

NW 0201
NO. 1027
7

Jan Terpstra

Aan de poort van de sociale werkvoorziening

Een studie over
besluitvorming en
marginalisering
als twee kanten
van de toetreding

NW08201.1027

Stellingen

- 1. Verwacht kan worden dat met de toenemende bemoeienis van de overheid met het wetenschappelijk onderzoek in Nederland, het postulaat van de waardevrijheid aan populariteit zal winnen.**
- 2. De opvatting dat in Nederland sprake is van een algemeen en toenemend patroon van 'consumentisme' ten aanzien van uitingen, berust eerder op ideologische veronderstellingen dan op empirische gegevens.**
- 3. Onderzoeken waaruit blijkt dat de meerderheid van de cliënten of patiënten tevreden is over de geboden hulp, vormen op zich nog geen reden tot tevredenheid.**
- 4. De opvatting dat hulpverlening aan jongeren van Turkse of Marokkaanse afkomst op een geheel andere wijze dient plaats te vinden dan hulpverlening aan leeftijdgenoten van Nederlandse afkomst, gaat te zeer voorbij aan de ontwikkelingen die deze jeugdige migranten doormaken in Nederland en aan de verscheidenheid hierin.**
- 5. In die mate waarin de gang naar de sociale werkvoorziening voor mensen een vernederende ervaring is, hen in een isolement brengt en hun mogelijkheden beperkt om een 'normale' arbeidsplaats te krijgen, kan de sociale werkvoorziening worden beschouwd als een marginaliserende institutie.**
- 6. Het grootste gevaar voor sociologen werkzaam in het zogenaamde 'opdrachtenonderzoek' is dat zij op den duur onvoldoende afstand kunnen bewaren ten opzichte van het perspectief van de opdrachtgevende beleidsinstantie.**

7. Het uitgangspunt, gehanteerd in veel recent Engels jeugdonderzoek, dat stijlelementen in subkulturen van jongeren afkomstig uit de arbeidersklasse moeten worden beschouwd als 'imaginaire oplossingen' voor problemen inherent aan het bestaan in die klasse, biedt, in tegenstelling tot wat wordt gesuggereerd, geen bijdrage aan het begrijpen van de dynamiek in de uitingsvormen van deze jeugdsubkulturen.
(Zie voor deze opvatting onder andere P. Cohen, Subkultureel konflikt en arbeidersbuurt, *Te Elfder Ure*, 27 (1983) 3, pag. 521-534 en J. Clarke, a.o., Subcultures, cultures and class, in: *Resistance Through Rituals* (S. Hall and T. Jefferson, eds.), 1976, pag. 9-74).
8. De vaak achteloos gehanteerde vergelijking van slecht functionerende organisaties met 'een sociale werkplaats' is onnodig grievend ten opzichte van de sociale werkvoorziening.
9. Voor de opvatting dat de waarheid meestal in het midden ligt, ontbreekt, afgezien van een neiging tot conformisme, iedere grond.

Stellingen behorende bij het proefschrift van Jan Terpstra, getiteld, *Aan de poort van de sociale werkvoorziening*, 20 maart 1985, Wageningen.

AAN DE POORT VAN DE SOCIALE WERKVOORZIENING

BIBLIOTHEEK
DER
LANDBOUWHOOGSCHOLE
WAGENINGEN

CENTRALE LANDBOUWCATALOGUS



0000 0068 6218

iii _____ iii

60951

Promotor: dr. A.T.J. Nooij, hoogleraar in de methoden en technieken van het sociale onderzoek

Jan Terpstra

**AAN DE POORT VAN DE
SOCIALE WERKVOORZIENING**

een studie over besluitvorming en marginalisering
als twee kanten van de toetreding

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van
doctor in de landbouwwetenschappen,
op gezag van de rector magnificus,
dr. C.C. Oosterlee,
in het openbaar te verdedigen
op woensdag 20 maart 1985
des namiddags te vier uur in de aula
van de Landbouwhogeschool te Wageningen

Omslag: Bert Arts - Zutphen
Druk: ITS - Nijmegen

CIP-gegevens Koninklijke Bibliotheek, Den Haag

Terpstra, Jan

Aan de poort van de sociale werkvoorziening: een studie over besluitvorming en marginalisering als twee kanten van de toetreding / Jan Terpstra. – Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociologie.

Proefschrift Wageningen. – Met lit. opg. – met samenvatting in het Engels.

ISBN 90-6370-433-X

SISO 318.8 UDC 331.528.2

Trefw.: sociale werkvoorziening.

© 1985, Instituut voor Toegepaste Sociologie, Nijmegen.

Niets uit deze uitgave mag worden veeveelvuldigd door middel van druk, kopie of welke andere wijze ook zonder voorafgaande toestemming van de auteur.

VOORWOORD

Deze studie is gebaseerd op een onderzoek dat plaats vond in opdracht van het toenmalige Ministerie van Sociale Zaken. Van dit onderzoek verscheen reeds eerder een verslag onder de titel 'De Toetreding tot de Sociale Werkvoorziening' (Nijmegen, 1982). In vergelijking met dit onderzoeksverslag, dat een vooral beschrijvend karakter had, wordt in deze publikatie geprobeerd de verkregen onderzoeksresultaten te plaatsen in een wat meer theoretisch verband.

