Dan weet ik echt niet meer wat ik moet doen om over te komen. Die cliënten heb je altijd. En bij de ene cliënt klikt het en bij de andere niet. [...] Ik zie dit meer als een incident. ” (kla. 5)

“ Meestal wel. [...] Als je goed met de materie op de hoogte bent en je kent de verstrekkingen dan kom je een heel eind. ” (kla. 3)

Een ander probleem dat de klantmanagers ervaren tijdens de vraagverheldering is het onbegrip bij mensen. Cliënten begrijpen vaak niet waarom ze niet even snel een voorziening kunnen krijgen. Eén van de klantmanagers laat weten dat cliënten bijvoorbeeld niet snappen waarom al die vragen gesteld worden.

“ Mensen snappen niet waarom jij al die vragen stelt. Zij denken, geef me die voorziening dan het is het probleem verholpen en zij snappen niet waarom je doorvraagt. Deze mensen denken, we gaan er even naartoe en dan krijgen we het wel. ” (kla. 2)

Daarnaast is het voor cliënten lastig te begrijpen dat een bekende wel recht kan hebben op een voorziening en zij niet. Een klantmanager legt dit uit.

“ Er zijn mensen die denken ‘mijn buurman of buurvrouw heeft een verhuiskostenvergoeding dus ik kom daar ook voor in aanmerking, want ik ben even oud’. Het is moeilijk om die mensen duidelijk te maken dat het ene geval anders ligt dan het andere geval. De buurman kan een CVA hebben gehad, van het een op het andere moment, zodat hij verhuizen moet en de buurvrouw heeft dat niet. ” (kla. 3)

Door de klantmanagers worden tijdens de vraagverheldering ook problemen ondervonden, doordat zij ook met de ‘binnenkant’ van cliënten te maken hebben. Niet alle aandoeningen of beperkingen zijn zichtbaar aan de buitenkant van de cliënt. Zo bestaat altijd de mogelijkheid dat cliënten zich anders voordoen.

“ Je krijgt mensen aan het loket met beperkingen en je kunt een aantal dingen aan de buitenkant zien, maar een heleboel zit binnenin. Dat weet je gewoon niet, want je bent geen volledig medisch onderlegd persoon. Je gaat af op verhalen, zoekt wat op via internet om er meer over te weten te komen en als het te onduidelijk is dan raadpleeg je een arts. [...] Je weet niet alles bij mensen met bepaalde klachten. Als mensen langskomen met ernstige rugklachten dan weet je dat ze niet ver kunnen lopen, maar de één kan een kilometer lopen en de ander maar honderd meter. Dat is soms lastig en dan moet je kijken hoe een persoon loopt. Dan kan iemand zich ook aanstellen. Dat is altijd lastig, maar bij ernstige twijfel raadpleeg je een arts. ” (kla. 6)

Een ander probleem aan de ‘binnenkant’ van de cliënt en dat wordt aangestipt door enkele klantmanagers zijn de psychische problemen van mensen. Volgens twee klantmanagers zijn ze van deze aandoeningen te beperkt op de hoogte.

“ Ik denk dat wij als loketmedewerkers te weinig informatie hebben gehad over, te weinig weten van of te beperkt geschoold zijn in psychische aandoeningen. Als we er al wat van weten dan is ook niet altijd de sociale kaart helder waar je naar kunt verwijzen of wat er aan voorliggende voorzieningen voor hen is. ” (kla. 1)

“ Ik vraag niet veel medische adviezen aan. Ik probeer het altijd wel zelf in te schatten, maar met psychische problemen kan ik niets. Daar moet ik een medisch advies voor aanvragen. ” (kla. 4)

In sommige gevallen ervaren de klantmanagers tijdsdruk. Eén van de klantmanagers geeft aan dat dit te maken kan hebben met het aantal cliënten bij het loket. Deze tijdsdruk resulteert in kortere vraagverheldering waardoor een minder compleet beeld van de cliënt kan worden verkregen. Een klantmanager legt dit uit:

“ Het gebeurt wel eens dat een cliënt komt waarvan je denkt: er komen enorm veel vragen en ik zit zelf met een bepaalde tijd. Als ik aan het loket zit en er komt nog iemand aan dan heb ik nog wel zoiets van ‘dat laat ik even buiten beschouwing of daarvoor maak ik een afspraak omwille van de tijd’. [...] In mijn opinie gaat het dan om minder relevante zaken. Zo kan iemand hulp bij het huishouden aanvragen en aangeven ook problemen te hebben met lopen. Je vraagt dan niet of er misschien ook een vervoersprobleem is, bijvoorbeeld of recht bestaat op regiotaxi. Als je dienstverlenend zou willen zijn dan zou je daar wat van zeggen. ” (kla. 5)

De tijdsdruk kan ook ontstaan doordat een klantmanager veel werkprocessen onder handen heeft. Deze tijdsdruk is van invloed op de inhoudelijke prestaties van de klantmanager zo merkt één van de klantmanagers op. Dit wordt toegelicht door die klantmanager.

“ Het aantal werkprocessen is van invloed op hoe je het werk uitvoert. Op het moment dat jij niet zoveel werkprocessen hebt, heb je wat meer tijd en ruimte om voor elke situatie meer tijd te nemen en uitgebreider onderzoek te doen. Op het moment dat je het heel druk hebt, zit je toch aan een bepaalde wettelijke termijn. Ik denk dat ik dan wel dingen over het hoofd zie of vergeet. Ik denk dat het zeker wel van invloed is. ” (kla. 2)

Vraagverheldering op basis van kennis, ervaring en intuïtie

Uit de interviews komt naar voren dat de klantmanagers hun beslissingen en handelingen tijdens de vraagverheldering in eerste instantie baseren op de kennis van de wet- en regelgeving rondom de Wmo.

“ In eerste instantie regelgeving natuurlijk. Je moet weten of iets binnen de Wmo past of niet. ” (kla. 6)

Een andere klantmanager geeft hier aan dat beleid het uitgangspunt moet zijn, maar dat klantmanagers subjectief te werk gaan en dat beslissingen en handelingen zodoende kunnen verschillen.

“ Ik ben er van overtuigd dat je nooit objectief bent, want in principe is beleid het uitgangspunt dat je hebt en toch presteren wij het om, bij wijze van spreken, met zes verschillende mensen zes verschillende uitkomsten te krijgen. De richtlijn moet wel regelgeving zijn en dat moet je wel als uitgangspunt nemen. Het mag niet zo zijn dat die verschillen zo ver gaan. Het kan wel eens zo zijn dat de één het afwijst en de ander het toekent, maar in principe niet. In principe zou iedereen een voorziening die de één toekent ook toegekend moeten worden door de ander, omdat we dezelfde regelgeving hebben. ” (kla. 5)

Behalve de kennis van wet- en regelgeving is de ervaring, die de klantmanagers in de loop der tijd hebben opgebouwd, ook een belangrijke basis is voor de activiteiten tijdens het proces van vraagverheldering. Dit wordt ook opgemerkt door een aantal klantmanagers.

“ Ik denk kennis en ervaring, want ik denk dat de kennis die je hebt van de wet- en regelgeving de hoofdmoot moet spelen, maar je ervaring met ‘hoe het dan op te lossen’ speelt echt wel een rol. ” (kla. 1)

“ Je hebt je werkervaring. En daarnaast de achtergrond qua opleiding, eventuele bijscholingen, interne afspraken, beleid en dergelijke. ” (kla. 2)

Kennis en ervaring zijn niet de enige gronden voor de beslissingen en handelingen, tijdens de vraagverheldering, want ook de intuïtie speelt een rol. Klantmanagers kunnen het gevoel hebben dat cliënten zich anders voordoen. Zodoende kunnen de vragen die klantmanagers stellen, gebaseerd zijn op intuïtie.

“ Vragen zijn deels gebaseerd op intuïtie. Mensen komen vaak lopend naar het loket, in hun rolstoel of met de rollator. Vaak kun je aan de manier van bewegen wel zien hoe, wat en waar. Soms probeer je ze te volgen wanneer ze naar buiten lopen. Sommige mensen nemen een bepaald bewegingspatroon aan. Ze willen iets en dus moet men (de gemeente) zien dat ze wel iets hebben. ” (kla. 2)

“ Het kan zich ook voordoen dat iemand zich veel beter voordoet dan dat hij eigenlijk is. Dat hij gewoon van geen enkele verstrekking gebruik wil maken, maar dat we toch wel in de gaten hebben dat er

daadwerkelijk wel wat aan de hand is. Dat moet je ook zien. Dat is een stukje professionaliteit dat je hebt om daar doorheen te prikken. ” (kla. 3)

De invloed van emoties en gevoelens

Een van de klantmanagers geeft aan dat gevoel wel degelijk een rol speelt en dat het van invloed zou kunnen zijn op het uiteindelijke advies.

“ Je hebt te maken met cliënten die met emoties komen en de ene keer doet je dat meer dan de andere keer. Dit zal ongetwijfeld invloed hebben op het uiteindelijke advies. Je kunt het niet uitsluiten, want je hebt van mens tot mens te maken. ” (kla. 1)

De klantmanager licht dit toe aan de hand van een voorbeeld.

“ Een cliënt van mij was heel autistisch en had ooit een tandem gekregen van een andere gemeente. Deze tandem is verouderd en zijn vader en hij wensen nu een tandem met trapondersteuning. Ze wonen nu in Oldenzaal en hier komt de cliënt niet in aanmerking. De enige manier waarop de cliënt zich buiten kan verplaatsen is met een tandem. Anders moet hij met de auto of samen met iemand met het openbaar vervoer, maar in de buitenlucht kan hij zichzelf anders niet zonder begeleiding verplaatsen. Ik vond het voor mezelf erg lastig om dit af te wijzen. ” (kla. 1)

Toch is volgens een aantal klantmanager de invloed van emoties en gevoelens beperkt. Zij geven aan dat het zeker wel een rol speelt, maar het niet van invloed is op hun advies.

“ Ik denk dat emoties en gevoelens wel van invloed zijn op de manier van communiceren met mensen, maar ik heb niet het idee dat het mijn werk beïnvloedt. ” (kla. 2)

“ Ik denk zeker gezien de materie dat er emoties bij komen kijken. Daar moet je rekening mee houden en daar moet je op inspelen. Wat ik probeer is enige afstand te behouden, zodat het voor mensen ook makkelijker is om te praten. Als je er in meegaat dan hebben ze niks aan je hulp en dat is alleen maar vervelend voor ze. ” (kla. 5)

Een aantal anders klantmanager zijn een volledig andere mening toegedaan. Zij merken op dat emoties en gevoelens geen rol spelen voor hen.

“ Het heeft op mij geen enkele invloed als mensen in de stress schieten. Ik vind beleid is beleid en laten we ons daar ook gewoon allemaal aan houden, want ik vind dat wanneer de één daar wat anders mee om zou gaan dan zou je een scheef beeld krijgen. ” (kla. 3)

“ Emoties en gevoelens hebben bij mij niet zoveel invloed. Ik ben vrij makkelijk naar cliënten toe en andersom mag dat ook. Ik heb geen moeite om gesprekken te voeren of mensen op hun gemak te stellen. ” (kla. 4)

Langere relatie zorgt voor minder objectiviteit

Eén van de klantmanagers geeft tijdens de gesprekken aan dat de duur van de relatie met de cliënt een rol speelt in de prestaties tijdens de vraagverheldering. Het is voor de klantmanager lastiger om objectief te kijken als het contact met de cliënt al langere tijd bestaat.

“ Ik denk dat bij mensen die je al enige tijd kent en die bekend zijn met meerdere voorzieningen, het soms lastig is om objectief te blijven en om zo breed mogelijk te kijken naar wat het probleem c.q. de oplossing is wanneer zij met nieuwe (aan)vragen bij je komen. ” (kla. 2)

Huisbezoeken bij nieuwe cliënten en woonvoorzieningen

Huisbezoeken zijn volgens de klantmanagers vooral interessant als het om een nieuwe cliënt gaat.

“ Bij nieuwe of complexe aanvragen, waarbij de omgeving (woonsituatie, partner e.d.) ook van belang is, vind ik een huisbezoek absoluut een meerwaarde. ” (kla. 2)

“ Bij nieuwe cliënten doe ik het altijd voor de kennismaking en om een bepaald beeld te krijgen. Vaak zijn ze in hun eigen omgeving meer ontspannen en kunnen ze meer aangeven of meer vertellen dan aan het loket. ” (kla. 6).

Nieuwe cliënten kunnen hun aanvraag ook digitaal indienen. Op dat moment vindt de aanvraag plaats zonder dat daarvoor vraagverheldering is uitgevoerd. Om die aanvraag alsnog te beoordelen, moeten de klantmanagers op huisbezoek.

“ Indien de gemeente Oldenzaal besluit om ook de aanvragen in het kader van de Wmo via het digitale loket te laten aanvragen, kan dit het gevaar opleveren dat ook aanvragen die buiten de Wmo vallen aangevraagd worden. Dit betekent dat al deze aanvragen op de gebruikelijke wijze afgewezen dienen te worden. Aanvragen die binnen de Wmo vallen, waarvan de cliënt niet bekend is in het kader van de Wmo, dienen bezocht te worden. ” (kla. 3)

Een huisbezoek wordt door de klantmanagers niet voor elke voorziening noodzakelijk geacht. Zo wordt door alle klantmanagers aangegeven dat ze voor een woonvoorziening op huisbezoek moeten. Eén van de klantmanagers licht dat toe met een voorbeeld.

“ Bij woonvoorzieningen voegt een huisbezoek zeker wat toe. Je kunt niet een traplift beoordelen als je de woning niet hebt gezien. Je moet het totaalplaatje bekijken. Het medische gedeelte zou je nog wel een beetje kunnen bespreken of door een arts kunnen laten beoordelen, maar je moet gewoon weten hoe een woning gesitueerd is. ” (kla. 5)

Daarnaast wordt aangegeven dat een huisbezoek voordelen kan opleveren als het gaat om huishoudelijke hulp. Zo kunnen huisgenoten worden aangesproken en kan achterstalligheid worden opgemerkt.

“ Voor hulp bij het huishouden geldt dat als er meer mensen in het gezin wonen, je kijkt naar wat iedereen kan doen. Als je het idee hebt dat een partner het huishouden kan overnemen dan ga je het gesprek aan met die partner. ” (kla. 5)

“ Bij huishoudelijke hulp moet je kijken wat voor huis het is en wat je daar aantreft. Soms kom je bij iemand waar je veel achterstalligheid ziet. Je probeert er dan achter te komen wat daar precies de problemen van zijn en dan moet je wat meer uren inzetten. ” (kla. 6)

De vrijheid voor de klantmanagers tijdens de vraagverheldering

Uit de interviews blijkt dat de klantmanagers niet werken aan de hand van een voorgeschreven procedure, maar veel vrijheid genieten bij de uitvoering van de vraagverheldering. De flexibiliteit wordt door de klantmanagers als één van de grote voordelen gezien bij die manier van werken.

“ Je beïnvloedt het gesprek niet zo. Je kunt het gesprek laten lopen naar wat mensen vertellen. ” (kla. 1)

“ Wat ik prettig vind aan onze huidige werkwijze is dat je op je eigen manier kunt communiceren en probeert alle informatie bij elkaar te krijgen. ” (kla. 2)

“ Je kunt zaken op je eigen manier interpreteren. Er worden zoveel verschillende vragen gesteld en ik denk dat het goed is om die vrijheid te hebben om het zonder een bepaalde methode te doen. ” (kla. 3)

“ Je kunt op meerdere dingen inspringen. Met een lijstje zit ik een beetje vast en nu kan ik over andere dingen hebben die mij eventueel te binnen schieten. ” (kla. 4)

“ Je kunt alle kanten op. Je kunt ook andere dingen signaleren buiten de vraag zelf om. ” (kla. 5)

Bovendien wordt door de klantmanagers opgemerkt dat de vrijheid ook het persoonlijke contact met de cliënt ten goede komt.

“ Een ‘lijstje’ is toch wel iets minder contact dan een gewoon gesprek en van daaruit op bepaalde dingen komen. Als je het over lijstjes hebt dan denk ik aan drukknopjes en dan hoef je er eigenlijk niemand neer te zetten. ” (kla. 4)

“ Ik denk dat je te veel overkomt als ‘een ambtenaar met een bril op de neus’ wanneer je met een vragenlijstje werkt. Het verloopt denk ik wat natuurlijker waardoor de mensen wat meer ontspannen antwoorden dan wanneer je structureel te werk zou gaan. ” (kla. 6)

Als belangrijkste nadeel van de discretionaire ruimte die de klantmanagers hebben met de huidige methode wordt ‘het vergeten van dingen’ genoemd.

“ Ik denk wel dat ik aan sommige dingen niet denk. ” (kla. 4)

“ Als je alle vragen er opzet, gestructureerd, dan weet je ook zeker dat je ze niet vergeet. Als je alle vragen van tevoren op papier hebt staan, weet je dat je al die vragen gesteld hebt en dat je meer uniformiteit krijgt in de benadering richting de klant en uniformiteit in de vragen. ” (kla. 5)

“ Dat je bepaalde dingen over het hoofd kunt zien. Dat je achteraf nog met vragen zit. Dat is wel een nadeel. ” (kla. 6)

Door een aantal klantmanagers wordt ook dit nadeel genoemd, maar zij zien dit ook als onderdeel van hun werk.

“ Natuurlijk vergeet je wel eens dingen, maar wat ik dan doe is mensen nog even opbellen of op een andere manier aan informatie komen. Ik heb niet het idee dat ik grote dingen over het hoofd zie. ” (kla. 2)

“ Je zou een keer een bepaald iets kunnen vergeten. We blijven altijd mensen en je kunt, als de cliënt naar huis is, denken ‘daar had ik even niet aan gedacht’. Dat gebeurt in een gesprek. Je gaat zo op in je uitleg, je probeert ze een goed beeld te geven van wat er aangevraagd wordt en dat daar een goed antwoord op komt dat je aan bepaalde dingen even niet denkt. ” (kla. 3)

Daarnaast wordt door één van de klantmanager aangegeven dat met de huidige procedure geen gegevens worden vastgelegd.

“ Wat hier nogal veel voorkomt is dat mensen aan het loket komen, de vraagverheldering wordt gedaan en die cliënt wordt weggestuurd met een aanvraagformulier of wordt doorverwezen naar een andere organisatie. Als die cliënt terugkomt, wordt de gehele vraagverheldering opnieuw gedaan als de cliënt bij een andere klantmanager terechtkomt. Want als tijdens de vraagverheldering geen reden lijkt te zijn voor een aanvraag, wordt niets vastgelegd. Ik zie het belang van vastleggen. Ook om die informatie door te kunnen spelen naar partnerorganisaties bijvoorbeeld, want nu blijven mensen hun verhaal maar vertellen wat in mijn ogen volkomen onzin is. ” (kla. 1)

Naast de vrijheid tijdens de vraagverheldering, wordt door de klantmanagers ook veel beleidsvrijheid genoten. Zij kunnen over de wijze van toepassing van beleid in specifieke situaties besluiten.