Bij de totstandkoming van deze studie hebben verschillende mensen een stimulerende rol gespeeld. Het is onmogelijk alle collega's op het I.T.S., die op een of andere manier hebben geholpen, met name te noemen. Slechts enkele van hen kan ik hier vermelden. Leo Bayer kreeg me zover dat ik zijn suggestie om op dit onderzoek te promoveren, serieus nam. Hij heeft de afronding hiervan helaas niet meer mogen meemaken. Leslie Tjoo, Ton Vink, Louis Konickx en Annet Hahn assisteerden niet alleen bij het veldwerk van dit onderzoek, maar zorgden er bovendien voor dat dit een uiterst plezierige periode in het onderzoek was. Rian van Leeuwen, Yvonne Meeuwssen, Ben van Nugteren, Toine Hooymayers en Ton van Wel slaagden erin uit een niet altijd even leesbare tekst een boek te maken. Tot slot, Ad Nooij heeft als promotor niet alleen geduld weten op te brengen, maar was met vele adviezen bovendien een belangrijke steun. Hen wil ik allen bedanken.

Onderzoek doen betekent vaak veel van mensen vragen, zonder dat altijd duidelijk is wat je zelf terug geeft. Al die mensen, die tijd hebben willen vrij maken voor dit onderzoek, wil ik danken. Dit geldt vooral voor die mensen die arbeidsongeschikt of werkloos waren en voor wie de gang naar de sociale werkvoorziening een moeilijke weg was, maar die hierover toch wilden praten. Zonder hun bijdrage was dit onderzoek niet mogelijk geweest.

Nijmegen, januari 1985

VERKORTE INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	V
1 – Vraagstelling en opzet van deze studie	1
2 – De sociale werkvoorziening	19
3 – De W.S.W.-kandidaten	35
4 – De opzet van de toetredingsprocedures	47
5 – De relaties tussen SW-organisatie en verwijzende instanties	63
6 – Het beeld van de kandidaten	73
7 – De regels bij de beslissingen	87
8 – De positie van de kandidaat-werknemer	115
9 – De betekenis van de gang naar de sociale werkvoorziening	135
10 – Het tegenstrijdige karakter van voorzieningen; enige theoretische perspektieven	145
11 – De maatschappelijke betekenis van de sociale werkvoorziening	163
12 – Samenvatting en konklusies	183
Noten	193
Summary	205
Aangehaalde literatuur	209

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	V
<i>Hoofdstuk 1</i> — VRAAGSTELLING EN OPZET VAN DEZE STUDIE	1
1.1. Inleiding	1
1.2. Enige benaderingswijzen	3
1.3. Vraagstelling	11
1.4. Opzet van het verrichte onderzoek	13
1.5. Slot	17
<i>Hoofdstuk 2</i> — DE SOCIALE WERKVOORZIENING	19
2.1. Inleiding	19
2.2. Doel en opzet van de sociale werkvoorziening	19
2.3. Enige ontwikkelingen rond de sociale werkvoorziening	22
2.4. Voorschriften met betrekking tot de toetreding	26
2.5. Discussie rond de huidige toetredingsproblematiek	29
2.5.1. Groei van de sociale werkvoorziening	30
2.5.2. Vrijwilligheid van de toetreding	31
2.5.3. Economische doelstellingen en de toetreding	32
2.6. Slot	33
<i>Hoofdstuk 3</i> — DE W.S.W.-KANDIDATEN	35
3.1. Inleiding	35
3.2. Beschrijving naar handicap	35
3.3. Marginalisering door aantasting van marktkapaciteiten	36
3.4. Nadere beschrijving van de W.S.W.-kandidaten	42

Hoofdstuk 4 — DE OPZET VAN DE TOETREDINGSPROCEDURES	47
4.1. Inleiding	47
4.2. Beschrijving van de toetredingsprocedures	47
4.2.1. Start procedure (aanmelding)	47
4.2.2. Onderzoeksfase	48
4.2.3. Advisering (beslissing)	50
4.2.4. Afronding procedure (plaatsing)	51
4.3. Enkele knelpunten rond de opzet van de toetreding	52
4.3.1. Inleiding	52
4.3.2. Aanmelding door de Sociale Dienst	53
4.3.3. Informele aanmeldingen	54
4.3.4. Betrokkenheid Bedrijfsleiding	56
4.3.5. Structurering in de tijd	59
4.3.6. Overige aspecten van de procedures	61
4.4. Slot	61
Hoofdstuk 5 — DE RELATIES TUSSEN SW-ORGANISATIE EN VERWIJZENDE INSTANTIES	63
5.1. Inleiding	63
5.2. Verwijzingen per instantie	63
5.3. Contacten en afspraken	64
5.4. Achtergronden van verwijzingen	65
5.5. Latente belangentegenstelling	67
5.6. Tegenstrategieën	68
5.7. Autonomie en onzekerheidsreductie	71
Hoofdstuk 6 — HET BEELD VAN DE KANDIDATEN	73
6.1. Inleiding	73
6.2. Enkele typifikaties	74
6.3. Beschrijving typifikatie-elementen	76
6.3.1. Elementen van de personenkring	76
6.3.2. Overige rol-specifieke elementen	79
6.3.3. Overige elementen	79
6.4. Achtergronden van de gehanteerde typifikaties	83
6.5. Het open karakter van de personenkring	84
6.6. Slot	85