“ Deze vrijheid hebben wij. Als klantmanagers zorg zijn wij bevoegd om beslissingen over het toekennen / afwijzen van voorzieningen te nemen. Er is een vast beleid waarin staat welke voorzieningen verstrekt kunnen worden in het kader van de Wmo. Het beleid is toepasbaar voor bijna alle aanvragen, maar er zijn specifieke situaties waarbij van het beleid moet worden afgeweken omdat de ‘standaardoplossing’ geen adequate oplossing blijkt te zijn. Elke aanvraag moet daarom afzonderlijk en individueel beoordeeld worden. ” (kla. 2)

“ Die vrijheid word je geboden, maar je moet het wel goed omschrijven waarom het noodzakelijk is. ” (kla. 6)

Het structureren van de vraagverheldering in de toekomst

Nadat de klantmanagers was gevraagd of zij nog wat wilden opmerken over (wat zij in de toekomst graag anders zien bij) vraagverheldering, is het belangrijkste onderwerp een uitgebreidere structurering van het proces van vraagverheldering geweest. Zo gaf één van de klantmanagers aan grote voordelen te zien in de digitalisering van de vraagverheldering.

“ Ik zou graag willen dat de vraagverheldering gedigitaliseerd zou gaan worden. Dit om meer vast te kunnen leggen. Om te kunnen zien hoe iedereen het aanpakt en wat er mee gedaan wordt en om zorgvuldig met je gegevens om te gaan zodat iemand niet zo vaak zijn verhaal hoeft te vertellen. Zo kan vastgelegd worden hoe iedereen het aanpakt en wat er mee gedaan wordt. [...] Dit kun je invoeren naast het gesprek dat je met iemand voert. Ik denk zelf dat het niet belemmerend werkt in een gesprek. Ik weet dat er mensen zijn die het wel heel vervelend vinden dat ze met een laptop tegenover de cliënt moeten gaan zitten. ” (kla. 1)

Andere klantmanagers zijn minder ‘radicaal’, maar zien wel voordelen in het structureren van de vraagverheldering.

“ Ik denk dat een vraagverhelderingsmodule voor meer uniformiteit zou kunnen zorgen. Ik weet wel bijna zeker dat mijn collega's en ik bijna allemaal op dezelfde manier aan het loket zitten. Je hebt allemaal je eigen werkwijze en de manier van communiceren, maar ik denk dat we wel dezelfde lijn of structuur volgen voor vraagverheldering. Ik kan me voorstellen als je het Wmo-loket in de toekomst een andere rol zou willen geven of als er nieuwe medewerkers komen dat een vraagverhelderingsmodule wel van meerwaarde zou kunnen zijn. ” (kla. 2)

“ Het er naast houden van instrumenten, ook al doen we dat niet, die beschrijven waar we rekening mee moeten houden. Niet zozeer een lijstje afwerken, maar een tool zodat je het niet zou vergeten. [...] Via een stappenplan, maar wel de vrijheid hebben. Je wordt heel gauw afgeleid in gesprekken of je laat je afleiden. ” (kla. 4)

“ Een bepaalde structuur zou misschien handig zijn. Dat maak je jezelf op een gegeven moment ook eigen. Je weet een heleboel, maar als je een bepaalde aanvraag of een bepaald probleem krijgt waar je niet zo goed in thuis bent of waar je op bepaalde dingen moet gaan letten voor de achterliggende gedachte dan is het belangrijk om voor jezelf toch een lijstje te maken. ” (kla. 6)

Toch wordt ook door enkele klantmanagers opgemerkt dat een digitale vraagverheldering te ver gaat.

“ Een digitale vraagverhelderingsmodule wil ik niet. Of je de vragen nu van papier haalt of je zet het in een computer. Ik vind dat we niet alle vragen gesloten moeten stellen en dat er zeker ruimte moet zijn voor het verhaal er omheen. [...] Wat je bij het eerste contact met de cliënt bespreekt, verdient zich in de loop van de tijd vanzelf terug. Als jij een uitgebreide intake hebt gedaan en de cliënt komt voor een rolstoel dan herken je het verhaal sneller. Dan ben je zo klaar met een aanvraag. Als je een leuke digitale vraagverhelderingsmodule hebt met ja of nee dan ken je de klant nog niet als hij weggaat, want je zit constant op een beeldscherm te kijken. Je kijkt nauwelijks naar de cliënt en ik denk dat, dat gewoon een gemis is. ” (kla. 5)

“ Ik ben er niet helemaal een voorstander van. Ik denk niet dat het zo lekker verloopt in bepaalde gesprekken. Het is efficiënt, maar het is de vraag of de cliënt altijd even makkelijk praat als jij op het beeldscherm kijkt. Ik vind het wel belangrijk dat je face-to-face contact hebt met een cliënt. Ik begrijp de efficiëntie en het zal ook steeds meer die kant opgaan, maar het is niet altijd even persoonlijk en netjes. ” (kla. 6)

Het vergroten van de privacy en het oprfrissen van de kennis in de toekomst

Daarnaast geeft één van de klantmanagers aan dat in toekomst gelet moet gaan worden op de privacy.

“ We hebben nu een Wmo-loket en dat vind ik zo privacygevoelig. Ik hoop dat de gemeente Oldenzaal daar naar kijkt als een nieuw Wmo-loket wordt ingericht of met het huidige loket wordt verdergegaan. Dat mensen ook fatsoenlijk hun verhaal kunnen doen zonder dat een ander mee kan luisteren. [...] Ik

denk dat als iemand aan het loket komt en het gaat privacygevoeligheid opleveren en andere mensen zitten in de wachtkamer dat men het niet volledig uitspreekt. Dat vind ik ook de taak van diegene die achter het Wmo-loket zit om dat op tijd in de gaten te hebben om op die momenten de cliënt mee te nemen naar de spreekkamer. ” (kla. 3)

Ook noemt één van de klantmanagers dat kennis en vaardigheden in de toekomst zo nu en dan moeten worden ‘opgefrist’. Dit kan volgens de klantmanager op een praktische manier.

“ Ik denk dat het best goed is om het zo nu en dan even weer de kennis en vaardigheden op te frissen. Ik denk dat het helemaal niet verkeerd is. Dat hoeft helemaal niet via een officieel bureau of via scholing, maar dat kan met collega’s onderling. Het kan ook door gewoon een stagiaire mee te laten lopen en van te voren afspreken dat die stagiaire op bepaalde dingen gaat letten. ” (kla. 5)

Extra stimuleren eigen verantwoordelijkheid in de toekomst

Bijna alle klantmanagers geven aan dat de eigen verantwoordelijkheid extra gestimuleerd kan worden.

“ Als een cliënt aangeeft dat het niet kan, dan kan het niet, maar dan doe ik denk ik niet altijd genoeg onderzoek of het ook echt niet kan. Je zou kinderen, bij wijze van spreken, kunnen bellen om te vragen of zij de boodschappen voor de ouders zouden willen doen. “ (kla. 1)

“ Op zich is het niet verkeerd om daar in de toekomst wat meer aandacht aan te besteden. ” (kla. 3)

“ Als we er meer aandacht voor willen hebben dan moeten we daar iets mee. Misschien dat we op het beeldscherm filmpjes kunnen afspelen, want daar kijken mensen naar. Een beeldscherm dwingt om te kijken. ” (kla. 5)

“ Ik denk dat we daar wat meer aandacht aan moeten besteden. ” (kla. 6)

Eén van de klantmanagers gaat er vanuit dat de (oudere) cliënten door hun eigen mogelijkheden op het moment dat ze zich bij de gemeente melden.

“ De meeste mensen gaan wel door totdat ze echt niet meer kunnen. De oudere groep is de groep die vroeger de ‘Noaberhulp’ in hun vaandel droegen. Dus die komen niet zomaar. Bovendien worden ze wel geholpen door wat mensen, maar daar hebben ze het dan niet over. Dat zijn in mijn ogen gewoon normale dingetjes, maar je gaat niet structureel bij je buurvrouw de kamer stofzuigen. ” (kla. 4)

De dimensies van eigen verantwoordelijkheid en de bijbehorende instrumenten

Tijdens het interview is gediscussieerd over de verschillende dimensies van eigen verantwoordelijkheid met de bijbehorende instrumenten die bij de Wmo terugkomen. Er is gevraagd of de klantmanagers voorbeelden konden aandragen.

De eigen verantwoordelijkheid als vermogen met straf en beloning als instrumenten is bij de Wmo terug te zien doordat de gemeente de nadruk legt op vraagsturing. De cliënt moet zelf de zorgvraag formuleren voor de voorzieningen die de gemeente beschikbaar stelt. Op het moment dat een cliënt deze verantwoordelijkheid neemt kan hij of zij beloond worden met een voorziening. Doet hij of zij dit niet dan blijft de cliënt zonder voorziening en zal hij of zij het dus zelf moeten oplossen.

Eén van de klantmanagers geeft aan dat de mensen in Oldenzaal op hun rechten werden en worden gewezen.

“ We hadden een ouderenbezoekster, waar op is bezuinigd, die de wijk in ging en mensen wees op hun rechten en plichten. ” (kla. 3)

“ Er wordt door de gemeente genoeg geschreven over waar mensen recht op hebben in het ‘Oldenzaals weekblad’. “ (kla. 3)

De eigen verantwoordelijkheid als aansprakelijkheid, met marktwerking en toezicht als instrumenten, is bij de Wmo terug te zien door de keuzealternatieven die cliënten worden gegeven. Zo kunnen cliënten voor huishoudelijke hulp uit vijf verschillende zorgaanbieders kiezen. Doordat de gemeente vijf zorgaanbieders heeft geselecteerd, komt zij niet voor verrassingen te staan en houdt ze het toezicht.

Twee klantmanagers vullen hier op aan dat dit niet de vijf bekendste organisaties zijn voor de cliënten.

“ De grootste organisaties in de regio, tenminste hier in Oldenzaal, zijn Livo, Carint en de Zorgfederatie. Daar hebben wij geen contract meer mee, maar dat zijn wel organisaties die doorgewinterd zijn hier in Oldenzaal. Waar mensen een abonnement hebben of waar ze al jaren bekend zijn voor hun persoonlijke verzorging of verpleging. Die mensen willen dan per se bij die organisatie blijven of hulp van die organisatie. Zij moeten dan kiezen voor een PGB, maar dat brengt allerlei verantwoordelijkheden met zich mee en het kost vaak extra geld, omdat ze dan de administratie niet willen doen. Dat willen die organisaties dan wel doen, maar dit kost extra geld. ” (kla. 2)

“ Het zijn aanbieders die ze helemaal niets zeggen. Diegenen die weten wat het is, kiezen heel bewust en de rest die laat gewoon wat aanstrepen. Carint is de enige naam die ze kennen. ” (kla. 4)

De eigen verantwoordelijkheid als taak, met het vastleggen van verplichtingen die horen bij een sociale rol als instrument, is bij de Wmo terug te zien doordat er in ‘Het Verstrekkingenboek 2010’ van de gemeente te lezen valt dat er bij hulp in huishouding sprake is van ‘Gebruikelijke Zorg’. In artikel 3.3 van de verordening staat dat als tot de leefeenheid, waar de persoon deel van uitmaakt één of meer huisgenoten behoren die wel in staat zijn de huishoudelijke hulp te verrichten, men niet in aanmerking komt voor hulp bij het huishouden.

“ Ik denk dat je het vooral ziet bij de huishoudelijke hulp. Er wordt zo gauw iemand een kind van 18 jaar in huis heeft een bepaalde tijd van de indicatie afgetrokken. ” (kla. 1)

“ Als je bijvoorbeeld kijkt naar hulp bij het huishouden dan ligt daar wel heel veel over vast. Bijvoorbeeld ‘Gebruikelijke Zorg’. Als jouw partner ziek wordt of niet alles meer kan, wordt van de gezonde partner verwacht dat hij of zij taken of verantwoordelijkheden op zich neemt. Dat staat in het protocol voor hulp bij het huishouden. ” (kla. 2)

“ In een protocol hulp bij het huishouden staat iets in over ‘Gebruikelijke Zorg’. Kinderen vanaf 23 jaar moeten een volledig huishouden kunnen overnemen en ik geloof bij 18 jaar gedeeltelijk. Dat staat in het protocol. ” (kla. 5)

Een ander voorbeeld wordt aangedragen op het gebied van vervoersvoorzieningen.

“ Ik heb het voorbeeld van ‘iemand vraagt regiotaxi aan en is in het bezit van een eigen auto’. Ik vind dat iemand op dat moment geen vervoersprobleem heeft. Er zijn ook gevallen bekend waar de man en vrouw samen een auto hebben en één van de partners geen rijbewijs heeft. Dan vind ik dat de ander toch een plicht heeft om het vervoersprobleem van de ander (die geen rijbewijs heeft) op te lossen. ” (kla. 3)

5.5 Conclusie

De actieve terughoudendheid bij de klantmanager is terug te zien, omdat de gemeente met vraagverheldering haar verantwoordelijkheid ten opzichte van de cliënt wil nagaan. Zodoende is actieve terughoudendheid van de klantmanager gewenst. Klantmanagers willen zelf ook actieve terughoudendheid tonen, omdat zij niet oplossingsgericht willen werken, willen bereiken dat burgers bij zichzelf te rade gaan en burgers vragen naar wat zelf hebben gedaan om het probleem weg te nemen. Klantmanagers praten af en toe in op het geweten van de cliënt, waardoor ze eigen verantwoordelijkheid willen normaliseren. Tenslotte zijn folders over mantelzorg en vrijwilligerswerk beschikbaar. Het effect daarvan lijkt echter nihil, doordat hier nauwelijks naar wordt gekeken. Actieve terughoudendheid bij de klantmanager zal sneller worden gevonden bij lastige en flexibele cliënten.

Een dienstverlenende houding bij de klantmanager is terug te zien, omdat zij de cliënt willen helpen. Bovendien willen ze een compleet beeld krijgen (van de situatie) van de cliënt. Zij leveren daarvoor een inspanning die het verstrekken van meer voorzieningen tot gevolg zou kunnen hebben. Klantmanagers hebben ook de neiging om te zorgen doordat zij na verloop van tijd meer gestandaardiseerd te werk gaan en het aanvraagformulier leidend laten zijn. Ook de intentie van een huisbezoek is deels dienstverlenend. Door een huisbezoek kan een brede intake worden gedaan en kunnen alle beperkingen in kaart worden gebracht. Bovendien kan worden ingespeeld op een toekomstige vraag van die cliënt. Een dienstverlenende houding zal sneller worden gevonden bij cliënten waar de klantmanager een klik mee heeft.

Vraagverheldering wordt door de klantmanagers uitgevoerd op basis van kennis (van wet- en regelgeving), ervaring en intuïtie. Bij de uitvoering van de vraagverheldering hebben de klantmanagers vrijheid. Flexibiliteit en persoonlijk contact worden als belangrijkste voordelen gezien van die vrijheid. Het 'vergeten van dingen' wordt als belangrijkste nadeel genoemd. De klantmanagers hebben ook de vrijheid om over de wijze van toepassing van beleid in specifieke situaties te besluiten. Bij het bieden van vraagverheldering spelen emoties en gevoelens een rol. Zij hebben echter geen invloed op het uiteindelijke advies. De problemen die klantmanagers ondervinden hebben te maken met de grote diversiteit in gesprekken en niet weten wanneer welke cliënt langskomt. Ook ervaren de klantmanagers problemen door het onbegrip bij mensen, doordat de problemen ook met de 'binnenkant' van de cliënten te maken kunnen hebben en door tijdsdruk. De inhoudelijke prestaties van de klantmanagers zijn lastig te meten. Bovendien is het lastig om wat te zeggen over de prestaties in aantallen. Op de lange termijn zou wellicht uit kunnen worden gegaan van een gemiddeld aantal werkprocessen. Om nieuwe cliënten te leren kennen, om een mogelijke woonvoorziening te beoordelen of na een digitale aanvraag wordt een huisbezoek ingepland. Op het moment dat een langdurige relatie met de cliënt bestaat, kan dit betekenen dat de klantmanager minder objectief en minder breed naar diens situatie kijkt. In de toekomst zien de meeste klantmanagers een structurering van de vraagverheldering wel zitten. De digitalisering gaat hen echter te ver. Tenslotte zou in de toekomst aandacht moeten worden besteed aan de privacy bij het loket en het opruisen van de kennis.

Voor de eigen verantwoordelijkheid als vermogen is het instrument van de gemeente de vraagsturing. Burgers worden in Oldenzaal ondersteund doordat zij in het lokale weekblad op hun rechten worden gewezen. Voor eigen verantwoordelijkheid als aansprakelijkheid maakt de gemeente gebruik van keuzealternatieven bij de zorgaanbieders. Er is sprake van een keuze uit vijf, door de gemeente geselecteerde, aanbieders. De eigen verantwoordelijkheid als taak heeft als instrument de binding aan verplichtingen die voortvloeien uit de rol. Dit komt onder andere terug door het protocol 'Gebruikelijke Zorg' voor hulp bij het huishouden. In de toekomst zien de klantmanagers graag dat extra aandacht wordt besteed aan het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid.

6. Interpretatie van de onderzoeksresultaten

De interpretatie van de onderzoeksresultaten staat centraal in dit hoofdstuk. In hoofdstuk 1 zijn al vier onderzoeksvragen opgesteld. Daarin kwamen vier hoofdonderwerpen naar voren: de werkomstandigheden, de kenmerken van vraagverheldering als ‘human service technologie’, ‘governmentality’ en actieve terughoudendheid. In hoofdstuk zes staat het interpreteren van de onderzoeksresultaten verdeeld over de vier hoofdonderwerpen centraal. In § 6.1 wordt gekeken naar de werkomstandigheden van de klantmanager. § 6.2 belicht vraagverheldering als ‘technologie’. In § 6.3 wordt ‘governmentality’ behandeld. In de vierde paragraaf staan actieve terughoudendheid en een dienstverlenende houding centraal. De tweestrijd tussen die twee houdingen is onderwerp van gesprek in de vijfde paragraaf. Tenslotte wordt in § 6.6 de conclusie van dit hoofdstuk gegeven.

6.1 De werkomstandigheden van de klantmanager

Vanuit de resultaten uit de observaties en de interviews kan een interpretatie worden gegeven over de werkomstandigheden van de klantmanager bij de gemeente Oldenzaal. De volgende onderzoeksvraag was geformuleerd in hoofdstuk 1:

- Onder welke werkomstandigheden wordt de vraagverheldering, door de klantmanagers van de gemeente Oldenzaal, ingevuld?