Hoofdstuk 7 — DE REGELS BIJ DE BESLISSINGEN	87
7.1. Inleiding	87
7.2. Regels bij de selectie	88
7.2.1. Regels bij de selectie van geïnterviewde kandidaten	88
7.2.2. Nadere beschrijving van de regels bij de selectie	89
7.3. Regels ten aanzien van de duur van de toetreding	95
7.3.1. Inleiding	95
7.3.2. Regels ten aanzien van het tijdstip van plaatsing	95
7.3.3. Secundaire selectie	99
7.4. Regels bij de plaatsing	100
7.4.1. Regels bij de plaatsing van geïnterviewde kandidaten	100
7.4.2. Nadere beschrijving van de regels bij de plaatsing	101
7.4.3. Regels bij detachering	105
7.5. Overzicht van de gehanteerde regels	106
7.6. Achtergronden van de gehanteerde regels	107
7.7. Autonomie bij de besluitvorming	110
Hoofdstuk 8 — DE POSITIE VAN DE KANDIDAAT-WERKNEMER	115
8.1. Inleiding	115
8.2. Discrepantie tussen voorkeur en beslissing	116
8.3. Meninge n over invloed	121
8.4. De invloed van de kandidaat tijdens de toetreding	122
8.5. Informatie-overdracht aan de kandidaat-werknemer	126
8.6. Controle over de kandidaat-werknemer	129
8.7. Slot	130
Hoofdstuk 9 — DE BETEKENIS VAN DE GANG NAAR DE SOCIALE WERKVOORZIENING	133
9.1. Inleiding	133
9.2. In de klem tussen verschillende organisaties	134
9.3. Problemen met uitkeringen	137
9.4. Dwang van uitkerende instanties	137
9.5. Het stigma van de sociale werkvoorziening	139
9.6. Het oordeel over plaatsing in de sociale werkvoorziening	141
9.7. Motieven om te gaan werken	142
9.8. Slot	144

**Hoofdstuk 10 — HET TEGENSTRIJDIGE KARAKTER VAN
VOORZIENINGEN; ENIGE THEORETISCHE PERSPEKTIEVEN** 145

10.1. Inleiding	145
10.2. De etiketteringstheorie	146
10.2.1. Inleiding	146
10.2.2. Afwijkend gedrag als carrière	147
10.2.3. Etikettering en sociale controle-instanties	148
10.2.4. Kritiek op de etiketteringstheorie	149
10.2.5. Etikettering en sociale werkvoorziening	151
10.3. De sociale werkvoorziening als staatsapparaat	152
10.3.1. Inleiding	152
10.3.2. Staat en reproductie	153
10.3.3. Het 'dubbelkarakter' van sociale voorzieningen	153
10.3.4. Het 'dubbelkarakter' van de sociale werkvoorziening	154
10.3.5. Enige kanttekeningen	155
10.3.6. Konklusie	156
10.4. Marginalisering en marginaliserende instituties	156
10.4.1. Inleiding	156
10.4.2. Marginalisering	157
10.4.3. Gevestigden en buitenstaanders	158
10.4.4. Marginaliserende instituties	160
10.5. Samenvatting	161

**Hoofdstuk 11 — DE MAATSCHAPPELIJKE BETEKENIS VAN DE
SOCIALE WERKVOORZIENING** 163

11.1. Inleiding	163
11.2. Doelstellingen van de sociale werkvoorziening	163
11.3. Marginalisering in de verzorgingsstaat	166
11.3.1. Inleiding	166
11.3.2. Sociale Zekerheid	166
11.3.3. 'Bruikbaren' en 'Onbruikbaren'	167
11.3.4. Sociale Zekerheid en sociale controle	169
11.3.5. Het 'verdienen' van een uitkering	171
11.3.6. Individualisering; een effect van de gezondheidszorg	172
11.3.7. Samenvatting	173
11.4. Het tegenstrijdig karakter van de sociale werkvoorziening	174
11.4.1. Inleiding	174
11.4.2. Functie-verschuivingen bij de sociale werkvoorziening	174
11.4.3. De sociale werkvoorziening en marginalisering	176
11.5. Afhangelijkheid van de sociale werkvoorziening	179

11.6. Kondities van stigmatisering	180
11.7. Slot	182
<i>Hoofdstuk 12</i> — SAMENVATTING EN KONKLUSIES	183
12.1. Inleiding	183
12.2. Autonomie en onzekerheid	183
12.3. Sociale werkvoorziening en marginalisering	186
12.4. Enkele slotopmerkingen	187
NOTEN	193
SUMMARY	205
AANGEHAALDE LITERATUUR	209
LIJST MET GEHANTEERDE AFKORTINGEN	217

1.1. Inleiding

Aan het begin van de jaren tachtig werkten in de Nederlandse sociale werkvoorziening ongeveer 75.000 mensen. De sociale werkvoorziening biedt de mogelijkheid tot arbeid onder aangepaste omstandigheden. Deze mogelijkheid is slechts bedoeld voor een bepaalde categorie personen. In de Wet Sociale Werkvoorziening is deze categorie omschreven. Het gaat om personen die wel tot arbeid in staat zijn, doch voor wie, vanwege 'bij de persoon gelegen factoren', geen 'normale' arbeid beschikbaar is. Dit houdt in dat, voordat iemand kan worden toegelaten tot de sociale werkvoorziening, moet worden vastgesteld of hij tot deze categorie, de zogenaamde 'personenkring', behoort.