De privacygevoelige omgeving van vraagverheldering aan het loket

Het loket is één van de plekken waar vraagverheldering wordt uitgevoerd. Het Wmo-loket is gevestigd in een hal van het gemeentehuis. Dit is een grote en hoge ruimte waar het geluid door de ruimte galmt. Bezoekers in de wachtruimte kunnen zodoende meeluisteren met het gesprek. Bovendien houden de medewerkers van de buitendienst in deze hal hun pauze en is een printer in die hal aanwezig. Daarnaast loopt vlak boven het loket een brug waar medewerkers van de gemeente elkaar begroeten en met elkaar in gesprek gaan. Er is slechts een klein scherm dat de privacy van de bezoeker aan het loket moet waarborgen. Door deze verschillende factoren is het dikwijls lawaaierig aan het loket en is de privacy voor een bezoeker soms ver te zoeken. Een dergelijke situatie kan er voor zorgen dat de zorgvraag en de vraagverheldering worden beïnvloed, omdat een bezoeker zich niet op zijn gemak voelt en bepaalde (gevoelige) informatie verzwijgt. Hier moet worden opgemerkt dat een bezoeker aan het loket de mogelijkheid heeft om het gesprek in een spreekkamer voort te zetten. Of bezoekers hier van op de hoogte zijn, blijft de vraag. Tijdens de observaties heeft slechts één bezoeker gevraagd om het gesprek in een spreekkamer te vervolgen. Daarnaast is er geen enkele bezoeker geweest die een opmerking heeft gemaakt over het rumoer in de hal. Dit zou te maken kunnen hebben met de positie van de cliënt. Deze wil graag geholpen worden, kampt vaak met een moeilijk probleem en is afhankelijk van de gemeente. Klagen is dan niet één van de vooraanstaande zaken.

Vraagverheldering en de strijd om (betrouwbare) informatie voor een besluit

Tijdens het proces van vraagverheldering worden de klantmanagers voortdurend geconfronteerd met de verzamelde informatie. De uitkomst van vraagverheldering valt of staat met de verkregen informatie aangezien dit de basis is voor het besluit van de klantmanager. Alle relevante informatie moet worden verzameld door middel van verschillende vragen. Doordat de vraagverheldering ongestructureerd is, hangt de volledigheid en correctheid van de informatie af van de deskundigheid van de klantmanagers. Zij stellen de vragen waarmee ze denken alle relevante informatie voor een bepaalde situatie te achterhalen. Het gevaar dat achter deze ongestructureerde vraagverheldering schuilt, is het over het hoofd zien van ‘dingen’. Hierdoor is het mogelijk dat niet alle relevante informatie boven tafel komt.

De informatie van en over cliënten is zo nu en dan lastig te verkrijgen. De problemen en beperkingen van de cliënten zijn zeer uiteenlopend. Zo zijn er cliënten met lichamelijke of verstandelijke beperkingen, chronische ziekten of mensen met psychische problemen. Niet bij alle mensen kan aan de buitenkant worden vastgesteld of hen wat mankeert en wat hen mankeert. Cliënten kunnen zich slechter (of beter) voordoen dan zij daadwerkelijk zijn of een compleet ander verhaal vertellen. Een veelgebruikt argument is de zogenaamde ‘goede dag’. In die situaties wordt het verzamelen van (juiste) informatie bemoeilijkt.

Bij het observeren is naar voren gekomen dat het verkrijgen van echt betrouwbare informatie wordt bemoeilijkt door de creativiteit van de bezoeker in diens omgang met de toelatingsvoorwaarden. Doordat een bezoeker zoekt naar argumenten om (alstubliege) in aanmerking te komen voor een voorziening, kan de betrouwbaarheid van de (eerder) gegeven informatie ter discussie worden gesteld. Een cliënt heeft die voorziening vaak al van te voren in hun hoofd en blijft hier tijdens de vraagverheldering op gefocust. In de zorgvraag weten de bezoekers de voorziening namelijk al letterlijk te verwoorden.

Om toch aan de informatie over de problemen of beperkingen te komen, wordt door de klantmanagers een huisbezoek gedaan of een medische indicatie aangevraagd. Bovendien kan een huisbezoek noodzakelijk zijn, omdat de cliënt een digitale aanvraag heeft gedaan, waardoor nog geen vraagverheldering heeft plaatsgevonden, en zijn situatie nog eerst moet worden beoordeeld. Door een huisbezoek kan er een compleet beeld over de cliënt worden ontwikkeld.

Competenties voor het afhandelen van psychische problemen tijdens de vraagverheldering

Op de website van het digitaal loket van de gemeente Oldenzaal is te vinden dat het Wmo-loket onder andere bedoeld is voor mensen met psychische problemen. In de praktijk blijkt dat de klantmanagers onvoldoende bekwaam zijn op het gebied van deze problemen en dat de ondersteuning hier ook beperkt is. Zo weten de klantmanagers weinig over dit type probleem en is het voor hen lastig om hier mee om te gaan. De ondersteuning, door middel van de sociale kaart is bovendien niet helder, waardoor het doorverwijzen van de cliënt naar andere organisaties of instanties niet vlot verloopt.

Conflicterende verwachtingen en de consequenties daarvan voor vraagverheldering

Voor de klantmanagers lijken tijdens de vraagverheldering conflicterende verwachtingen te bestaan. Enerzijds wil de gemeente, volgens de klantmanagers, de zaak beheersbaar houden en duidelijkheid krijgen over haar verantwoordelijkheid voor het oplossen van het probleem. Deze duidelijkheid vertelt de gemeente of zij moet compenseren of niet. Anderzijds is het idee achter de vraagverheldering om 'de vraag achter de vraag' te achterhalen en een compleet beeld te krijgen van de cliënt. Tussen beide verwachtingen lijkt een bepaald spanningsveld te bestaan. Dit lijkt van invloed op de dienstverlening zoals die wordt verleend in Oldenzaal. Hier wordt op doorgegaan in de vierde en vijfde paragraaf van dit hoofdstuk. In die paragrafen worden actieve terughoudendheid en de dienstverlenende houding besproken.

'Role stress' voor de klantmanager

De klantmanagers zijn werkzaam aan een 'front office'. Dit betekent voor hen dat het moeilijk te voorspellen is wie er aan het loket zal komen, op welk moment en met welke vraag. Daarnaast kunnen de klantmanagers daardoor 'role stress' ervaren. Deze role stress kan worden gezien als werkdruk en uit zich op drie verschillende manieren. Allereerst door middel van 'role conflict'. Zo zijn bepaalde cliënten erg dwingend en gefocust op een bepaalde voorziening, omdat ze denken dat een bepaalde voorziening de juiste voor hen is. Het beleid van de gemeente kan echter anders bepalen, waardoor er vanuit twee partijen inconsistente eisen worden gesteld en er een 'conflict' ontstaat over de aanvraag van een voorziening. Een tweede dimensie is 'role ambiguity'. Er is gebrek aan duidelijke informatie over de verwachtingen en verantwoordelijkheden van de klantmanager. Aan de ene kant lijkt van de klantmanager te worden verwacht dat een brede intake wordt gedaan en daarnaast dienen zij te vragen naar alternatieve oplossingen. Hierboven zijn die conflicterende verwachtingen al kort weergegeven. In paragraaf vier en vijf wordt daar op doorgegaan. De laatste dimensie is 'role overload'. In bepaalde situaties ervaren de klantmanagers tijdsdruk. Dit is bijvoorbeeld het geval op het moment dat de klantmanager achter het loket zit en ziet dat er bezoekers in de wachtruimte zitten. Daarnaast is sprake van tijdsdruk als op een bepaald moment aan een groot aantal werkprocessen moet worden gewerkt. Er zijn dan minder mogelijkheden om een uitgebreider onderzoek te doen wat nadelige gevolgen zou kunnen hebben voor de kwaliteit van een besluit. Dit zou kunnen resulteren in een onterechte toe- of afwijzing van een voorziening.

Veel discretionaire ruimte bij de uitvoering van vraagverheldering

Er wordt tijdens de vraagverheldering geen gebruik gemaakt van een voorgeschreven procedure. De deskundigheid van de klantmanager staat voorop en zij hebben de vrijheid om die vragen te stellen die zij willen. Voor de klantmanagers is deze vrijheid belangrijk, omdat het zorgt voor flexibiliteit in het proces. Er kan op onderwerpen worden ingesprongen die in een unieke situatie belangrijk zijn en er kunnen dingen worden gesignaleerd buiten de vraag om. Ook zorgt de vrijheid voor een beter persoonlijk contact tijdens het proces. Het gesprek verloopt natuurlijker en de bezoeker heeft niet te maken met een 'ambtenaar met

een bril op de neus'. Een unieke behandeling voor iedere cliënt en het natuurlijke verloop van een gesprek zijn kernwaarden voor de klantmanager. Toch zien de klantmanagers ook in dat de vrijheid kan leiden tot het over het hoofd zien van dingen. Het is mogelijk dat daardoor (relevante) informatie niet wordt verkregen met als gevolg een incompleet beeld van de situatie van de cliënt. Bovendien is sprake van minder uniformiteit. In situaties die veel van elkaar weg hebben, kunnen daardoor verschillende vragen worden gesteld. In het Wmo Verstrekkingenboek 2010 van de gemeente Oldenzaal staan aspecten vermeld die zouden moeten worden beoordeeld tijdens de vraagverheldering: medische aspecten, sociale omstandigheden, aanwezige zorg/voorzieningen, ergonomische aspecten, technische aspecten en financiële aspecten. Door de ongestructureerde vraagstelling lijkt het lastig de verschillende aspecten met de bijbehorende onderdelen na te kunnen gaan. Hierdoor kunnen de uitkomsten minder zeker zijn.

Het verder structureren van deze vraagverheldering lijkt rond te dwalen in de gedachten van de klantmanager. Een tool dat hen houvast geeft en ondersteuning biedt bij de uitvoering van de vraagverheldering zou hier een goede optie zijn. Omdat het persoonlijke contact en de flexibiliteit voor de klantmanagers kernwaarden zijn, lijkt de overgrote meerderheid van hen te vinden dat digitalisering van de vraagverheldering te ver gaat.

De klantmanagers in Oldenzaal hebben beleidsvrijheid. Het beleid geeft hen de ruimte om over de wijze van toepassing van beleid te beslissen in specifieke situaties. Doordat bij ieder besluit over een unieke situatie zoveel verschillende factoren op medisch en sociaal gebied meespelen, lijkt deze beleidsvrijheid van groot belang voor de klantmanager.

Als onderdeel van de discretionaire ruimte kan gekeken worden naar de 'citizen-agent narrative'. De beslissingen zijn gebaseerd op de identiteit en het karakter van de cliënt. Niet alle klantmanagers geven te kennen dat deze 'theorie' terugkeert in hun dagelijkse werk, maar door een aantal klantmanagers werden wel situaties genoemd. Een aantal klantmanagers merkt op meer moeite te doen voor een cliënt waar meer sympathie voor bestaat. Het tegenovergestelde wordt ook bevestigd. Een klantmanager geeft aan dat cliënten die dwingend zijn en gefocust op een bepaalde voorziening, het omgekeerde resultaat te zien kunnen krijgen.

Het is lastig de prestaties van de klantmanagers te meten

Het meten van de prestaties van de klantmanagers is lastig. Allereerst omdat voor de vraagverheldering in de gemeente Oldenzaal geen voorgeschreven procedure bestaat en deze dus ongestructureerd wordt uitgevoerd. Door deze discretionaire ruimte stellen de klantmanagers de vragen waarvan zij denken dat die relevant zijn in een bepaalde situatie. Hierdoor is het nauwelijks na te gaan of de inhoudelijke prestaties (de vragen die zij stellen), voldoende (op alle relevante domeinen) zijn geweest om het doel van de gemeente (nagaan of de oplossing binnen de verantwoordelijkheid van de gemeente ligt of de zaak beheersbaar houden) te bereiken. Er kan door de vrijheid niets worden gezegd over de betrouwbaarheid waarmee de klantmanager de acties heeft ondernomen.

Uit het theoretisch kader bleek dat het meten van de prestaties wordt bemoeilijkt door het grote aantal variabelen waar rekening mee moet worden gehouden, omdat cliënten complexe 'wezens' zijn. Voor de vraagverheldering geldt hetzelfde. De klantmanager heeft te maken met de buiten- en binnenkant van een cliënt en bovendien moet rekening worden gehouden met de leefomgeving en de sociale omgeving. Veel variabelen kunnen een rol spelen en maken het meten van de prestaties er niet makkelijker op.

Door de klantmanagers werd in de gesprekken aangegeven dat het lastig is om wat over de prestaties te zeggen in de vorm van aantallen. Er zijn aanvragen die in een kort tijdsbestek kunnen worden afgerond. Daarbij valt te denken aan het verlengen van een gehandicaptenparkeerkaart. Daarnaast zijn er aanvragen die veel meer tijd in beslag nemen, en waar bovendien bezwaar op kan worden aangetekend. Hier kan gedacht worden aan grote woningaanpassingen. Toch zou op de lange termijn van een gemiddeld aantal werkprocessen uit kunnen worden gegaan, omdat de tijdsbesteding voor de verschillende aanvragen zich vereffent. Deze getallen zullen echter niets zeggen over de inhoudelijke prestaties van de klantmanager in de vorm van de relevantie van de acties of de betrouwbaarheid van beslissingen.

Regelmaat en gewenning zorgen voor een minder zakelijke vraagverheldering

Routine heeft invloed op de vraagverheldering door de klantmanagers. Vaste werkpatronen en cliënten die al langer bekend zijn (met meer voorzieningen) bij de gemeente zorgen ervoor dat minder objectief wordt gekeken naar de zorgvraag van de cliënt. Zo zouden vaste werkpatronen volgens een klantmanager leiden tot het sneller aangrijpen van het aanvraagformulier. Dit aanvraagformulier is vervolgens leidend tijdens het verdere proces. Wanneer een cliënt al langer bekend is bij de gemeente (met meerdere voorzieningen) zou deze een minder gedegen en subjectiever onderzoek krijgen dan een nieuwe cliënt. In beide situaties wordt minder strak naar de zorgvraag van de cliënt gekeken en wordt sneller een aanvraag ingediend.

Een goed ingelichte cliënt, die weet wat hij wil en onbegrip toont

In de zorgvraag weet de bezoeker, over het algemeen, de voorziening waar hij naar op zoek is letterlijk te noemen. De cliënt lijkt bewust bij de gemeente te komen en precies te weten wat hij wil. De belangstelling voor en de kennis over een gemeentelijke voorziening lijkt mede te worden opgewekt door bekenden. Zij lijken met hun informatie van invloed op de zorgvraag en op het proces van vraagverheldering. Een drietal voorbeelden uit de observaties waaruit dit blijkt:

- De scootmobielen die worden verstrekt door de gemeente Oldenzaal kennen drie verschillende snelheden 10, 12 en 15 km per uur. Nadat in week 25 een cliënt langskwam bij het loket met het verhaal dat zijn buurman op zijn snellere scootmobiel had gezeten, kwam de man in kwestie enige tijd later zelf langs met het verhaal dat hij graag zijn scootmobiel zou willen inruilen voor een snellere scootmobiel.
- Een oudere vrouw vraagt hulp bij de huishouding aan. Nadat het aanvraagformulier is ingevuld en door de klantmanager wordt gevraagd van welke van de vijf organisaties voor hulp bij het huishouden de cliënt gebruik wil maken, vraagt de vrouw zich af wat haar vriendin laatst tegen haar heeft gezegd over haar zorgaanbieder.
- Een vrouw die 35 weken zwanger was en van wie de man stratenmaker is, wilde hulp in de huishouding aanvragen. Haar man maakt door zijn werk lange dagen en zou daardoor niet in staat zijn een huishouden te voeren. De klantmanager geeft echter aan dat het huishouden wordt gezien als een taak die vooruitgeschoven kan worden waardoor haar man dit werk ook 's avonds of in het weekend zou kunnen doen. De vrouw geeft aan dat ze het gek vindt dat haar vriendin, van wie de man vrachtwagenchauffeur is, toentertijd wel hulp bij het huishouden kreeg toen ze zwanger was.

Het onbegrip bij cliënten wordt door de klantmanagers tijdens hun werk als één van de obstakels ervaren. Cliënten lijken niet te begrijpen dat voor het verkrijgen van een voorziening een bepaald proces moeten worden doorlopen. Zij verwachten een voorziening te krijgen op het moment dat ze binnenstappen bij de gemeente. Bovendien kunnen mensen niet begrijpen waarom een bekende wel een voorziening kan krijgen voor zijn beperking en waarom zij zelf niet in aanmerking kunnen komen. De cliënt lijkt hiermee te laten zien dat de hulp van de gemeente heel 'gewoon' is.

6.2 Vraagverheldering als 'human service technologie'

De onderzoeksresultaten kunnen worden geïnterpreteerd voor de kenmerken van vraagverheldering als 'human service technologie'. In hoofdstuk 1 was de volgende onderzoeksvraag te zien:

- Wat zijn de kenmerken van 'de technologie' vraagverheldering, zoals deze te herkennen zijn bij de uitvoering van het proces door de klantmanagers?

Onduidelijkheid binnen vraagverheldering

Aan het loket heeft de klantmanager te maken met niet te bepalen kennis over het fysieke, psychische en/of sociale functioneren van de cliënt. Aan de hand van verschillende vragen probeert de klantmanager de beperking of het functioneren van de cliënt in kaart te brengen. In gevallen waar een diagnose is gesteld of verwijzing van de arts wordt ontvangen, is de kennis voor de klantmanager te bepalen en onderkennen zij geen problemen. Toch hebben lang niet alle cliënten duidelijke medische informatie beschikbaar. Bovendien zijn niet alle problemen aan de buitenkant van de cliënt te signaleren. Een cliënt kan zich anders voordoen, een ander verhaal vertellen en de klantmanager voor de gek houden. Cliënten

kunnen aangeven dat zij niet dagelijks last hebben van de problemen. De gevolgen van een bepaalde beperking kunnen voor de één groter zijn dan voor de ander en zijn soms lastig te bepalen. Misschien dat de één door vermoeidheidsklachten nog 100 meter kan lopen en een ander nog een kilometer. Ook beschikken de klantmanagers over beperkte kennis op het gebied van psychische problemen. Als ze er wel wat van weten dan is de sociale kaart nog steeds niet helder. Zij kunnen daardoor weinig met de aanvraag van deze cliënten. Om deze onduidelijkheid weg te nemen, wordt door de klantmanagers gevraagd om een medische indicatie door Ausems & Kerkvliet.

Behalve niet te bepalen kennis over het fysieke of psychische functioneren van de cliënt, is voor de klantmanagers tijdens de vraagverheldering aan het loket ook geen zicht op de woonsituatie van de cliënt. Om deze kennis te vergaren, plannen zij regelmatig een huisbezoek in. Hierdoor kan de klantmanager een beeld krijgen over het functioneren van de cliënt in de eigen omgeving. Deze huisbezoeken geven de klantmanagers ook de gelegenheid om (nader) kennis te maken met de cliënt, zodat zij een breder beeld kunnen krijgen van die cliënt.