Deze selectie-beslissing vormt één van de belangrijkste beslissingen tijdens de toetreding tot de sociale werkvoorziening. In dit onderzoek staat deze toetreding centraal. Daarbij zal worden nagegaan, zowel hoe de toetreding tot de sociale werkvoorziening verloopt en wat de achtergronden zijn van de beslissingen die tijdens de toetreding worden genomen, als welke positie de kandidaat-werknemer daarbij inneemt en wat de gang naar de sociale werkvoorziening voor hem betekent.

De toetreding tot de sociale werkvoorziening kan voor het betrokken individu een breekpunt vormen in zijn 'carrière'. Zal hij wel of niet worden gerekend tot de 'personenkring' en worden geplaatst in de sociale werkvoorziening?

In onze samenleving worden dergelijke breekpunten in uiteenlopende carrières vaak gekenmerkt door contacten van het individu met een of andere formele instantie of organisatie. Deze organisaties bieden meestal hulp of diensten aan. Zij spelen een belangrijke rol in de verdere ontwikkeling van het individu, mede omdat ze beslissen of deze tot een bepaalde categorie behoort. Deze organisaties beschikken over de mogelijkheid een etiket toe te kennen of op te leggen. De definitieve beslissing of iemand een 'psychiatrisch zieke' of een 'arbeidsongeschikte' is, vindt juist in de contacten met dergelijke instanties plaats. Vooral omdat een dergelijk etiket niet door zo maar iemand wordt toegekend, is de kans groot dat ook anderen dit etiket overnemen en de betrokkene als zodanig gaan behandelen.

We kunnen dit verschijnsel ook van de andere kant bekijken. Ook al wordt het vaak wel zo beleefd, het gaat hier niet om onpersoonlijke apparaten, die blindelings

ingrijpen in het leven van mensen. Namens de betreffende organisaties zijn er funktionarissen, die de kontakten onderhouden met de 'kliënten', 'patiënten', 'belanghebbenden', of hoe de ontvangers van de diensten in de betreffende organisatie ook mogen worden genoemd. Deze funktionarissen vertegenwoordigen tegenover de cliënt hun organisatie.

Deze funktionarissen hebben permanent te maken met vele en vaak voor hen onbekende mensen. Toch moeten er beslissingen worden genomen. Voor hen zal het vaak belangrijk zijn uit de vaak onvoorspelbare en complexe stroom van cliënten en hun vragen toch een 'werkbaar geheel' te maken. Daarbij zijn zij slechts in zoverre in deze mensen geïnteresseerd als voor de uitvoering van hun werk van belang is. Voor hen zijn deze daarom vaak slechts 'gevallen', die wel of niet passen in de vaak formele, door de organisatie aangereikte categorieën. Op vaak routinematige wijze zullen deze funktionarissen de benodigde informatie verzamelen, formuleren invullen en beschikbare procedures doorlopen. Op deze wijze wordt de persoon die in aanraking komt met een dergelijke instantie tot 'kliënt'.

De betreffende funktionarissen spreken iedere cliënt slechts één of een aantal keren. Hebben ze de gewenste of noodzakelijke handelingen op de juiste wijze verricht, dan is de procedure beëindigd en daarmee voor hen de kous af. Het leven gaat weer zijn gewone gang en dat betekent dat weer nieuwe 'gevallen' zich aandienen en moeten worden behandeld en afgewerkt. Dezelfde of overeenkomstige handelingen moeten weer worden verricht. Wat telkens overblijft is een dossier, een nummer, een verslag of misschien wel helemaal niets.

Voor het individu dat in aanraking is gekomen met de betreffende organisatie, is daarmee de zaak nog niet afgelopen. De kans bestaat dat door zijn kontakten met deze organisatie een bepaalde ontwikkeling in gang is gezet, die nog lange tijd van invloed kan zijn op zijn bestaan.

Bovendien is een dergelijk contact voor hem geen routine. Het is voor hem een weinig alledaagse gebeurtenis. Hij weet dan ook vaak niet precies wat hij kan verwachten en wat er van hem verwacht wordt. Hij is er persoonlijk bij betrokken. Soms ervaren mensen het ontvangen van hulp als vernederend. Ze hebben bijvoorbeeld het gevoel dat ze gefaald hebben, omdat ze niet op eigen kracht hun problemen hebben kunnen oplossen. Een gevolg hiervan is, dat ze soms zullen proberen kontakten met deze instellingen te vermijden, of deze kontakten zo spoedig mogelijk te beëindigen. Vanwege dit soort effecten, worden door deze instanties bepaalde handelingen of ontwikkelingen aangemoedigd en andere onaantrekkelijk gemaakt. In deze zin kunnen dergelijke instanties een sociale controle-functie vervullen.

Ook bij de toetreding tot de sociale werkvoorziening gaat het om funktionarissen die aan de hand van formele regels beslissingen moeten nemen over het individu. Voor dat individu kan de uitslag van die beslissingen van grote betekenis zijn. Het hoofdthema van deze studie wordt gevormd door deze twee aspecten van de toetreding.

1.2. Enige benaderingswijzen

Alvorens in de volgende paragraaf in te gaan op de vraagstelling van deze studie, zullen hier eerst enkele overwegingen worden behandeld, die een rol hebben gespeeld bij de uiteindelijke formulering van deze vraagstelling. Deze overwegingen zullen worden behandeld aan de hand van een viertal benaderingswijzen, die mogelijk zijn bij de bestudering van een verschijnsel als de toetreding. Bij iedere benaderingswijze wordt een bepaald aspect van de toetreding centraal gesteld.

1 *De toestroom van kandidaat-werknemers als bron van onzekerheid*

De toetreding tot de sociale werkvoorziening kan worden beschouwd als een besluitvormingsproces. Het gaat hierbij om een besluitvormingsproces rond een inputprobleem. Iedere organisatie voor sociale werkvoorziening heeft te maken met een toestroom van telkens weer nieuwe kandidaat-werknemers. Deze toestroom betekent voor de SW-organisatie een bron van tamelijk permanente onzekerheid. In deze toestroom treden pieken en dalen op, maar wanneer deze optreden is vaak van tevoren niet te zeggen. Deze toestroom wordt door buiten de SW-organisatie gelegen factoren bepaald en loopt daarom vrijwel nooit parallel met de aanwezige plaatsingsmogelijkheden.

Gezien deze onzekerheid, kunnen we daarom stellen dat iedere SW-organisatie niet alleen voor de taak staat op een of andere manier deze toestroom te verwerken, maar ook een antwoord te vinden op de daarmee verbonden onzekerheid. We kunnen verwachten dat er pogingen worden gedaan deze onzekerheid te reduceren. Hiertoe lijken drie elementen van belang.

In de eerste plaats kunnen we verwachten, dat iedere organisatie een vaste en min of meer routinematige werkwijze ontwikkelt (en in stand houdt) ten behoeve van de opvang, selectie en plaatsing van kandidaat-werknemers. Een dergelijke 'procedure' geeft aan wat er door wie, op welke wijze en op welk moment moet gebeuren, wanneer een nieuwe kandidaat zich aanmeldt. Hiermee wordt vermeden, dat bij iedere aanmelding telkens opnieuw beslissingen moeten worden genomen over deze werkwijze. Daarmee wordt de bestaande onzekerheid teruggebracht tot enkele beslissingsmomenten, zoals moet de kandidaat wel of niet worden toegelaten, waar en wanneer moet hij worden geplaatst?

In de tweede plaats wordt de op deze wijze nog resterende onzekerheid verder teruggebracht door de regels, die bij de beslissingen tijdens de toetreding moeten worden gehanteerd, enigszins vast te leggen. De Wet Sociale Werkvoorziening en de daarop aansluitende uitvoeringsbesluiten geven dergelijke regels. In hoofdstuk 2 zullen de belangrijkste van deze regels worden beschreven. Op deze wijze wordt een programma van regels verkregen, aan de hand waarvan beslissingen moeten worden genomen. Door dit programma wordt de ingang van het systeem enigszins vastgelegd en wel overeenkomstig de doelstelling van de sociale werkvoorziening, zoals die politiek is vastgesteld. Hierdoor zou het, althans dat is de aanname, niet meer nodig

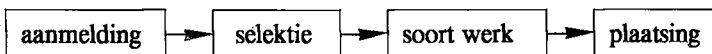
zijn om bij iedere nieuw aangemelde kandidaat-werknemer opnieuw te beslissen welke regels of criteria dienen te worden toegepast. Bovendien zou door dit programma de uitslag van de beslissing onafhankelijk worden van de vraag wie de beslissing neemt¹. Door het vastleggen van de voorwaarden waaronder beslissingen moeten worden genomen, zou met een dergelijk programma de belangrijkste beslissingsruimte worden verkleind. Daarmee vervult een dergelijk programma ook de functie van onzekerheidsreductie.

Er is nog een derde manier mogelijk waarop voor SW-organisaties de onzekerheid rond de toestroom van kandidaat-werknemers kan worden gereduceerd. Deze toestroom vormt mede een bron van onzekerheid voor de SW-organisatie, omdat buiten de organisatie wordt bepaald wanneer en hoeveel kandidaat-werknemers bij de sociale werkvoorziening terecht komen. Bij de sociale werkvoorziening wordt het uitgangspunt niet gevormd door vakatures waar men vervolgens geschikte werknemers bij zoekt. Integendeel, buiten de SW-organisatie wordt besloten dat iemand een potentiële W.S.W.-werknemer is en vervolgens wordt deze persoon voorgedragen voor plaatsing. Het is echter niet uitgesloten, dat deze toestroom niet aansluit bij het binnen de SW-organisatie gevoerde beleid of bij de mogelijkheden die men daar denkt te hebben voor de plaatsing van nieuwe werknemers. Daarom kunnen de relaties van de SW-organisatie met verwijzende instanties van groot belang zijn. Deze relaties kunnen eveneens worden beschouwd als een poging de onzekerheid ten aanzien van de toestroom van nieuwe kandidaat-werknemers te reduceren². Op deze wijze kunnen 'onjuiste' aanmeldingen worden voorkomen of kan de wijze van aanmelden meer in overeenstemming worden gebracht met de werkwijze en mogelijkheden van de SW-organisatie.