Vraagverheldering als moreel systeem en een moreel beladen relatie

Vraagverheldering kan worden gezien als een moreel systeem. Dit komt tot uitdrukking door de toelatingsvoorwaarden die de klantmanagers gebruiken. Deze toelatingsvoorwaarden worden de bezoeker voorgelegd om aan te geven of de cliënt ook daadwerkelijk in aanmerking zou kunnen komen voor een bepaalde voorziening. In de Wet maatschappelijke ondersteuning staat dat iedereen mee moet kunnen doen in de maatschappij. Het bepalen of een bezoeker in staat is mee te kunnen doen, wordt geconcretiseerd aan de hand van die toelatingsvoorwaarden. Door het gebruik van die voorwaarden wordt door de klantmanagers een morele beoordeling gegeven over de status van de cliënt. De status dat zij zelfstandig mee kunnen doen en dus niet hoeven te worden gecompenseerd of de status dat ze niet mee kunnen doen en dus moeten worden gecompenseerd. De cliënt wordt geclassificeerd en hoopt binnen de toelatingsvoorwaarden te vallen, zodat hij een voorziening verstrekt krijgt. Door de bezoeker te categoriseren, heeft de klantmanager morele redenen voor de acties die hij vervolgens onderneemt. De bezoeker moet worden gecompenseerd en daarom wordt een 'veranderingsprocedure' geselecteerd. Deze veranderingsprocedure expliciteert zich in het krijgen van een bepaalde voorziening.

Bovendien is sprake van een moreel beladen relatie tussen de klantmanager en de bezoeker, omdat de klantmanager bij de vraagverheldering keuzes maakt over de toekenning van middelen. Het beleid wijst de klantmanagers van de gemeente Oldenzaal over het algemeen de weg. Eén klantmanager geeft aan dat het beleid een uitweg biedt op het moment dat aanvragen van bezoekers gevoelig liggen en een keuze over de toekenning van middelen moet worden gemaakt. Rondom het beleid bestaat beleidsvrijheid waardoor klantmanagers nog steeds keuzes kunnen of moeten maken over de toekenning van bijvoorbeeld tijd of geld. Ook worden door de klantmanagers keuzes gemaakt over de aandacht en tijd die zij de bezoeker schenken en het inlevingsvermogen dat zij tonen. Met name voor bezoekers waar sympathie voor bestaat, wordt veel moeite gedaan door de klantmanagers. Dwingende cliënten kunnen op minder inspanning rekenen.

Kijkend naar die keuzes, kan worden gezegd dat het per klantmanager verschilt in hoeverre emoties en gevoelens van invloed zijn. Zo stelt een klantmanager dat het van invloed is en zijn er klantmanagers die zeggen dat het geen invloed heeft.

Kennis, ervaring en intuïtie bepalen de vragen

In de eerste plaats maken de klantmanagers hun beslissingen of stellen zij hun vragen op basis van de kennis die zij hebben. Dit is kennis met betrekking tot het Wmo-beleid van de gemeente Oldenzaal dat geldt voor de verschillende voorzieningen welke de gemeente verstrekt. Naast die kennis is de kennis over de mogelijke beperkingen of problemen van een cliënt een belangrijke basis. Tussen deze twee dient de klantmanager de link te leggen.

Behalve kennis speelt ervaring een belangrijke rol tijdens de vraagverheldering. Door de jaren heen weten klantmanagers hoe ze om dienen te gaan met bepaalde situaties of hoe ze door een verhaal kunnen prikken. Ook de achtergrond en de opleiding van de klantmanager zullen van invloed zijn op hoe de klantmanager in het proces van vraagverheldering staat.

Vragen van klantmanagers zijn tenslotte gebaseerd op intuïtie of 'gevoel'. Zoals eerder is geconstateerd kunnen bezoekers zich anders voordoen dan zij daadwerkelijk zijn. Het kan zijn dat bezoekers zich 'aanstellen', maar ook dat bezoekers zich beter voordoen dan zij daadwerkelijk zijn. Ook hier moeten de klantmanagers doorheen kunnen prikken aan de hand van hun intuïtie. Zo geeft het functioneren van de cliënt de klantmanagers al enige duidelijkheid over de beperkingen en mogelijkheden van de cliënt.

Het gesprek is van invloed op de uitkomst

Het contact zou in belangrijke mate de uitkomst of het effect van de technologie, in dit geval de vraagverheldering, bepalen, omdat op die manier de interventie bij (het leven van) de cliënt wordt overgedragen aan de bezoeker. Het contact tijdens de vraagverheldering is op verschillende manieren van invloed op de uiteindelijke uitkomst. De vier mogelijke uitkomsten van vraagverheldering zijn in de resultaten van de observaties uitgewerkt en zijn mogelijk doordat zowel de klantmanager als de bezoeker de intentie kan hebben om aan te vragen of niet. Daarbij moet worden aangetekend dat een aanvraag indienen voor de bezoeker altijd mogelijk is. Het contact heeft in dit onderzoek in 6 van de 36 gevallen gezorgd dat een bezoeker afzag van een aanvraag. De klantmanager wist de bezoeker tijdens het gesprek te overtuigen dat de kans heel klein zou zijn dat deze geaccepteerd zou worden. In de overige gevallen werd een aanvraag ingediend. Het is echter niet te zeggen of de bezoeker op die momenten ook daadwerkelijk recht had op een voorziening, waardoor het gesprek geen directe invloed kan hebben gehad. Toch kunnen de woorden van de klantmanager er voor zorgen dat de bezoeker bij zichzelf te rade gaat, waardoor het gesprek tijdens de vraagverheldering resultaat kan opleveren voor de lange termijn.

Hierboven is getoond dat het contact een rol kan spelen op het moment dat een bezoeker geen recht heeft op een voorziening. Het contact speelt op een andere manier nog een belangrijke rol. Door het in kaart brengen van de problemen en/of beperkingen van de bezoeker, kan de klantmanager nagaan of deze problemen van de bezoekers vragen om een extra of een andere voorziening. Bovendien zou de bezoeker zelf niet hoeven te weten welke voorziening bij het probleem past. Door het contact kan de klantmanager achter de juiste voorziening(en) komen.

De invloed van het contact wordt nog extra bevestigd doordat aan het loket verschillende 'typen' bezoekers worden ontvangen. Op het moment dat een bezoeker zich tijdens het gesprek dwingend of zelfs agressief opstelt, zal hij eerder het tegenovergestelde resultaat bereiken. Daarnaast zullen bezoekers waar sympathie voor bestaat kunnen rekening op een dienstverlenende houding en daarmee op een positievere uitkomst.

6.3 'Governmentality'

Een interpretatie van de onderzoeksresultaten voor governmentality wordt in deze paragraaf gegeven. De onderzoeksvraag die in het eerste hoofdstuk stond geformuleerd, luidt:

- Op welke manier wordt gebruikt gemaakt van (de instrumenten van) 'governmentality' tijdens het proces van vraagverheldering om de eigen verantwoordelijkheid te stimuleren?

In de aanloopfase, bij aankomst aan het loket, wordt op het moment dat de klantmanager nog niet klaar is voor het gesprek, van de bezoeker gevraagd om plaats te nemen in de wachtruimte. In deze ruimte zijn onder andere folders aanwezig die de eigen verantwoordelijkheid van de burger zouden kunnen stimuleren. Deze folders hebben betrekking op mantelzorg en vrijwilligerswerk. Het effect van deze folders lijkt echter beperkt. Tijdens de observaties viel op dat niet of nauwelijks naar de folders werd gekeken.

Wanneer de bezoeker aan het loket kan verschijnen en zijn of haar zorgvraag heeft verwoord, start het proces van vraagverheldering. Deze procedure heeft het doel om de problemen of de beperkingen van de bezoeker te achterhalen en om de bezoeker op een vriendelijke manier te woord te staan. Maar daarnaast is de gemeente ook bezig om het gedrag en het denken van de bezoeker te vormen en te normaliseren. Dit gebeurt door middel van verschillende vragen die door de klantmanager aan de bezoeker worden gesteld. Zo wordt onder andere gevraagd wat de aanleiding is voor de zorgvraag en hoe de bezoeker zich voor de tijd heeft weten te redden. Bovendien stellen de klantmanagers vragen waarin zij de toelatingsvoorwaarden voor het verstrekken van bepaalde voorzieningen meenemen en vragen die gerelateerd zijn aan mogelijke alternatieve oplossingen voor de bezoeker. Ook bepaalde opmerkingen van de

klantmanager tijdens de vraagverheldering zijn een voorbeeld waardoor governmentality terug te zien is in het proces. Zo wil een klantmanager het gedrag en denken van de bezoeker normaliseren, door aan te geven dat het gaat om gemeenschapsgeld.

Voor het krijgen van een voorziening moeten door de bezoeker een aantal stappen worden doorlopen. De vraagverheldering vormt 'slechts' de fase voor het indienen van een aanvraag, zonder dat die aanvraag überhaupt hoeft te worden goedgekeurd. Deze bureaucratische procedure kan worden gezien als een extra horde voor de bezoeker. Tijdens het onderzoek is opgevallen dat bezoekers sneller de neiging hebben om af te haken op het moment dat zij meer moeite moeten doen om een voorziening te krijgen.

Het gebruik van wet- en regelgeving, wat volgens de klantmanagers de basis is voor de vragen die zij stellen, kan gezien worden als een materiële inscriptie. Deze regelgeving drukt zich uit in de toelatingsvoorwaarden die tijdens de vraagverheldering worden genoemd, waardoor de klantmanagers probeert het gedrag en het denken van de cliënt te beïnvloeden en de eigen verantwoordelijkheid van de cliënt te normaliseren.

In het theoretisch kader is over vier verschillende dimensies van eigen verantwoordelijkheid gesproken: vermogen, aansprakelijkheid, taak en deugd. Voor deze dimensies zijn verschillende specifieke instrumenten beschikbaar om de eigen verantwoordelijkheid te stimuleren. Allereerst richt de gemeente Oldenzaal zich op vraagsturing wanneer het gaat om eigen verantwoordelijkheid als vermogen. Een bezoeker die blijft zitten, hoeft niet te rekenen op hulp van de gemeente in de vorm van een voorziening. Zij dienen zelf het voortouw te nemen. In het verleden werden burgers op hun rechten en plichten gewezen door een ouderenbezoekster. Hier is echter op bezuinigd, waardoor mensen nog meer het eigen initiatief moeten nemen. Eén van de klantmanagers laat weten dat de burgers op dit moment nog wel via het plaatselijke weekblad worden geïnformeerd over de voorzieningen bij de gemeente.

De marktwerking, het instrument bij eigen verantwoordelijkheid als aansprakelijkheid, wordt door de gemeente Oldenzaal ook toegepast. De bezoeker aan het loket wordt gevraagd een keuze te maken uit bijvoorbeeld een vijftal zorgaanbieders. Doordat de bezoeker de keuze zelf maakt, is hij zelf verantwoordelijk voor de gevolgen. Punt is wel dat de gemeente de vijf zorgaanbieders heeft geselecteerd en hiermee controle houdt en niet voor verrassingen komt te staan. Veel bezoekers zijn echter bekend met een organisatie die buiten deze vijf organisaties valt, waardoor zij zich genoodzaakt voelen te kiezen voor een PGB bij die andere zorgaanbieder. Zodoende beïnvloedt de gemeente de keuze voor een PGB. Omdat cliënten vaak zelf de administratie niet bij kunnen houden, moeten zij daar nog weer extra voor betalen.

Eigen verantwoordelijkheid als taak, heeft het binden aan verplichtingen die voortvloeien uit de rollen als instrument. Op het moment dat een burger huishoudelijke hulp aanvraagt, wordt gekeken of niemand binnen dat huishouden in staat is die taak op zich te nemen. In het protocol 'Gebruikelijke Zorg' staat dat van partners en kinderen van boven de 23 jaar mag worden verwacht dat zij deze taak op zich nemen. Dit is een typisch voorbeeld hoe burgers worden gebonden aan verplichtingen die voortkomen uit hun rol.

De vierde en laatste dimensie van eigen verantwoordelijkheid is deugd. De Wmo op zich is hier het instrument. Door de Wmo kunnen vrijwilligerswerk en mantelzorg worden gestimuleerd en ondersteund. Zoals Ossewaarde (2006) al aangaf, moeten de cliënt en alle betrokkenen voor elkaar gaan zorgen. Mensen kunnen hierdoor burgerschapscompetenties ontwikkelen waarmee ze deugden kunnen leren.

Governmentality en de bijbehorende instrumenten keren, zoals hier boven te zien is, zo nu en dan terug bij de vraagverheldering en de uitwerking van de Wmo in de gemeente Oldenzaal. De gemeente, en dan met name de klantmanagers, zijn hier echter niet volledig bewust mee bezig. De eigen verantwoordelijkheid van de burger kan in de toekomst nog extra worden gestimuleerd. Door in de toekomst extra aandacht te schenken aan governmentality, zou dit een ondersteunende rol in dit proces kunnen spelen.

6.4 Actieve terughoudendheid en een dienstverlenende houding

In deze paragraaf wordt een interpretatie gegeven voor de onderzoeksresultaten gerelateerd aan actieve terughoudendheid en, zijn tegenhanger, de dienstverlenende houding. In hoofdstuk 1 was reeds de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

- Hoe is actieve terughoudendheid terug te zien bij de dienstverlener tijdens het proces van vraagverheldering?

Actieve terughoudendheid

Het doel van de Wet maatschappelijke ondersteuning is dat iedereen mee kan doen in de maatschappij. Wanneer mensen niet mee kunnen doen, kunnen zij de hulp van de gemeente inschakelen. Toch is de gemeente Oldenzaal niet in iedere situatie verantwoordelijk voor het verstrekken van een voorziening aan de cliënt. Per situatie moet worden beoordeeld of gecompenseerd dient te worden of niet. Van de klantmanagers zorg bij de gemeente Oldenzaal wordt daarom verwacht dat zij kritisch kijken naar de aanvragen en niet direct zorgen. De klantmanager wil zelf niet oplossingsgericht werken en bereiken dat de cliënt bij zichzelf te rade gaat. Daarmee lijkt de klantmanager zich bewust van de intenties van de gemeente en lijken zij dit door te willen laten werken in de vraagverheldering.

In het proces van vraagverheldering kan actieve terughoudendheid worden herkend. De klantmanagers geven zelf aan dat zij kritisch om willen gaan met de aanvragen van bezoekers, waardoor zij laten zien niet de neiging te hebben om direct te zorgen. Zij nemen vragen daarom niet direct op, maar proberen deze terug te kaatsen naar de burger waardoor ze optreden als een 'botsbal'. Zo wordt nadrukkelijk gevraagd wat de aanleiding is voor de aanvraag of welke verandering in de situatie van de cliënt heeft plaatsgevonden. De klantmanagers stellen vragen over de eigen initiatieven van de bezoeker, zij vergelijken de mogelijkheden van de bezoekers met de toelatingsvoorwaarden en informeren naar de alternatieve oplossingen in de sociale omgeving of in de vorm van algemene voorzieningen. Aan de hand van dergelijke vragen beoogt de klantmanager de zelfredzaamheid van de burger te vergroten. Bij hulp in de huishouding is dit terug te zien doordat gevraagd wordt naar andere 'mensen' die binnen het huishouden aanwezig zijn en het werk kunnen overnemen. Voor vervoersvoorzieningen wordt nadrukkelijk gevraagd naar de loopafstand en de mogelijkheden om met het openbaar vervoer te reizen. Wat betreft deze initiatieven van de klantmanagers, wordt vaak roet in het eten gegooid door de bezoeker. Bezoekers gaan creatief om met de toelatingsvoorwaarden. Op het moment dat de toelatingsvoorwaarden door de klantmanager worden gegeven en de bezoeker niet in aanmerking dreigt te komen, gebruiken zij hun creativiteit om alsnog argumenten te geven waarom zij wel een voorziening van de gemeente zouden moeten krijgen. Zo kwam een vrouw voorbij aan het loket die last had van haar arm en daarom zou ze regiotaxi aan willen vragen. De klantmanager gaf aan dat ze hierdoor nog wel gebruik zou kunnen maken van het openbaar vervoer. Toen ze dit hoorde, gaf ze aan dat ook last had van vermoeidheid en dat ze ook problemen had met lopen. Naast de toelatingsvoorwaarden noemen de klantmanagers alternatieve oplossingen. Het effect van het noemen van de oplossingen lijkt beperkt. Zo is bij het inzetten van de sociale omgeving een veel gehoord argument dat deze mensen (familie, vrienden, burens) het erg druk hebben.

Door de beperkte mogelijkheden wat betreft de inzet van de sociale omgeving wordt de oplossing voor de bezoeker meer richting een voorziening van de gemeente geduwd. Bovendien gebruikt de bezoeker creativiteit zodat een voorziening van de gemeente de oplossing is. Het 'niet oplossingsgericht willen werken' van de klantmanager lijkt hierdoor te worden bemoeilijkt.

Tijdens de interviews geven enkele klantmanagers aan dat zij denken dat lastige cliënten actieve terughoudendheid bij de klantmanager uitlokken. Deze cliënten zijn gefocust op een bepaalde voorziening, maar de klantmanager lijkt daardoor minder de neiging te hebben om direct te zorgen. Bovendien wordt door een klantmanager aangegeven dat flexibele cliënten er toe kunnen worden bewogen om te kiezen voor een andere oplossing. Hieruit kan worden opgemaakt dat cliënten die of flexibel of onverbiddeijk zijn het snelst kunnen rekenen op actieve terughoudendheid.

Door de eigen verantwoordelijkheid van burgers te normaliseren tijdens de vraagverheldering willen de klantmanagers de neiging om direct te zorgen onderdrukken. Zo geeft één van de klantmanagers aan dat zij de bezoeker tijdens het gesprek er op wijst dat het gemeenschapsgeld betreft. In veel gevallen zetten de cliënten de aanvraag toch door en lijkt het effect gering te zijn. Toch kunnen de cliënten bij zichzelf te rade gaan en de boodschap in de toekomst mee laten wegen.

Een dienstverlenende houding

Het idee achter vraagverheldering is dat 'de vraag achter de vraag' wordt achterhaald en breed wordt gekeken. De klantmanager wil zelf graag een zo compleet mogelijk beeld van de cliënt en doet daarom een brede intake. Hierdoor kan verder worden gekeken dan alleen het probleem waar de cliënt zelf mee komt. Deze bredere intake wordt door de klantmanagers als reden genoemd om op huisbezoek te gaan. Bovendien noemt één van de klantmanagers 'het alvast voorbereid zijn op de toekomstige vraag' als argument. De klantmanager wil er voor de cliënt zijn en alle problemen die zich voordoen verhelpen. Deze brede intake (door middel van een huisbezoek) strookt wellicht met het idee van vraagverheldering, maar is bovendien een inspanning waardoor meer voorzieningen van de hand zouden kunnen worden gedaan. Hierdoor blijft de klantmanager niet met beide handen op de rug zitten en laat hij de burger niet aan zet, maar neemt hij zelf het initiatief om de andere problemen van de cliënt, en daarmee de mogelijkheid voor andere voorzieningen, te bekijken.