Hiermee zijn drie manieren aangegeven waarop de onzekerheid, die voor de SW-organisatie voortvloeit uit de toestroom van kandidaat-werknemers, zou kunnen worden gereduceerd. De vraag blijft echter open in hoeverre op deze wijze inderdaad de bestaande onzekerheid wordt gereduceerd. Van groot belang daarbij is, wat de betekenis is van procedures, formele regels en relaties met verwijzers voor de bij de toetreding betrokken funktionarissen en hoe deze hiermee omgaan.

II *De toetreding als selectie*

De toetreding tot de sociale werkvoorziening kan ook worden beschouwd als een selectieproces. Tijdens de toetreding worden verschillende beslissingen genomen. In sterk vereenvoudigde vorm kan dat als volgt worden weergegeven.



Bij iedere beslissing bestaan verschillende keuzemogelijkheden, die deels bepaald zijn door het formele programma. De toetreding begint met de beslissing iemand al of niet aan te melden. Vervolgens moet worden besloten of de persoon wel of niet tot de sociale werkvoorziening wordt toegelaten. Daarna moet worden besloten wat voor

soort werk hij zal gaan doen. Aan het eind van de toetreding moet worden besloten of hij wel of niet direkt een dienstverband zal krijgen en in wat voor loongroep hij terecht zal komen. Het gaat hier slechts om de belangrijkste beslissingen. Overigens speelt hier nog doorheen de beslissing omtrent de duur van de toetreding.

Voor de bestudering van een selectieproces zoals hier globaal weergegeven, zijn twee benaderingen mogelijk.

Bij de *eerste benaderingswijze* is men geïnteresseerd in de uitkomsten van de verschillende beslissingen. Men wil weten of in deze uitkomsten bepaalde regelmatigheden optreden, bijvoorbeeld dat er verschillen in uitkomsten bestaan tussen verschillende categorieën kandidaat-werknemers of tussen verschillende organisaties. Hiertoe wordt van een (groot) aantal toetredingsgevallen geregistreerd hoe de kandidaat-werknemers bij de verschillende beslissingen verdeeld worden over de verschillende alternatieven. Vervolgens kunnen de uitkomsten van de verschillende beslissingen worden gerelateerd aan bepaalde kenmerken van de kandidaat-werknemers. Deze benaderingswijze lijkt een aantal mogelijkheden te bieden. Zo kan men op deze wijze bijvoorbeeld tot de konklusie komen, dat, alhoewel de betrokken funktionarissen dit wellicht niet eens in de gaten hebben, kandidaten met een bepaalde handicap een grote kans maken op bepaald werk, of dat bepaalde kandidaten vaker worden afgewezen.

Deze benaderingswijze levert echter ook problemen op. De besluitvorming die achter deze selectie plaats vindt, blijft een 'black box'. Op deze wijze krijgen we weliswaar inzicht in de regelmatigheden in de uitkomsten van de beslissingen, maar niet in de regels, zoals die tijdens de beslissingen worden gehanteerd. Bovendien moet men zich baseren op bestaande registratie-gegevens. Vooral vanuit ethnomethodologische hoek is erop gewezen dat interpretatie op basis van dergelijke gegevens riskant kan zijn. Ook uit dit onderzoek blijkt dat men voorzichtig moet zijn met het gebruik van registratie-gegevens. Het gaat hier om twee aspecten.

In de eerste plaats moeten van de kandidaat-werknemers bepaalde kenmerken worden vastgelegd, bijvoorbeeld in de vorm van een handicapkode. Het toekennen van een dergelijke kode veronderstelt een interpretatie. Uit dit onderzoek blijkt dat er soms grote verschillen bestaan in het toekennen van deze handicapcodes. Het grootste probleem hierbij is dat de verschillen in interpretatie en gebruik van deze kodes kunnen samenhangen met de wijze van besluitvorming. Zo kan het feit dat in plaats van kode XVI ('geen medisch konstateerbare handicap') de kode Vb ('oligofrenie') is toegekend, van invloed zijn op de besluitvorming. Uit dit onderzoek blijkt dat bij sommige organisaties om die reden kode Vb wel eens wordt toegekend. Ook op andere wijzen blijkt een verschil in het gebruik van deze kodes tussen de verschillende funktionarissen. Indien deze verschillen in interpretatie en gebruik worden genegeerd, kan het zijn, dat verschillen in de uitkomsten van beslissingen worden gekonstateerd, die echter een gevolg zijn van verschillende wijzen van koderen en klassificeren.