Een dienstverlenende houding is te herkennen in het proces van vraagverheldering. De klantmanager wil de bezoeker helpen. In 4 van de 36 gevallen tijdens de observaties werd geïnformeerd naar extra voorzieningen naast de voorziening waar de cliënt in eerste instantie voor kwam of werd nog extra geïnformeerd naar de situatie van de cliënt. Dit zijn inspanningen die passen bij een dienstverlenende houding. De dienstverlenende houding van de klantmanager keert ook terug doordat aan het einde van het gesprek, nadat een conclusie was getrokken, wordt geïnformeerd naar de persoonlijke situatie met betrekking tot andere voorzieningen. Er moet gezegd worden dat de cliënt bijna altijd aangaf nog geen belang te hebben bij die voorzieningen, maar deze vragen lijken toch een belangrijke rol spelen. In de eerste plaats, omdat de klantmanager klantgericht wil werken en probeert alle mogelijke beperkingen van de cliënt te compenseren. Zij proberen de situatie van de cliënt volledig in beeld te krijgen en de cliënt te helpen waar nodig. Maar daarnaast moet worden gezegd dat de cliënt hierdoor aan het denken wordt gezet. Zij houden deze voorziening in hun achterhoofd en daarmee is de kans groter dat zij in de toekomst sneller zullen terugvallen op die voorziening van de gemeente. Overigens blijkt uit één van de argumenten voor een huisbezoek dat de klantmanager zelf ook al nadenkt over de toekomstige vraag van de burger. De zelfredzaamheid van de burger neemt daardoor niet direct een prominente plaats in en de klantmanager laat de neiging zien om direct te zorgen.

Het dienstverlenende karakter wordt volgens één van de klantmanagers veroorzaakt doordat men als klantmanager na verloop van tijd gestandaardiseerd te werk gaat. Dit leidt ertoe dat vrij snel naar een aanvraagformulier wordt gegrepen en dat deze vervolgens leidend is. Tijdens de observaties bleek dat in 3 van de 27 gevallen vrijwel direct na het starten van het gesprek naar het aanvraagformulier werd gegrepen. Overigens kan niet worden gezegd of de reden hiervoor het gestandaardiseerd werken is. Doordat een groot aantal aanvragen wordt aangenomen, lijkt de klantmanager zich er van bewust dat vraagverheldering een soort eerste selectie of buffer is. Een aanvraag heeft nog geen directe gevolgen. Een andere klantmanager geeft aan snel de klik te maken tussen de beperking en de voorziening. Uit het snel willen grijpen naar een aanvraagformulier en het snel maken van een klik, blijkt het dienstverlenende karakter van de klantmanager en de neiging om direct te willen zorgen. Zij willen er voor de cliënt zijn en hetgeen mogelijk is voor de cliënt bewerkstelligen.

Uit de interviews blijkt dat cliënten, waar de klantmanager een goede klik mee heeft of waar sympathie voor bestaat, sneller kunnen rekenen op een grotere inspanning door de klantmanager. Een dienstverlenende houding lijkt daarmee sneller te worden getoond wanneer 'een klik' bestaat met de cliënt.

Voorzichtigheid met de resultaten van het aantal aanvragen

Voor de resultaten van de actieve terughoudendheid en de dienstverlenende houding tijdens de observaties kan worden gekeken naar het aantal keer dat een aanvraag werd ingediend. In 30 van de 36 gevallen werd een aanvraag ingediend. Bij 6 van de 36 nieuwe aanvragen of herindicaties werd dit niet gedaan. Het ging hier om 3 aanvragen voor huishoudelijk hulp waar de sociale omgeving kon worden ingezet en om 3 aanvragen voor vervoersvoorzieningen, waarbij of het openbaar vervoer of een eigen vervoersmiddel als alternatieve oplossing fungeerden. Door een aantal verschillende vragen te stellen, achterhaalden de klantmanagers de mogelijke alternatieven voor de bezoeker. Toch is het lastig iets over de actieve terughoudendheid of de dienstverlenende houding te zeggen. In de eerste plaats, omdat een bezoeker recht kan hebben op een voorziening van de gemeente, omdat geen enkele andere mogelijk-

heid was en dit zo staat gegeven in het beleid. Daarnaast mag de bezoeker ook altijd een aanvraag indienen, wanneer hij dat zelf wenst.

6.5 Een tweestrijd

Er lijkt sprake van een tweestrijd voor de klantmanagers. Aan de ene kant willen zij actieve terughoudendheid tonen. Zij krijgen van de gemeente mee dat kritisch moet worden bekeken of de gemeente verantwoordelijk is voor een oplossing en willen zelf niet oplossingsgericht werken. Daarnaast lijkt het idee achter vraagverheldering de brede intake te zijn. De klantmanagers willen zelf ook een compleet beeld van de cliënt krijgen en de cliënt helpen. Die brede intake is een inspanning waar extra of andere problemen van de cliënt worden achterhaald, waardoor meer voorzieningen zouden kunnen worden verstrekt. Deze tweestrijd wordt vooral duidelijk doordat de klantmanagers tijdens de vraagverheldering informeren naar de eigen initiatieven van de bezoeker. Wat heeft de bezoeker zelf gedaan om het probleem op te lossen. Ook wordt gevraagd naar de alternatieve oplossingen voor de cliënt en worden de toelatingsvoorwaarden genoemd. Maar daarnaast vragen zij naar de situatie van de cliënt (met betrekking tot andere voorzieningen) en gaan ze zelf op zoek naar de problemen. De klantmanagers lijken daarom tijdens de vraagverheldering voortdurend in een dilemma te verkeren. Op het moment dat de klantmanagers een brede intake doen en op dat moment extra problemen van de cliënt achterhalen, kunnen zij hier over zwijgen of de cliënt hier op wijzen met het 'risico' dat de cliënt voor deze problemen een voorziening aanvraagt. Aan de ene kant zullen zij dus de neiging hebben om voor de cliënt te zorgen, omdat ze de cliënt kunnen helpen. Aan de andere kant weten zij ook dat ze deze neiging moeten onderdrukken en de cliënt eerst aan zet moeten laten om zo de kosten van de Wmo beheersbaar te houden. Uit de interviews komt naar voren dat de kenmerken en eigenschappen van de cliënt een uitweg lijken te bieden voor de klantmanager om een beslissing te maken in die tweestrijd. Zo doen klantmanagers meer moeite voor cliënten waar ze een klik mee hebben en tonen zij sneller actieve terughoudendheid bij flexibele en 'onverbidelijke' cliënten.

De tweestrijd kan incongruentie in de vraagverheldering tot gevolg hebben. De ene klantmanager kan een meer dienstverlenende houding aannemen terwijl een collega actieve terughoudendheid toont. Deze incongruentie kan betrekking hebben op de dienstverlening naar dezelfde cliënt, maar ook naar verschillende cliënten.

6.6 Conclusie

Vraagverheldering wordt onder andere uitgevoerd aan het loket. Een omgeving die privacygevoelig is. Daardoor zou mogelijke relevante informatie over de cliënt verborgen kunnen blijven. Vraagverheldering valt of staat met de verkregen informatie, omdat op basis hiervan een besluit wordt genomen. Voor het verkrijgen van die informatie is de deskundigheid van de klantmanager van belang, omdat het proces ongestructureerd is. Het vergaren van informatie wordt bemoeilijkt, omdat niet alle problemen aan de buitenkant zichtbaar zijn en cliënten zich anders voor kunnen doen. Er is niet te bepalen kennis over het functioneren van de cliënt. Tevens moet de betrouwbaarheid van de informatie worden overwogen, omdat cliënten creatief zijn. Dit doen zij om de voorziening te krijgen waarop ze zijn gefocust. In de zorgvraag weet de cliënt deze voorziening vaak al te noemen. Zij zouden al geïnformeerd kunnen zijn over de voorziening door bekenden. De vragen die klantmanagers stellen om de informatie te krijgen zijn gebaseerd op hun kennis, ervaring en intuïtie. Dit is voornamelijk kennis over wet- en regelgeving (beleid). Met de toelatingsvoorwaarden uit het beleid bepalen ze de status van de cliënt voor het in aanmerking komen van een voorziening. De relatie met de cliënt is moreel beladen, omdat de klantmanager keuzes moet maken over de toekenning van middelen.

Bij vraagverheldering hebben de klantmanagers veel discretionaire ruimte. Dit biedt hen flexibiliteit tijdens dit proces en het contact met de cliënt is persoonlijk. Het risico is aanwezig dat dingen over het hoofd worden gezien. De klantmanagers hebben ook beleidsvrijheid, zodat ze over de wijze van toepassing van beleid in specifieke situaties kunnen besluiten. De discretionaire ruimte heeft tot gevolg dat meer inspanning kan worden gedaan voor sympathieke cliënten. Door de discretionaire ruimte en het grote aantal variabelen is het meten van de prestaties van de klantmanagers lastig.

Vraagverheldering loopt niet altijd even vloeiend. Met het afhandelen van psychische problemen hebben de klantmanagers meer moeite. Bovendien ervaren zij bij het uitvoeren van hun werk op bepaalde momenten werkdruk.

Klantmanagers worden beïnvloed door twee inconsistente verwachtingen. Enerzijds moeten zij kritisch omgaan met de aanvraag van de cliënt. De gemeente is niet altijd verantwoordelijk. Dit uit zich bijvoorbeeld in het vragen naar alternatieve oplossingen en het terugkaatsen van vragen. Daarnaast is het idee achter vraagverheldering dat zij een compleet beeld krijgen van de cliënt. Klantmanagers kijken 'verder' en informeren naar andere voorzieningen en de situatie van de cliënt. Zodoende is er een tweestrijd.

Vraagverheldering is niet alleen een procedure om informatie te verzamelen. Ook het denken en het gedrag van de burger wordt gevormd en de eigen verantwoordelijkheid wordt genormaliseerd. Dit doen de klantmanagers door te vragen naar de aanleiding voor de vraag, door te vragen naar de verandering in de situatie en door alternatieve oplossingen te noemen. Ook door het gebruik van het beleid, in de vorm van de toelatingsvoorwaarden, willen de klantmanagers het gedrag vormen. Foldes en posters lijken minder effect te hebben, omdat de cliënt deze op dit moment nog links laten liggen.

Het gesprek is van invloed op de uitkomst van vraagverheldering, omdat de klantmanager een bezoeker soms weet te overtuigen dat een aanvraag indienen zinloos is. Maar ook omdat door een brede intake extra of andere voorzieningen naar voren kunnen komen.

7. Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk start in de eerste paragraaf met het geven van beknopte antwoorden op de onderzoeksvragen. In § 7.2 wordt de probleemstelling uit dit onderzoek beantwoord aan de hand van een aantal hoofdthema's in een samenhangend verhaal. Paragraaf drie zal in het teken staan van de aanbevelingen die op basis van dit onderzoek kunnen worden gegeven. De beperkingen en suggesties voor verder onderzoek zijn onderwerp van gesprek in § 7.4. Tenslotte wordt in § 7.5 een laatste opmerking gemaakt.

7.1 De onderzoeksvragen beantwoord

In het vorige hoofdstuk zijn de interpretaties van de onderzoeksresultaten gegeven. Daarin is reeds een onderscheid gemaakt tussen de vier onderzoeksvragen uit dit onderzoek. In deze paragraaf worden de onderzoeksvragen nog eens kort beantwoord. Deze antwoorden vormen de basis voor de beantwoording van de probleemstelling in de volgende paragraaf.

- *Onder welke werkomstandigheden wordt de vraagverheldering, door de klantmanagers van de gemeente Oldenzaal, ingevuld?*

Vraagverheldering wordt onder andere uitgevoerd aan het loket. Het loket is gevestigd in een hal van het gemeentehuis. Een omgeving die privacygevoelig is, waardoor het verstrekken van informatie door de cliënt wordt ontmoedigd. Voordat de vraagverheldering begint heeft de klantmanager al te maken met tegenstrijdige verwachtingen. Vanuit de gemeente wil men nagaan of de gemeente verantwoordelijk is voor het bieden van een voorziening, maar anderzijds wordt bij vraagverheldering gevraagd om een zo compleet mogelijk beeld van de situatie van de cliënt en het blootleggen van problemen. Hierdoor kan de klantmanager tijdens het proces voor dilemma's komen te staan. Bij de uitvoering van vraagverheldering heeft de klantmanager veel vrijheid. De flexibiliteit en het persoonlijke contact worden als grootste voordelen van deze werkwijze gezien. Er kunnen echter ook 'dingen' over het hoofd worden gezien. En juist informatie is de basis voor het besluit van een klantmanager. Door de vrijheid hangt de correctheid en volledigheid van die informatie af van hun deskundigheid. Bovendien wordt het verkrijgen van informatie bemoeilijkt door andere factoren. Vraagverheldering wordt uitgevoerd bij een 'ingewikkelde' cliënt. Niet alle problemen zijn aan de buitenkant zichtbaar, cliënten gaan creatief om met toelatingsvoorwaarden en alternatieve oplossingen en zijn vaak goed ingelicht (door bekenden) over een voorziening waardoor ze hier op gefocust blijven. Vrijheid kan bovendien voor minder uniformiteit in de vraagverheldering zorgen. Zo kunnen klantmanagers verschillende houdingen laten zien bij verschillende 'typen' cliënten. Door de vrijheid en het grote aantal variabelen wordt het meten van de prestaties bemoeilijkt. Tenslotte kunnen klantmanagers na verloop van tijd vaste werkpatronen aannemen of een 'relatie' met een cliënt opbouwen, waardoor ze minder objectief naar een situatie kijken.

- *Wat zijn de kenmerken van 'de technologie' vraagverheldering, zoals deze te herkennen zijn bij de uitvoering van het proces door de klantmanagers?*

Bij vraagverheldering is sprake van niet te bepalen kennis over het functioneren van de cliënt. Zij kunnen zich anders voordoen en de klantmanager voor de gek houden en bovendien kunnen gevolgen niet altijd goed worden ingeschat. Bovendien hebben klantmanagers minder kennis over psychische problemen waardoor ze veel minder met die aanvragen kunnen. Vraagverheldering is een moreel systeem. Door het gebruik van toelatingsvoorwaarden wordt een status aan de cliënt gegeven. Naar aanleiding hiervan kan een 'veranderingsprocedure', in de vorm van een voorziening, worden verstrekt. Bovendien maakt de klantmanager morele keuzes over de toekenning van een voorziening, de beschikbare tijd of het getoonde inlevingsvermogen. Vraagverheldering is in eerste instantie gebaseerd op kennis. Ervaring en intuïtie komen in veel situaties echter ook goed van pas. Het gesprek tijdens de vraagverheldering beïnvloedt de uiteindelijke uitkomst. Zo kan de cliënt worden overtuigd geen aanvraag te doen, maar kunnen door een brede intake ook extra of andere voorzieningen worden ontdekt.

- *Op welke manier wordt gebruikt gemaakt van (de instrumenten van) 'governmentality' tijdens het proces van vraagverheldering om de eigen verantwoordelijkheid te stimuleren?*

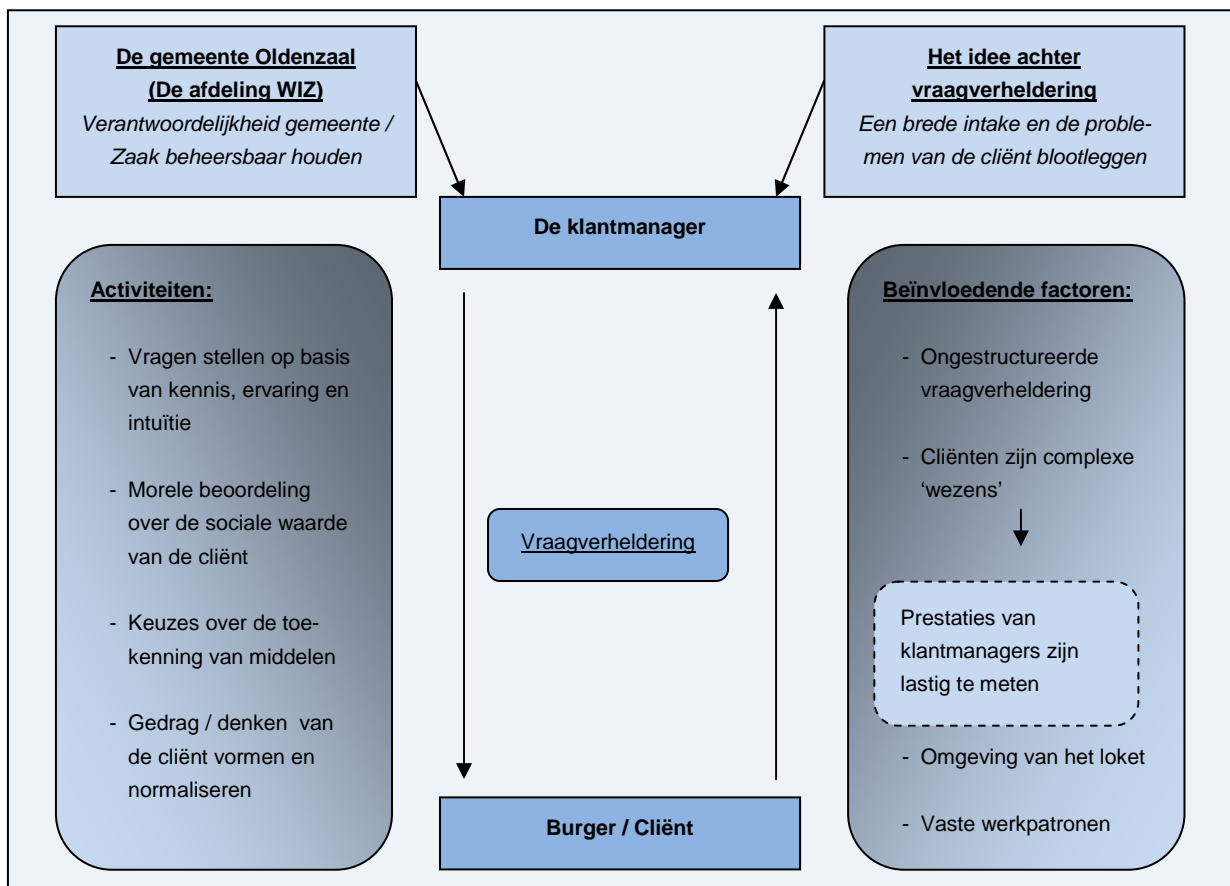
Tijdens de vraagverheldering wordt aan de hand van verschillende vragen, geprobeerd het gedrag en het denken van de cliënt te vormen en te normaliseren. Zo wordt gevraagd naar de aanleiding voor de vraag en hoe de cliënt zich voor de tijd heeft weten te redden. Ook materiële inscripties, als wet- en regelgeving en folders, zijn terug te vinden rondom vraagverheldering en kunnen het gedrag en denken van de cliënt beïnvloeden. Voor het bevorderen van de eigen verantwoordelijkheid maakt de gemeente Oldenzaal gebruik van vraagsturing voor het verkrijgen van een voorziening, marktwerking en keuzealternatieven inzake aanbieders van voorzieningen en het binden aan verplichtingen die voortvloeien uit de sociale rol door bijvoorbeeld te verwijzen naar het protocol 'Gebruikelijke Zorg'.