Een tweede probleem hangt hier nauw mee samen. Er kunnen verschillen in registratie optreden ten gevolge van verschillen in de wijze van werken tussen organisaties of funktionarissen. Het kan dan zijn dat men verschillen konstateert in de

uitkomsten van beslissingen, terwijl het in feite de vraag is of dergelijke verschillen wel bestaan. Dit kan opnieuw worden duidelijk gemaakt aan de hand van resultaten uit dit onderzoek.

Bij veel van de onderzochte organisaties maakt men een onderscheid tussen een informele en een formele aanmelding. Een deel van de kandidaten wordt eerst informeel aangemeld. Bij sommige kandidaten blijft het hierbij. Nog tijdens de informele aanmeldingsfase wordt de toetreding om uiteenlopende redenen afgebroken. Bij de meeste organisaties gaat men pas registreren als er sprake is van een formele aanmelding. Dit houdt in dat van een, per organisatie waarschijnlijk verschillend, deel van de kandidaten geen gegevens beschikbaar zijn. Dit zou nog niet een groot probleem behoeven te zijn, als het hier slechts om een gering deel van de kandidaten zou gaan. Dit is waarschijnlijk echter niet het geval. Bij één van de onderzochte organisaties probeerde men alle kandidaten, dus ook de slechts informeel aangemelde kandidaten, te registreren. In 1980 waren bij deze organisatie 560 kandidaten in behandeling. Hiervan werden er 49 formeel afgewezen. Het bleek echter dat daarnaast bij 190 kandidaten de toetreding al was beëindigd voordat deze formeel behandeld waren.

Omdat het onderscheid tussen formele en informele aanmelding en daarmee het aantal uitsluitend informeel aangemelde kandidaten per organisatie verschilt, kunnen registratiegegevens een heel vertekend beeld opleveren over de feitelijke selectie. Zou men zich bij de hiervoor genoemde organisatie beperken tot de formele aanmeldingen, dan bedraagt het afwijzingspercentage 13.2 procent. Nemen we de kandidaten echter ook in beschouwing bij wie geen formele afwijzing plaats vond, dan blijkt dat 42.6 procent van de kandidaten afvalt.

Konkluderend, op basis van bestaande registratie-gegevens kunnen verschillen in selectie worden gevonden, die echter niet samen hoeven te hangen met de werkelijke mate van selectie, als wel een gevolg zijn van verschillen in de wijze van registratie.

In de *tweede benaderingswijze* van selectieprocessen worden deze problemen met registratie-gegevens herkend. Dat sociologen op basis van dergelijke registratie-gegevens soms toch proberen verschijnselen te verklaren, wordt bekritiseerd. Deze werkwijze namelijk, '... verdoezelt het feit dat de verschillen in registratie-gegevens op onontwarbare wijze zijn verbonden met de organisationele activiteiten binnen de instelling die de statistieken produceert...'³.

In plaats van zich te concentreren op de registratie van uitkomsten van beslissingen, worden in deze benaderingswijze de beslissingen zelf centraal gesteld. Het gaat er daarbij om te achterhalen op welke wijze funktionarissen de mensen, waar zij beslissingen over nemen, definiëren en inpassen in de door de organisatie aangereikte categorieën. Dit betekent dat moet worden nagegaan hoe met behulp van typifkaties funktionarissen zich een beeld vormen over de kandidaat-werknemers. De aandacht verschuift daarmee van de uitkomsten van beslissingen naar de achtergronden van beslissingen, zoals die in de alledaagse routines worden genomen.

Overigens betekent dit niet dat er vanuit deze benaderingswijze totaal geen

belangstelling meer bestaat voor registratiegegevens. Deze worden echter niet meer benaderd en gebruikt als min of meer betrouwbare weerspiegeling van de uitkomsten van beslissingen. Waar men wel belangstelling voor heeft, zijn de interpretaties en definiëringen op basis waarvan functionarissen registratie-formulieren invullen. Daarmee worden de registratie-gegevens 'afhankelijke variabelen', die verklaard moeten worden uit de activiteiten en interpretaties van de betrokken functionarissen⁴.

III *Beslissen over mensen als routine*

Met de hierboven beschreven tweede benaderingswijze van selectieprocessen wordt de aandacht gericht op de wijze waarop functionarissen, bij allerlei instanties, vorm geven aan hun alledaagse werksituatie en als onderdeel hiervan beslissingen nemen, vaak aan de hand van formele regels, over de mensen met wie zij te maken hebben. Daar de kritiek op de benadering van selectieprocessen via registratie-gegevens vooral vanuit de ethnomethodologie naar voren is gebracht, ligt het voor de hand dat vanuit deze hoek ook belangstelling bestaat voor de wijze waarop functionarissen bij allerlei instellingen tot beslissingen komen over hun 'kliënten'. Een voor ons relevant voorbeeld hiervan wordt gevormd door de studie van Zimmerman. Deze studie heeft betrekking op de wijze waarop medewerkers bij een uitkerende instantie hun alledaagse praktische aangelegenheden regelen⁵. Deze medewerkers moeten aan de hand van formele regels beslissingen nemen over cliënten. Daarbij hebben zij te maken met praktische omstandigheden, zoals tijdslimieten die moeten worden gehaald, de mogelijkheid dat ze gecontroleerd of geëvalueerd zullen worden, enz. Deze praktische omstandigheden hebben een aantal konsekwenties.