- *Hoe is actieve terughoudendheid terug te zien bij de dienstverlener tijdens het proces van vraagverheldering?*

Klantmanagers vullen vraagverheldering in met twee houdingen. Zij tonen actieve terughoudendheid door vragen naar de burger terug te kaatsen, door te vragen naar alternatieve oplossingen en door het noemen van toelatingsvoorwaarden. Daarmee onderdrukken zij de neiging om direct te zorgen. Daarnaast zijn zij ook dienstverlenend doordat ze een brede intake doen, de problemen van de cliënt blootleggen en vragen naar de 'situatie' van de cliënt. Inspanningen die kunnen zorgen dat meer voorzieningen van de hand worden gedaan. Tussen deze houdingen bestaat zodoende een spanningsveld wat dilemma's voor de klantmanager kan opleveren. Op het moment dat zij problemen bij de cliënt zien en deze kunnen koppelen met een voorziening kunnen zij deze aandragen of de cliënt eerst aan zet laten en vraagsturing bij de cliënt stimuleren. Misschien dat de cliënt het nog niet direct als een probleem ziet of dit probleem nog kan verhelpen. Iets wat meer strookt met de gedachte van zelfredzaamheid. De houding lijkt mede te worden beïnvloed door de kenmerken/eigenschappen van de cliënt. Cliënten die te dwingend of te flexibel zijn, kunnen sneller rekenen op actieve terughoudendheid. Cliënten waar sympathie voor bestaat kunnen rekenen op meer inspanning en op een dienstverlenende houding.

In model 1, op de volgende pagina, zijn de antwoorden die in het vorige hoofdstuk en in dit hoofdstuk te vinden zijn, nog eens visueel weergegeven.

Model 1: Vraagverheldering bij de gemeente Oldenzaal



7.2 De invulling van het proces van vraagverheldering

Aan het begin van dit rapport is de probleemstelling opgesteld. Deze luidt als volgt:

- *Hoe wordt het proces van vraagverheldering ingevuld door de klantmanagers zorg van de gemeente Oldenzaal en welke factoren spelen daarbij een rol?*

Vraagverheldering wordt door de klantmanagers in de gemeente Oldenzaal op een bepaalde manier ingevuld. Alhoewel de klantmanager een behoorlijke vinger in de pap heeft, staat de uitvoering niet op zichzelf. Om de klantmanager heen zijn allerlei 'ingrediënten' die het uiteindelijke 'product', de vraagverheldering, mede ontwikkelen en vormgeven. Om vraagverheldering in Oldenzaal te begrijpen wordt aan de hand van een aantal thema's een samenhangend verhaal over dit proces geschreven teneinde de probleemstelling uit dit onderzoek te kunnen beantwoorden.

Met inconsistente verwachtingen het veld ingestuurd

Niet alle (typen) vragen die tijdens de vraagverheldering worden gesteld, lijken met elkaar door één deur te kunnen. Vragen die op dat moment het meest in het oog springen, hebben betrekking op het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid bij de burger en vragen waarin 'de neiging om te zorgen' naar voren komt. Uit de observaties bleek dat klantmanagers bij de cliënt informeren naar oplossingen buiten de gemeente om en vragen terugkaatsen naar de burger. Zo vragen zij naar de aanleiding voor de vraag en de verandering in de situatie. Daarentegen polsen zij ook bij de cliënt hoe hun situatie op dit moment is en kijken zij naar andere voorzieningen. Het lijkt enigszins opmerkelijk dat beide 'typen' vragen voorkomen in een proces van vraagverheldering, maar de vraag is of dit inderdaad zo opmerkelijk is.

De Wmo is een brede participatiewet, die moet zorgen dat iedereen mee kan doen. Burgers hebben daarbij eerst hun eigen verantwoordelijkheid. Vervolgens zouden vrijwilligers of mantelzorgers in kunnen worden gezet en op het laatste moment zou de gemeente hulp kunnen bieden door middel van een voorziening. Voor de gemeente is het van belang dat wordt vastgesteld of zij daadwerkelijk een voorziening moet bieden of dat een burger het probleem zelfstandig kan oplossen. Om de zaak beheersbaar te houden moet hier strak naar worden gekeken. Vraagverheldering is in Oldenzaal onderdeel van die Wmo. Zoals blijkt uit de theorie, is het bekijken van de mens als geheel en 'de vraag achter de vraag' achterhalen het idee achter dit proces. Diverse leefgebieden van de cliënt moeten in kaart worden gebracht, zodat de gemeente hierop kan inspelen.

Hierboven ontstaat de tegenstrijdige verwachting waar de klantmanager al mee worden geconfronteerd voordat vraagverheldering begint. Enerzijds willen ze de zelfredzaamheid bevorderen en de verantwoordelijkheid van de gemeente afschermen door naar alternatieve oplossingen te vragen. Anderzijds willen ze een brede intake en een compleet beeld krijgen van de cliënt. Waar de eigen verantwoordelijkheid van de burger bij de eerstgenoemde werkwijze wordt benadrukt, biedt de klantmanager in het tweede geval de helpende hand en denken zij mee over een oplossing voor de cliënt.

Door deze inconsistente verwachtingen kunnen klantmanagers tijdens hun werk voor dilemma's komen te staan. Door de brede intake en het complete beeld dat zij over de cliënt willen hebben, bestaat de mogelijkheid dat zij naast de gevraagde voorziening een extra voorziening opmerken die relevant is voor de cliënt. In het licht van de eigen verantwoordelijkheid zou de cliënt zelf met de zorgvraag moeten komen. Om de zaak beheersbaar te houden en omdat het hier om publieke dienstverlening gaat, moet de klantmanager de dienstverlening niet stimuleren. In dergelijke situaties ontstaan dilemma's.

Het bevorderen van eigen verantwoordelijkheid is problematisch

Uit de observaties kwam naar voren dat in 30 van de 36 gevallen een aanvraag werd ingediend voor een voorziening na de vraagverheldering. Dit lijkt niet te stroken met de gedachte van de gemeente om de eigen verantwoordelijkheid bij de burger te stimuleren. Vraag is natuurlijk wat hiervan de oorzaak is.

Met vraagverheldering heeft de gemeente, en meer specifiek de klantmanager, de gelegenheid om de mogelijkheden tot het nemen van de eigen verantwoordelijkheid bij de burger in kaart te brengen. Om de

eigen verantwoordelijkheid te bevorderen, kan allereerst naar een alternatieve oplossing worden gekeken. Bestaat voor de cliënt een mogelijkheid om het probleem op een andere manier op te lossen. Vervolgens kan worden onderzocht of een collectieve voorziening het probleem van de cliënt kan wegnemen. Wanneer ook een collectieve voorziening niet kan voldoen, moet worden gekeken welke individuele voorziening het probleem oplost. Voor het verstrekken van de individuele voorzieningen gelden bepaalde toelatingsvoorwaarden.

Klantmanagers proberen via deze weg de eigen verantwoordelijkheid bij de burger zoveel mogelijk te stimuleren. Zij worden daarin echter belemmerd door de cliënt en de gemeente. Klantmanagers informeren over het algemeen naar een alternatieve oplossing voor de cliënt. Zij krijgen hier van de burger vaak nul op het rekest. Er wordt veelvuldig aangegeven dat zij geen mogelijkheid zien om het probleem op die manier weg te nemen. Als argument wordt gegeven dat familie of bekenden geen tijd hebben, niet in de directe omgeving wonen of dat met de burens slechts beperkt contact wordt onderhouden. Deze oplossingen zijn voor de cliënt geen optie. Tijdens de vraagverheldering worden cliënten nauwelijks tot geen collectieve voorzieningen aangeboden. In de gemeente Oldenzaal is op dit moment niet een legio aan dergelijke voorzieningen voorhanden, waardoor dit ook wordt bemoeilijkt voor de klantmanager. De individuele voorziening is de laatste optie voor de cliënt. Deze voorzieningen worden niet zomaar door een klantmanager verstrekt. Zij noemen tijdens de vraagverheldering de toelatingsvoorwaarden die hiervoor gelden. Door hun creativiteit weten cliënten deze voorwaarden eenvoudig te omzeilen. Hiervoor gebruiken zij onder andere hun 'binnenkant'. Pijn of een slechte conditie zijn immers niet aan de buitenkant zichtbaar. Bovendien kunnen cliënten, wanneer zij zouden willen, de klantmanager in de maling nemen. De kennis over het functioneren van de cliënt is lang niet altijd te bepalen.

Doordat alternatieve oplossingen over het algemeen voor de cliënt geen optie zijn, de gemeente een beperkt aantal collectieve voorzieningen heeft en deze nauwelijks worden aangevraagd tijdens de vraagverheldering en de cliënt creatief omgaat met de toelatingsvoorwaarden voor een individuele voorziening, lijkt het eindigen van vraagverheldering in een aanvraag een logisch gevolg.

De gemeente wordt gezien als 'warenhuis'

Vraagverheldering is een contact tussen de klantmanager en de cliënt. Naast de klantmanager levert de cliënt een aanzienlijke bijdrage aan het verloop van dit proces. Niet alleen het daadwerkelijke probleem van de cliënt, maar ook hetgeen hij zegt, denkt of juist achterwege laat, beïnvloedt de vraagverheldering. Vanuit de woorden, gedachten en acties van deze burgers lijkt het dat de burger de gemeente op dit moment ziet als een groot warenhuis.

Burgers lijken het proces van vraagverheldering omslachtig te vinden en niet te snappen dit noodzakelijk is alvorens zij in aanmerking kunnen komen voor een voorziening. Zij denken, op het moment dat ze de weg naar de gemeente inslaan, dat de voorziening al binnen is. Eenmaal binnen kijken ze rond welke 'producten' ze nodig hebben, maar ook welke producten familie en bekenden van de gemeente hebben ontvangen, om die vervolgens aan te vragen. Uit het onderzoek kwam al naar voren dat bekenden een rol spelen in de 'ontwikkeling' van een zorgvraag van een cliënt. Het lijkt voor burgers belangrijk dat zij minstens hetzelfde krijgen als een goede bekende. Dit wordt duidelijk uit het onbegrip bij cliënten. Cliënten snappen vaak niet dat situaties tussen cliënten anders kunnen liggen waardoor zij niet hetzelfde verstrekt krijgen als een goede bekende of niet dezelfde rechten hebben. De burger lijkt het heel normaal te vinden dat de gemeente er direct voor hen is op het moment dat een probleem zich voordoet.

De gemeente is voor de burger een goedkope manier om aan een voorziening te komen. Voor de burger is het een groot voordeel dat 'producten' veel goedkoper of soms zelfs (bijna) gratis zijn. Ook dit is een belangrijke reden voor de burger om aan te kloppen bij de gemeente, want gedurende het onderzoek is opgevallen dat de burger vaak meer moeite heeft met het betalen van eigen bijdrages.

Geconcludeerd kan worden dat de gemeente voor de burger een makkelijke en voordelige manier is om aan een voorziening te komen. Burgers denken recht te hebben op een voorziening. Bijvoorbeeld doordat een goede bekende dit ook heeft. Dit kan er toe leiden dat burgers zijn gefocust op een voorziening en, zoals duidelijk werd, alternatieve oplossingen geen optie zijn en toelatingsvoorwaarden worden omzeild.

Vraagverheldering en de strijd om informatie

Een belangrijke functie van vraagverheldering is het achterhalen van alle relevante informatie om tot een juist besluit te komen inzake het al dan niet verstrekken van een voorziening. Hier wordt een klantmanager bij iedere nieuwe zorgvraag mee geconfronteerd.

Het verzamelen van die informatie is niet eenvoudig, aangezien dit wordt belemmerd door een aantal factoren. De privacygevoelige omgeving rondom het loket kan de cliënt belemmeren in het verstrekken van persoonlijke informatie. Informatie over cliënten kan bovendien lastig te verkrijgen zijn doordat problemen niet aan de buitenkant kunnen worden opgemerkt. Daarnaast kunnen cliënten op de hoogte zijn van een voorziening en hier op gefocust blijven, waardoor ze zich anders voordoen of de zaak bedriegen om die voorziening verstrekt te krijgen. Daarmee is sprake van niet te bepalen kennis over het functioneren van de cliënt.

De ongestructureerde vraagverheldering is een andere factor die het verzamelen van informatie kan bemoeilijken. Deze vrijheid vinden de klantmanagers prettig werken. Bij hen komen cliënten aan het loket die allemaal een uniek verhaal vertellen waar voortdurend andere factoren een rol spelen. Door de vrijheid kunnen zij op een persoonlijke manier omgaan met iedere cliënt. Bovendien biedt de huidige methode voor vraagverheldering flexibiliteit. Klantmanagers kunnen inspringen op onderwerpen die volgens hen in een specifieke situatie relevant zijn. Desalniettemin heeft ongestructureerde vraagverheldering niet alleen maar voordelen. De volledigheid van de verzamelde informatie hangt af van de deskundigheid van de klantmanager. Klantmanagers kunnen 'dingen' over het hoofd zien waardoor niet alle relevante informatie boven tafel komt. Zodoende bestaat een grotere strijd om informatie door de vrijheid die klantmanagers hebben.

Het geringe gebruik van 'governmentality'

Naast dat vraagverheldering de functie heeft om alle relevante informatie te achterhalen, is het ook de procedure om het gedrag en het denken van de burger te beïnvloeden.

Tijdens de vraagverheldering proberen de klantmanagers aan de hand van verschillende vragen de burger aan het denken te zetten met betrekking tot hun eigen verantwoordelijkheid. Klantmanagers vragen naar de aanleiding voor de zorgvraag, de verandering in de situatie en of misschien een mantelzorger uit de 'sociale omgeving' kan helpen.

Daarnaast is voor de klantmanager kennis over de wet- en regelgeving de basis voor het uitvoeren van vraagverheldering. Met deze materiële inscriptie, uitgedrukt in de toelatingsvoorwaarden voor een voorziening, wordt getracht het gedrag en het denken van de burger te vormen. Eigen verantwoordelijkheid wordt bovendien genormaliseerd doordat sporadisch wordt geprobeerd op het geweten van de burger in te praten. Folders met betrekking tot mantelzorg en vrijwilligerswerk, zijn een andere materiële inscriptie die de eigen verantwoordelijkheid wellicht zouden kunnen stimuleren. Deze zijn te vinden in de wachtruimte en aan het loket.

Toch moet worden geconcludeerd dat de klantmanagers op dit moment voornamelijk bezig zijn om te vragen naar de alternatieve oplossingen om de eigen verantwoordelijkheid van de burger te stimuleren. Zij gaan snel akkoord wanneer een cliënt aangeeft geen alternatieve oplossingen te hebben. Het effect van de materiële inscripties in Oldenzaal lijkt beperkt. Het beleid, één van de materiële inscripties, wordt gemakkelijk omzeild doordat cliënten, met hun creativiteit, aan de toelatingsvoorwaarden weten te voldoen. Daarnaast lijkt het erop dat nauwelijks naar de folders wordt gekeken. De folders die daarnaast bij het loket staan gepresenteerd, hebben betrekking op een gemeentelijke voorziening. Dit lijkt tegendraads met de ideeën van de gemeente over de Wmo op dit moment. Aan de hand van governmentality lijkt de gemeente de burger op dit moment nog niet richting meer eigen verantwoordelijkheid te kunnen bewegen.

Incongruente dienstverlening

Cliënten zijn allemaal verschillend en hebben allemaal hun unieke kenmerken en eigenschappen. In dit onderzoek kwam naar voren dat cliënten die sympathie oproepen sneller kunnen rekenen op meer inspanning van de klantmanager. Cliënten die dwingend of agressief zijn, zouden kunnen rekenen op een

teggengestelde houding.

De diversiteit in behandelingen kan gelinkt worden aan de tegenstrijdige verwachtingen van de klantmanager. Hierdoor zouden zij in de ene situatie meer dienstverlenend kunnen opereren en anders situaties juist meer actieve terughoudendheid kunnen tonen.

Tenslotte geeft de ongestructureerde vraagverheldering de klantmanager de mogelijkheid om cliënten op verschillende manieren te benaderen en te behandelen. Zo kunnen de gronden waarop een besluit gebaseerd is uiteenlopen, omdat er geen controletool is.

7.3 Aanbevelingen

Naar aanleiding van de voorgaande hoofdstukken zullen in deze paragraaf een aantal aanbevelingen worden gegeven voor de uitvoering van het proces van vraagverheldering bij de gemeente Oldenzaal.

- Het heroverwegen van de locatie van het Wmo-loket

Het Wmo-loket is op dit moment gelegen in een omgeving die privacygevoelig te noemen is. Collega's die in de buurt van het loket met elkaar in gesprek gaan, bezoekers in de wachtruimte die kunnen meeluisteren met het gesprek en het kleine scherm dat de bescherming van de bezoeker moet waarborgen zijn hier debet aan. De locatie van het loket moet zodoende worden heroverwogen. Omdat de gespreksonderwerpen aan het loket voor veel cliënten gevoelig liggen, zal de privacy bij een eventuele nieuwe locatie goed moeten worden gewaarborgd.

Op het moment dat er geen mogelijkheden zijn om het loket naar een alternatieve locatie te verplaatsen, moeten klantmanagers zich er terdege van bewust zijn dat het gesprek wellicht in een spreekkamer moet worden voortgezet. Het aanvoelen van die situatie is hierin heel belangrijk. Wanneer het gespreksonderwerp er om vraagt of wanneer het de klantmanager nodig lijkt, zullen de klantmanagers moeten ingrijpen. Dit kan de cliënt een aangenamer gevoel geven waardoor meer informatie los komt.

- Structureren van de vraagverheldering

De ongestructureerde vraagverheldering biedt de klantmanager ruimte voor flexibiliteit en persoonlijk contact, maar geeft de klantmanager ook meer ruimte om zowel actieve terughoudendheid als een dienstverlenende houding te tonen. Door vraagverheldering verder te structureren kan de kans op incongruentie in de dienstverlening worden verkleind en ontstaat meer uniformiteit. Bovendien is de kans dat 'dingen' over het hoofd worden gezien een stuk kleiner. Door een instrument of tool te gebruiken waarin de hoofdzaken staan vermeld, is er een controle voor de klantmanager dat alle relevante informatie is binnengehaald. Op die manier worden de aanvragen van cliënten op dezelfde gronden beoordeeld.

De vraag blijft natuurlijk tot hoever de structurering moet gaan. Een digitalisering van de vraagverheldering gaat volgens veel klantmanagers te ver, omdat het natuurlijke verloop van een gesprek voor hen belangrijk is en het persoonlijke contact op die manier wordt ingeperkt. De digitalisering biedt echter een aantal grote voordelen. Allereerst bestaat de mogelijkheid tot het maken van een efficiëntieslag. Door digitalisering van de vraagverheldering bestaan mogelijkheden om onder de normtijd voor een aanvraag te werken. Bovendien kunnen de gegevens van de cliënt worden vastgelegd en makkelijk en snel worden opgehaald. Op dit moment worden de cliëntgegevens niet bewaard wanneer tijdens de vraagverheldering geen reden lijkt voor een aanvraag. Op het moment dat een cliënt terugkomt bij een andere klantmanager moet de vraagverheldering volledig worden herhaald. Wanneer de gegevens bewaard blijven, is dit niet nodig. Ook kunnen gegevens makkelijk en snel worden doorgespeeld naar partnerorganisaties. Er zal bij de invoering van digitale vraagverheldering moeten worden nagedacht of de functie aan het loket moet worden ingevuld door een hoger opgeleide of dat hier bijvoorbeeld een (lageropgeleide) klantmedewerker kan worden ingezet.

- Het overwegen van meer (inkomensafhankelijke) eigen bijdrages

Burgers lijken de gemeente te zien als een warenhuis. Het is voor hen een makkelijke en goedkope oplossing om aan een middel te komen. Op het moment dat zij meer moeten gaan betalen, door bijvoorbeeld eigen bijdrages, lijken zij veel minder geïnteresseerd in de voorzieningen. Door meer (inkomensafhankelijke) eigen bijdrages in te voeren, kan de vraag naar voorzieningen al voor een deel worden ge-

remd. Hier wordt uitgegaan van het feit dat de groep die een voorziening echt nodig heeft, minder problemen heeft met het betalen van een eigen bijdrage. Er moet wel in overweging worden genomen dat de 'financieel zwakkeren' in de samenleving niet te zwaar moeten worden belast. Daarmee zou het doel van de Wmo 'iedereen moet mee kunnen doen in de samenleving' in de verdrukking kunnen komen.

- Op een andere manier naar de alternatieve oplossingen vragen

Bij het vragen naar de alternatieve oplossingen krijgen de klantmanagers op dit moment vaak nul op het rekest. De cliënten worden 'te lief' gevraagd naar die alternatieven en zouden directer moeten worden ondervraagd over hun mogelijkheden. Zo zou de klantmanager bij hulp in de huishouding kunnen vragen wat de sociale omgeving kan doen in plaats van te vragen of er iemand is die wat zou kunnen doen.

Wanneer cliënt aangeeft geen alternatieve oplossingen te hebben, wordt hier snel mee akkoord gegaan. Er kan echter, in twijfelgevallen, vaak nog meer onderzoek worden gedaan naar die oplossingen. Zo zouden klantmanagers kunnen nagaan wat de afstand voor een cliënt is naar de een bushalte of kan contact op worden genomen met de kinderen.

- Het 'verbeteren' van de collectieve voorzieningen

Tijdens de observaties viel op dat in 30 van de 36 gevallen een aanvraag werd ingediend voor een voorziening van de gemeente. Dit komt neer op een percentage van 83,3%. Een percentage dat aan de hoge kant lijkt en dat, met het oog op de hoge kosten van de Wmo, zal moeten slinken. In veruit de meeste gevallen ging het om individuele voorzieningen. Wanneer het om een collectieve voorziening ging, had de aanvraag zo goed als altijd betrekking op de Regiotaxi. Om dit te verbeteren en de kosten te drukken, zal de gemeente hier wat aan moeten doen. In de gemeente Oldenzaal zijn op dit moment een aantal instanties en activiteiten te vinden die de vraag naar individuele voorzieningen kunnen remmen. Een voorbeeld is Stichting Welzijn Ouderen die actief is om de sociale contacten van de burger in Oldenzaal te bevorderen, maaltijdvoorzieningen te regelen en die een ouderenadviseur op pad stuurt om ouderen te helpen bij het vinden van de juiste hulpdienst. Toch kan het pakket aan collectieve voorzieningen in de gemeente Oldenzaal nog verder worden uitgebreid. Tijdens de observaties viel op dat vooral de vervoersvoorzieningen en de huishoudelijke hulp populair waren bij de cliënten. Op het gebied van die voorzieningen zijn voor de gemeente nogal wat mogelijkheden. Zo bestaat op dit moment in Oldenzaal niet zoiets als een klussendienst, een dienst voor het onderhoud van tuinen of een vervoersdienst door vrijwilligers. Voor een boodschappendienst worden de cliënten op dit moment doorgestuurd naar de plaats Lonneker. De eerste twee diensten krijgen vorm in het (nieuwe) project 'Service in de Stad'. Het doorvoeren hiervan lijkt daarom verstandig. Bij de aanvragen valt op dat vaak gevraagd wordt naar de Regiotaxi. De Regiotaxi is een collectieve voorziening, maar op dit gebied zou de gemeente nog een slag kunnen maken. Zo kan de gemeente busjes met vrijwilligers laten rijden. Op die manier bespaart de gemeente op de personeelskosten en de aanbestedingskosten. Op dit moment worden door de klantmanagers slechts sporadisch collectieve voorzieningen aangedragen tijdens de vraagverheldering. Door dit verder te ontwikkelen, kunnen de klantmanagers ook extra collectieve voorzieningen opnemen tijdens hun vraagverheldering, kunnen zij cliënten daar naartoe verwijzen en kan de vraag naar individuele voorzieningen worden afgeremd.

- Het, in eerste instantie, achterhouden van de toelatingsvoorwaarden

De toelatingsvoorwaarden worden vaak door de klantmanagers al vrij snel in gesprek aangehaald. De cliënt weet daardoor precies waar hij aan moet voldoen om de voor hem gewenste voorziening te krijgen. Cliënten weten vaak voor welke voorziening zij komen en zijn daarom creatief om (alsnog) aan de voorwaarden te voldoen. Dit komt de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie niet ten goede. Er kan daarom worden aanbevolen om de toelatingsvoorwaarden niet expliciet te noemen, maar die informatie door het stellen van indirecte vragen te achterhalen.

- Meer en beter gebruik maken van 'governmentality'

In de wachtruimte liggen op dit moment verschillende folders waar, door het geringe aantal bezoekers dat daar plaatsneemt, niet tot nauwelijks naar wordt gekeken. In de eerste plaats zouden de folders die betrekking hebben op de eigen verantwoordelijkheid (vrijwilligerswerk, mantelzorg) een prominentere plaats in kunnen nemen. Hier valt bijvoorbeeld te denken aan het plaatsen van die folders op ooghoogte en op de tafels naast de zitplaatsen. Het gebruik van de televisie voor het promoten van de eigen verantwoor-

delijkheid (vrijwilligerswerk, mantelzorg) zou hier een andere optie zijn. Bewegende beelden trekken toch sneller de aandacht van de bezoeker.

Aan het loket staan op dit moment folders die betrekking hebben op huishoudelijke hulp en de vervoersvoorziening Regiotaxi. Deze keuze valt te begrijpen aangezien de situatie er ongeveer vier jaar terug, bij de invoering van de Wmo, een stuk rooskleuriger uitzag. Nu echter bezuinigd moet worden op de Wmo lijkt de plek minder voor de hand te liggen. Burgers moeten immers niet sneller op voorzieningen van de gemeente Oldenzaal worden gewezen.

Bovendien zou de gemeente advertenties kunnen plaatsen in het lokale weekblad of in de regionale krant of kunnen flyeren om de burger aan het denken te zetten.

- Het verbeteren van het afhandelen van vragen over psychische problemen

Het loket is niet alleen voor mensen met chronische ziekten of lichamelijke klachten, maar ook voor mensen met psychische problemen. De klantmanager ondervindt hier in de praktijk meer problemen mee dan bij de andere beperkingen. De klantmanagers zouden extra trainingen of cursussen op dit gebied kunnen gebruiken of extra informatie moeten ontvangen over hoe zij met deze beperkingen om kunnen gaan. Bovendien liet één van de klantmanagers weten dat de sociale kaart, waardoor cliënten naar instellingen kunnen worden doorverwezen, niet helder is. De sociale kaart zou daarom nog eens moeten worden herzien om de omgang met psychische problemen voor de klantmanager te vergemakkelijken.

- Het vergroten van de intersubjectiviteit door onderlinge discussies

Naarmate de tijd vordert bestaat de kans dat de routine erin sluipt. Vraagverheldering wordt uitgevoerd op de automatische piloot. Dit kan zorgen voor onoplettendheid en minder objectiviteit. Om deze routine er uit te halen, zouden de klantmanagers onderling met elkaar in discussie/overleg kunnen gaan over hoe zij de vraagverheldering uitvoeren. Op die manier wordt je als klantmanager toch even wakker geschud, van goede adviezen voorzien en wordt de intersubjectiviteit vergroot.

- Het trainen en informeren van de klantmanagers voor het brengen van een slechte boodschap

De gemeente Oldenzaal wil bezuinigen op het gebied van de Wmo. Als onderdeel hiervan zal de klantmanager vaker een 'negatieve' boodschap moeten brengen aan het adres van de cliënt. Omdat het over het algemeen gaat om situaties die beladen zijn met emoties en gevoelens, hoeft het geven van een dergelijke boodschap 'niet in de koude kleren te gaan zitten'. Het is daarom van groot belang dat de klantmanagers weten hoe ze de cliënt moeten aanspreken en hoe ze in die situaties dienen te handelen.

7.4 Beperkingen en suggesties voor verder onderzoek

Alhoewel uit dit onderzoek interessante conclusies en aanbevelingen kunnen worden gehaald, zijn toch enkele beperkingen in het onderzoek te herkennen. Voor het observeren zijn de bezoekers aan het loket gevraagd of zij het een probleem zouden vinden dat de onderzoeker mee zou luisteren en kijken bij het gesprek. Hierdoor bestaat de mogelijkheid dat zij zich anders hebben gedragen dan zij normaal zouden doen. Ditzelfde geldt voor de klantmanagers. Ondanks dat zij niet wisten waar de onderzoeker naar keek tijdens de observaties, weten zij wel dat ze geobserveerd worden, waardoor zij zich anders kunnen gedragen. In beide gevallen zou dit een mogelijke invloed kunnen hebben op de invulling van het proces van vraagverheldering.

Een beperking van dit onderzoek is dat de vraagverheldering alleen vanuit het standpunt van de klantmanager is beschreven. Er is gekeken en geluisterd naar hun beslissingen, handelingen, opvattingen en ideeën. Het proces van vraagverheldering vindt echter plaats tussen twee partijen. Voor toekomstig onderzoek zou het daarom interessant zijn om vraagverheldering ook vanuit het oogpunt van de cliënt te bekijken teneinde dit proces nog beter te kunnen begrijpen. Cliënten zouden bijvoorbeeld voor en na de vraagverheldering een enquête kunnen invullen of er kan een interview met hen worden afgenomen. Hierdoor kan het beeld over vraagverheldering bij de gemeente Oldenzaal nog verder worden aangevuld.

In dit onderzoek is het nooit het doel geweest om de antwoorden te kunnen generaliseren naar andere situaties. Er is getracht om een verkenning en beschrijving te geven van vraagverheldering in een specifieke casus, de gemeente Oldenzaal. De resultaten zijn daarom volledig gebaseerd op de vraagverhelde-

ring in die gemeente. Desondanks zou het in de toekomst interessant zijn om de vraagverheldering ook bij andere gemeenten in kaart te brengen, zodat deze resultaten kunnen worden vergeleken. Hierdoor kunnen overeenkomsten tussen gemeenten worden herkend en kunnen verbeterpunten worden overgedragen.

In de toekomst zou het interessant zijn om door middel van een experiment na te gaan hoe burgers van de gemeente Oldenzaal worden beïnvloed door 'governmentality'. Zo zou het loket bijvoorbeeld een periode lang kunnen worden ingericht op basis van governmentality. Dit betekent dat bezoekers folders over vrijwilligerswerk en mantelzorg mee naar huis krijgen, op de televisie beelden worden afgespeeld over mantelzorg en vrijwilligerswerk, de eigen verantwoordelijkheid van de burger tijdens het gesprek vaker wordt 'genormaliseerd' en de burger vaker wordt gewezen op dat het om gemeenschapsgeld gaat. Verder wordt een gelijke periode niet gewerkt aan de hand van governmentality. Naderhand kan worden gekeken wat het effect is geweest op het aantal aanvragen. Het is hierbij overigens wel belangrijk dat het functioneren van de cliënt in het achterhoofd wordt gehouden, omdat voor bepaalde cliënten een voorziening noodzakelijk is.

7.5 Tot slot

Met name door dit onderzoek is het mij duidelijk geworden dat de wet maatschappelijke ondersteuning op dit moment een 'hot item' is. Met behulp van deze brede participatiewet moet volgens de overheid iedereen 'mee kunnen doen'. Van dat standpunt lijkt de burger dankbaar gebruik te maken. Er wordt door hen al vrij snel een beroep gedaan op de gemeente. Dit heeft mede te maken met de inzetbaarheid van mantelzorgers en vrijwilligers. In de huidige samenleving is de support van deze mensen steeds verder te zoeken. Iedereen is druk en vliegt van hot naar her, waarbij de hulp aan bekenden er nog wel eens bij in wil schieten. Burgers kijken daarnaast welke voorzieningen goede bekenden ter beschikking hebben. Zij lijken te denken minstens recht te hebben op een overeenkomstige oplossing. Om de uitgaven van de Wmo beheersbaar te houden, lijkt het van groot belang dat wordt getracht de mind-set van burgers te vormen richting eigen verantwoordelijkheid. Op dit moment lijkt de gemeente voor burgers zowel een gemakkelijke als goedkope manier om een voorziening te ontvangen.

Voordat die burger daadwerkelijk een voorziening via de Wmo verstrekt kan krijgen, vindt vraagverheldering plaats. Vraagverheldering speelt op dit moment en ook in de toekomst een belangrijke rol, omdat met het oog op de hoge en stijgende kosten van de Wmo niet luchtig kan worden omgesprongen met het verstrekken van voorzieningen. Het kan nooit de bedoeling zijn dat de Wmo de melkkoe van de gemeente gaat worden. Daarom is het belangrijk en zal het belangrijk blijven om te achterhalen wat de burger echt nodig heeft om mee te kunnen doen in de maatschappij. Dit is tevens het idee dat achter het project 'de Kanteling' schuilt. Met het oog op die ontwikkeling, zullen actieve terughoudendheid bij de klantmanager en een strakker beleid extra gewenst zijn. Klantmanagers zullen vaker een slechte boodschap moeten brengen aan de burger

Al met al kan er dus worden gesteld dat zowel aan de vraag- als de aanbodkant nog een hoop werk aan de winkel is en dat lastige keuzes en afwegingen moeten worden gemaakt door gemeenten om daadwerkelijk te kunnen kantelen. Aan de hand van dit rapport is getracht om inzicht te geven in de vraagverheldering bij de gemeente Oldenzaal. Het zou mooi zijn dat de gemeente nu en in de toekomst, bij haar beslissingen en overwegingen die zij omtrent dit onderwerp moeten maken, gebruik kan maken van deze informatie.

- Babbie, E. (2007). *The practice of social research*. Elfde editie, CA: Wadsworth/Thomson, Belmont.
- Bakker, W. & Waarden, F. van (1999). *Ruimte rond regels. Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*. Uitgeverij Boom, Amsterdam.
- Boeije, H. (2008). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Boom Onderwijs, Den Haag.
- Bovens, M. (1998). *The quest for responsibility: accountability and citizenship in complex organizations*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Burchell, G., Gordon, C. & Miller, P. (1991). *The Foucault Effect. Studies in Governmentality, with two Lectures by and an Interview with Michel Foucault*, Harvester Wheatsheaf, Londen.
- Creswell, J.W. (2009). *Research design: qualitative, quantitative and mixed methods approaches*. Derde editie, Uitgeverij Sage, Thousand Oaks.
- Dean, M. (1999). *Governmentality. Power and rule in modern society*. Sage Publications, Londen.
- De Schutter, M. (2006). *Een hedendaagse, criminologische analyse van Foucaults functionalistische theorie van de gevangenis*. Scriptie Rechtsgeleerdheid Universiteit Gent, Gent.
- Dewettinck, K. & Buyens, D. (2003). *Role stress among front-line employees*. In Looy, B. van, Gemmel, P. & Dierdonck, R., (red.) *Services management: an integrated approach*. Pearson Education Limited, Essex, p. 243-254.
- Donkersgoed, L. van (2009). *Morele dilemma's in de sociaal juridische dienstverlening: een professional is geen jukebox*. In *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, Vol. 18 (2), p. 43-60.
- Dworkin, R. (1977). *Taking rights seriously*. Harvard University Press, Cambridge MA.
- Eerten, M.E. van (2007). *Vele gezichten van de Wmo: Maatschappelijke ondersteuning tussen wet en werkelijkheid*. Reed Business BV, 's-Gravenhage.
- Eleveld, A. (2008). *'Levensloopregeling en scholing: 'bestuur door vrijheid'?*. Hoofdstuk 11, In Heerma van Voss, G.J.J. (red.) *Scholing in het sociaal recht*, Kluwer, Deventer, p. 281-292.
- Engbersen, G. (1990). *Publieke bijstandsgeheimen, het ontstaan van een onderklasse in Nederland*. Uitgeverij Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen.
- Engbersen, G. & Van der Veen R. (1992). *De onbedoelde effecten van sociaal beleid*. In *Beleid en Maatschappij*, Vol. 19 (5), p. 214-226.
- Flick, U. (1998). *An introduction to qualitative research*. Sage, Londen.
- Foucault, M. (2007). *Security, territory, population*. Palgrave MacMillan, New York.
- Garland, D. (1997). *Governmentality and the problem of crime*. In *Theoretical criminology* 1, p. 173-214.
- Gibbs, G.R. (2007). *Analyzing qualitative data*. In U. Flick (Ed.), *The Sage qualitative research kit*, Sage, Londen.
- Goossen-Baremans, A., Goossen, W., Huisman, H., Groen, M., (2006). *Vraagverheldering in het kader van de invoering Wet Maatschappelijke Ondersteuning: Elektronische ondersteuning van vraagverheldering met WEM*. Acquest, Koudekerk aan den Rijn & Zoombim Hilversum.
- Greene, J.C. & Caracelli, V.J. (1997). *Advances in mixed-method evaluation: The challenges and benefits of integrating diverse paradigms*. Jossey-Bass, San Fransisco.

Gronroos, C. (1990). *Service Management and Marketing: Managing the moments of truth in service competition*. Lexington Books, Lexington.

Grönroos, C. (1998). *Marketing services: the case of the missing product*. In *Journal of Business & Industrial Marketing*, Vol. 13 (4/5), p. 322-338.

Hartman, C., & Tops, P. (2005). *Frontlijnsturing, uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Kenniscentrum grote steden, Den Haag.

Hasenfeld, Y (1983). *Human service organizations*. Prentice – Hall, New Jersey.

Hasenfeld, Y. & Weaver, D. (1996). *Enforcement, compliance, and disputes in welfare-to-work programs*. In *Social Service Review* 70, p. 235-256.

Hasenfeld, Y (2009). *Human services as complex organizations*. 2nd Revised Edition, Sage Publications Inc, California.

Hermans, K. (2005). *Evidence-based practice in het maatschappelijk werk. Een pragmatische benadering*. In *Sociale Interventie* 3, p. 5-16.

Heskett, J., Sasser, W.E. & Hart, C. (1990). *Service breakthroughs. Changing rules of the game*. The Free Press, New York.

Inda, J.X. (2005). *Anthropologies of modernity: Foucault, governmentality, and life politics*. Blackwell Publishers, Oxford.

Kahn, R.L. & Cannell, C.F. (1957). *The dynamics of interviewing: theory, technique and cases*. John Wiley, New York.

Kamerstukken II 2003/04, 29 538, nr. 1.

Keiser, L.R. (2010). *Understanding street-level bureaucrats decision making: determining eligibility in the social security disability program*. In *Public Administration Review*, Vol. 70 (2), p. 247-257.

Kelley, S.W., T. Longfellow, J. Malehorn (1996), 'Organizational determinants of service employees' exercise of routine, creative and deviant discretion'. In *Journal of Retailing*, Vol. 72, No. 2, p. 135-157.

Klerk, M. de, Marangos, A.M., Dijkgraaf, M. & De Boer A. (2009). *De ondersteuning van Wmo-aanvragers: een onderzoek onder aanvragers en hun mantelzorgers. Derde tussenrapportage Wmo-evaluatieonderzoek*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

Klomp, M. (1992). *Hulpverlening aan adolescenten: Een bijdrage aan methodiekontwikkeling in trainingscentra voor kamerbewoning*. Drukkerij Faculteit der Sociale Wetenschappen, Rijksuniversiteit Leiden, Leiden.

Lancee, B. & den Hond, F. (2002). *Roltypen op het moment van de waarheid*. In *Management & Organisatie*, Nummer 6, November/December, p. 21-42.

Latour, B. (1987): *Science in action: how to follow scientists and engineers through society*, Harvard University Press, Cambridge.

Lemke, T. (2001). 'The birth of bio-politics': Michel Foucault's lecture at the College de France on neo-liberal governmentality. In *Economy and Society*, Vol. 30 (2), p. 190-207.

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

March, J. G. & Simon, H.A. (1958). *Organizations*. John Wiley, New York.

Martin, C.H., S. Adams (1999), 'Behavioral biases in the service encounter: empowerment by default?'. In *Marketing Intelligence & Planning*, Vol. 17, No. 4, p. 192-201.

- Maynard-Moody, S. & Musheno, M. (2003). *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service*. University of Michigan Press, Ann Arbor.
- McNay, L. (1996). *Foucault: A Critical Introduction*, Polity Press, Cambridge.
- Miller, P. & Rose, N. (1990). *Governing economic life*. In *Economy and Society*, Vol. 19, No. 1, p. 1-31.
- Olson, K. (2008). *Constructing citizens*. In *The Journal of Politics*, Vol. 70 (1), p. 40-53.
- Ossewaarde, R. (2006). *Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing?* Uitgeverij SWP, Amsterdam.
- Ossewaarde, M. (2007). *Sociology back to the publics*. In *Sociology*, Vol. 41, No. 5, p. 799-812.
- Prottas, J. (1979). *The street-level bureaucrat in public service bureaucracies*. Lexington Books, Lexington.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2004). *Verschil in de verzorgingsstaat. Over schaarste in de publieke sector*. Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2006). *Verschil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat*. Uitgeverij SWP, Amsterdam.
- Reijen, M. van (2007). *Met de Beste bedoelingen: Veertig jaar betekenisgeving en praktijk van vermaatschappelijking in beeld gebracht*. Uitgeverij Avans Hogeschool, Breda.
- Rose, N. (1996): *Governing 'advanced' liberal democracies*. In: Barry, A., Osbourne, T. & Rose, N. (eds) *Foucault and political reason*, UCL Press, Londen.
- Rose, N. & Miller, P. (1992). *'Political Power Beyond the State: Problematics of Government'*. *British Journal of Sociology*, Vol. 42, No. 2, p. 173-205.
- Saunders, M., Lewis, P. & Thornhill, A. (2004). *Methoden en technieken van onderzoek*. 3e druk, Pearson Education, Amsterdam.
- Sending, O.J. & Neumann, I.B. (2006). *Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, States, and Power*. In *International Studies Quarterly*, Vol. 50, p. 651-672.
- Sijtema, T.B. (2006). *Wet maatschappelijke ondersteuning: PS special 4*. Uitgeverij Kluwer, Deventer.
- Sijtema, T.B. (2008). *Wet maatschappelijke ondersteuning: PS special 5*. Uitgeverij Kluwer, Deventer.
- Smith, B.D. (2009). *Service technologies and the conditions of work in child welfare*. In Hasenfeld, (Ed.), *Human Services as Complex Organizations* (2nd ed.) (pp. 253-268). Sage Publications, Newbury Park, CA.
- Stake, R.E. (1995). *The art of case study research*. Sage Publications Inc., California.
- Stavenuiter, M. & Nederland, T. (2008). *De kanteling. Vormgeven aan het compensatiebeginsel in de Wmo – een handreiking voor gemeenten*. Verwey – Jonker Instituut, Utrecht.
- Steyaert, J., J. Bodd, L. Linders (2005). *Actief burgerschap. Het betere trek- en duwwerk rondom publieke dienstverlening*. Fontys Hogescholen, Eindhoven.
- Stone, M. & Woodcock, N. (1995). *Relationship Marketing*. Marketing in action series Personal Develop Series, Kogan Page, Londen.
- Straus, A.L. & Corbin, J. (1998). *Basics of qualitative research: techniques and procedures for developing grounded theory*. Sage Publications, Thousand Oaks.

Uitermark, J. (2003). *Beheersing door verwerving: De sociale controle van Europese achterstandswijken*. In *Ruimte & Planning*, Vol. 23, No. 3, p. 177-196.

Valier, C. (2002). *Theories of Crime and Punishment*. In Newburn, T. (Ed.), *Longman Criminology Series VII*, Pearson Education Limited, Essex.

Van Hooland, B. (2003). *Nieuw publiek management. Van bestuurskunde tot Copernicus*. Academia Press, Gent.

Verckens, J. (1992). *Wetenschappelijk verantwoord onderzoek*. In *Intern/extern: het integreren van communicatie in bedrijven, organisaties en instellingen* (p. 1-10). Uitgeverij Kluwer, Antwerpen.

Vries, E.J. de (2003). *ICT Enabled Distribution of Services: Service Positioning Strategies, Front Office Information and Multi-channeling*. Universal Press, Veenendaal.

Wester, F. (1997). *Strategieën voor kwalitatief onderzoek*. Coutinho, Muiderberg.

Zomerdijk, L. (2005). *Design decisions in the front office - back office issue: A study of trade-offs in the Financial services sector*. Labyrinth Publications, Ridderkerk.

Zwaan, A.H. van der (2003). *Organisatie onderzoek*. 5e druk, Uitgeverij Koninklijke Van Gorcum, Assen.

Zwieten, M. van & Willems, D. (2004), *Waardering van kwalitatief onderzoek*. In *Huisarts en Wetenschap*, Vol. 47, No. 13, p. 631-635.

Websites

Naam website	Datum bezocht	Onderwerp
www.worldlingo.com	6 mei 2010	Governmentality
www.oldenzaal.nl	16 mei 2010	Organogram
www.socialekaarttwente.nl	27 mei 2010	Wmo-loket Oldenzaal
www.managementboek.nl	7 september 2010	Recensie 'De lastige burger'

Documenten gemeente Oldenzaal

Gemeente Oldenzaal, Programmabegroting 2010

Gemeente Oldenzaal, Uitvoeringsagenda Wmo 2010-2012 'Meedoen in een betrokken samenleving'

Gemeente Oldenzaal, Afdelingsplan WIZ 2010

Gemeente Oldenzaal, Verstrekkingsboek 2010

Bijlage 1: Observatieprotocol

Dit observatieprotocol is semigestructureerd, doordat er enerzijds antwoorden staan gegeven en anderzijds steeds ruimte bestaat voor alternatieve antwoorden en voor notities (zie de vakken met 'anders, namelijk'). De antwoordmogelijkheden kunnen soms worden aangevinkt, maar ook zijn er antwoorden, waarbij een keuze kan worden gemaakt van 1 t/m 5 (waarbij 1 = helemaal mee oneens, 2 = oneens, 3 = neutraal, 4 = eens & 5 = helemaal eens).

Informatie vooraf: wie, waarom en wanneer

Wie komt er aan het loket:

<input type="checkbox"/>	Cliënt zelf
<input type="checkbox"/>	Familie/vrienden/buren
<input type="checkbox"/>	De hulp

Waar komt de cliënt voor:

<input type="checkbox"/>	Advies
<input type="checkbox"/>	Informatie
<input type="checkbox"/>	Cliëntondersteuning

Als 'de persoon' cliëntondersteuning in de vorm van een voorziening verwacht, om welke voorziening gaat het dan:

<input type="checkbox"/>	Huishoudelijke hulp HH1 of HH2
<input type="checkbox"/>	Woonvoorziening
<input type="checkbox"/>	Vervoersvoorzieningen
<input type="checkbox"/>	Rolstoelen
<input type="checkbox"/>	Gehandicaptenparkeerkaart

Zorgvraag van de cliënt:

--

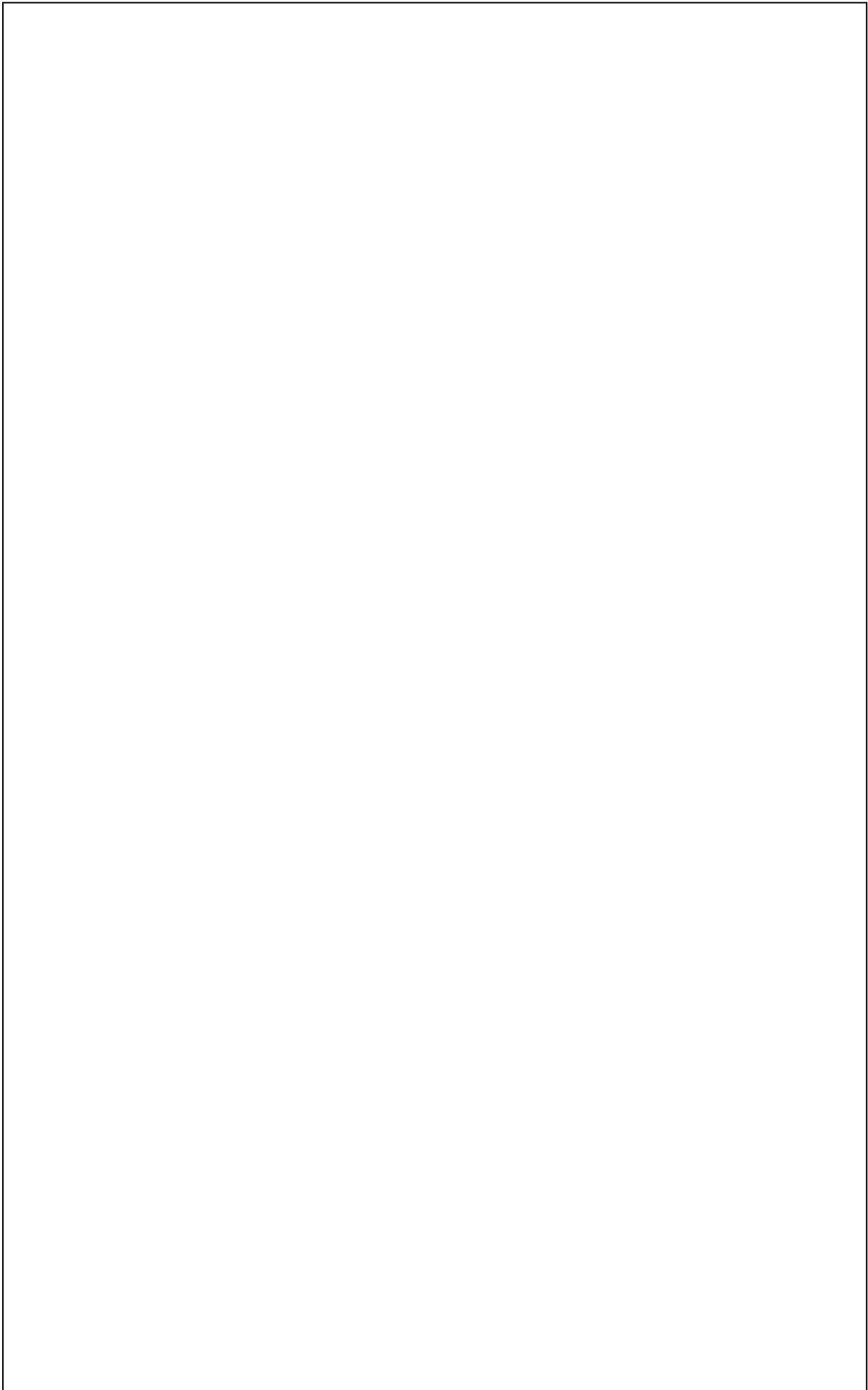
dag

Duur: (in min.)

Begintijdstip

Beschrijving vraagverheldering:

--



Governmentality om eigen verantwoordelijkheid te bevorderen

Gebruik van technologische systemen

	Berekeningen		<i>Procedures</i>		<i>Documenten</i>
--	--------------	--	-------------------	--	-------------------

Anders, namelijk:

Gebruik van materiële inscripties

	Enquêtes		Rapporten		Statistieken		Getallen
	Tekening		Pamfletten		Grafieken		Kaarten

Anders, namelijk:

Gebruik van instrumenten voor eigen verantwoordelijkheid

	Straf en beloning		Marktwerking en toezicht
	Binden aan verplichtingen		Competentieontwikkeling

Anders, namelijk:

Actieve terughoudendheid

Er is sprake van actieve terughoudendheid

- 1 - 2 - 3 - 4 - 5 De klantmanager treedt op als 'botsbal'
- 1 - 2 - 3 - 4 - 5 De klantmanager heeft niet de neiging om direct te zorgen
- 1 - 2 - 3 - 4 - 5 De eerste aandacht van de klantmanager gaat naar het vergroten van de zelfredzaamheid

Anders, namelijk:

Wat is de uitkomst van de vraagverheldering:

Bijlage 2: Vragenlijst voor het interview

Voor aanvang van het interview worden nog een aantal zaken met de klantmanager doorgesproken.

- aangezien klantmanagers meerdere taken verrichten, wordt nogmaals aangegeven dat de vragen betrekking hebben op vraagverheldering
- de vragen zijn gerelateerd aan de theorie waardoor verschillende thema's worden behandeld
- de klantmanager wordt gevraagd om voorbeeld aan te halen om bepaalde antwoorden krachtiger te maken
- op het moment dat het thema 'governmentality' zich voordoet, wordt dit onderwerp kort door de onderzoeker toegelicht

De onderzoeker neemt in ogenschouw dat:

- zoveel mogelijk open vragen gesteld worden, om de creativiteit van de antwoorden te bevorderen
- zoveel mogelijk wordt voortgeborduurd op de antwoorden van de klantmanager

Vraag		Theorie m.b.t. deze vraag
Inleiding		
1.	Kunt u misschien kort aangeven wat het proces van vraagverheldering is?	Inleidend
Doelen/prestaties		
2.	Welke doelen streeft de gemeente na met het proces van vraagverheldering?	Lipsky / Hasenfeld / Hermans
3.	Wat is voor u belangrijk om te bereiken met vraagverheldering? Wat probeert u te vermijden tijdens de vraagverheldering?	
4.	Wat probeert de cliënt te bereiken met de vraagverheldering?	
5.	Hoe zijn deze organisatiedoelen terug te zien bij de uitvoering van de vraagverheldering? (reikwijdte problemen, criteria, ideologie, incongruentie)	
6.	Wanneer kunt u voor uzelf zeggen dat uw prestaties zijn verbeterd dan wel verslechterd?	
Problemen		
7a).	Kunt u het proces van vraagverheldering precies zo uitvoeren zoals u dat graag zou willen? (Waarom wel/niet?)	Lipsky / Dewettinck & Buyens
7b).	Tegen welke problemen loopt u aan tijdens het proces van vraagverheldering?	
Contact met de client		
8.	Kunt u een beschrijving geven van het contact met cliënt tijdens het proces van vraagverheldering? (moreel, positie, invloed gesprek, vertrouwen creëren)	Lipsky / Hasenfeld / Maynard-Moody & Musheno
9.	Op basis waarvan maakt u beslissingen of voer je bepaalde handelingen uit bij vraagverheldering?	
10.	Hoe gaat u om met lastige cliënten? (Hierna: verschilt dit van cliënten met wie u een beter contact heeft?) Heeft dit volgens u ook invloed op het al dan niet verstrekken van een voorziening?	
11.	In hoeverre is de kennis over (het functioneren van) de cliënt incompleet of complex? (Wat voegt huisbezoek toe?) (Worden er ook verschillen gevonden?)	
Discretionaire ruimte		
12.	In hoeverre volgt u regels of een voorgeschreven procedure bij het uitvoeren van vraagverheldering? Waarom is het volgens u belangrijk (weinig) vrijheid te hebben?	Bakker & Van Waarden
Eigen verantwoordelijkheid en instrumenten		
13.	Hoe probeert u de cliënt te stimuleren/overtuigen zijn of haar eigen verantwoordelijkheid te nemen? (Hoe probeert de klantmanager dit gedrag te ontlocken?)	Hasenfeld

14.	Maakt u ook gebruik van bepaalde materialen (instrumenten, documenten, folders of methoden) om de eigen verantwoordelijkheid te stimuleren? Zo ja, om welke gaat het dan?	Ossewaarde
15.	Probeer u bijvoorbeeld de cliënt te normaliseren door in te gaan op zijn of haar sociale rol? Praat u in op zijn of haar geweten?	Latour
16.	Na uitleg dimensies eigen verantwoordelijkheid (EV) en bijbehorende (beleids)instrumenten, vragen naar de situatie bij de Wmo.	Ossewaarde
a).	<ul style="list-style-type: none"> Hoe is EV als vermogen met de instrumenten staf en beloning terug te zien bij de vraagverheldering (Wmo)? 	
b).	<ul style="list-style-type: none"> Hoe is EV als aansprakelijkheid met de instrumenten markwerking en controle terug te zien bij de vraagverheldering (Wmo)? 	
c).	<ul style="list-style-type: none"> Hoe is EV als taak met de instrumenten binden aan verplichtingen die voortvloeien uit de sociale rol, terug te zien bij de vraagverheldering (Wmo)? 	
d).	<ul style="list-style-type: none"> Hoe is EV als deugd met de instrumenten competentieontwikkeling terug te zien bij de vraagverheldering (Wmo)? 	

Nadat de laatste vraag is beantwoord, wordt aangegeven dat wanneer de antwoorden zijn uitgewerkt door de onderzoeker, deze antwoorden ter inzage aan de klantmanager worden aangeboden. Op die manier is er sprake van 'member checking'. Zodoende kan de klantmanager aangeven of met de uitwerking van het interview, de antwoorden zijn verwerkt zoals ze zijn bedoeld.

Daarnaast wordt de klantmanager gevraagd om tot en met het laatste interview niet te spreken met de andere klantmanagers over het interview. Op die manier wordt het onderzoek niet beïnvloed doordat een klantmanager al op de hoogte zou zijn.

Het interview wordt afgesloten met het bedanken van de klantmanagers voor hun tijd en medewerking.

Bijlage 3: Organogram van de gemeente Oldenzaal