Het toepassen van formele regels vereist een beoordelingsproces. Deze functionarissen blijken in de loop van de tijd tot een oordeel te komen over wat de formele regels 'redelijkerwijs' geacht worden te betekenen. Ze ontwikkelen een beeld over wat 'redelijke beslissingen' zijn. Dit oordeel over de betekenis van de formele regels berust, aldus Zimmerman, op de vanzelfsprekende en grotendeels impliciete kennis die deze functionarissen hebben over de praktische omstandigheden waaronder zij werken. De beslissingen, die zij nemen, moeten in het licht van deze kennis verdedigbaar zijn, dat wil zeggen '... in sufficient-for-all-practical purposes accord with rule and policy'⁶. Een gevolg hiervan is dat een functionaris een regel toepast op een wijze die volgens deze opvatting getuigt van een 'competent rule use', terwijl (in de ogen van een buitenstaander) de formele regel overschreden wordt.

Een andere konsekwentie van deze praktische omstandigheden is, dat slechts een 'caseload-oriented approach' op den duur geschikt is als een '...adequate-for-all-practical-purposes way of routinely managing the task in a fashion recognizable in accord with the rules...'⁷.

Een recenter en systematischer poging om na te gaan welke praktijken dergelijke functionarissen ontwikkelen als antwoord op de omstandigheden waaronder zij

moeten werken, vinden we, buiten de ethnomethodologie, in het werk van Prottas en Lipsky over 'street-level bureaucracy'⁸. De term 'street-level bureaucrats' wordt gebruikt voor die funktionarissen, die namens de dienstverlenende organisatie waar zij werkzaam zijn, de kontakten onderhouden met de cliënten. Naast deze directe kontakten bestaat hun werk uit het verzamelen van informatie over de cliënt en het nemen of voorbereiden van beslissingen over de vraag of de cliënt in aanmerking komt voor de diensten van de organisatie. Bij deze beslissingen worden zij geacht de daartoe bestaande formele regels te volgen. Het uitgangspunt in deze literatuur vormt de konstatering dat deze funktionarissen echter, soms in aanzienlijke mate, van deze formele regels afwijken⁹. Dit is mogelijk omdat deze funktionarissen in de regel een behoorlijke autonomie hebben. Deze autonomie wordt gezien als een gevolg van de omstandigheden waaronder zij moeten werken.

In de eerste plaats zijn de regels die moeten worden toegepast talrijk (waarbij geen prioriteiten zijn aangegeven), inhoudelijk vaak vaag en soms inkonsistent. Daarmee wordt het aan de betrokken funktionaris zelf overgelaten te beslissen, welke regel moet worden toegepast. Bovendien stemmen vaak de regels volgens welke ze worden geëvalueerd, niet geheel overeen met de formele regels die ze moeten uitvoeren. Het gevolg kan zijn dat die regels waarvan de naleving moeilijk is te controleren, worden verwaarloosd¹⁰.

In de tweede plaats hebben deze funktionarissen te maken met een vaak onvoorspelbare omgeving. Deze omgeving bestaat voor hen uit (potentiële) cliënten. Deze eisen tijd, stellen vragen, kunnen lastig zijn, maar bovenal zijn ze onvoorspelbaar.

Door het creëren en behouden van enige autonomie wordt het mogelijk een zekere flexibiliteit te bewaren en daarmee te kunnen blijven reageren op deze onvoorspelbare omgeving. Niet alleen de vaagheid en inkonsistentie van de regels, en de onvoorspelbaarheid van de omgeving, maar ook de tijdsdruk, het vaak chronisch gebrek aan voorradige middelen, enz., leiden tot een reeks van aanpassingen van deze funktionarissen aan hun werksituatie. Juist op deze aanpassingen concentreert zich de literatuur over de street-level bureaucracy: "Thus to understand street-level bureaucracy one must study the routines and subjective responses street-level bureaucrats develop in order to cope with the difficulties and ambiguities of their jobs."¹¹

Enerzijds vormt het opbouwen en bewaren van een zekere autonomie één van de belangrijkste aanpassingen. Anderzijds zijn veel van deze aanpassingen slechts mogelijk dankzij deze autonomie. Door het ontwikkelen van routines en het simplificeren van de complexe werkelijkheid, wordt het mogelijk deze toch te beheersen¹². Ten einde te voorkomen dat iedere keer opnieuw moet worden vastgesteld welke regel moet worden toegepast, ontwikkelen deze funktionarissen routines¹³. De door autonomie verkregen flexibiliteit houdt in dat de ene keer de regels worden gemanipuleerd zodat ze passen bij de cliënten, de andere keer dat de cliënten worden gemanipuleerd, zodat ze passen bij de regels¹⁴. De door 'street-level bureaucrats' ontwikkelde aanpassingen hebben onder meer als functie de cliënten te controleren, de gevolgen van onzekerheid te reduceren, en zuinig om te gaan met beperkte middelen¹⁵.

Ook functionarissen betrokken bij de toetreding tot de sociale werkvoorziening, zouden kunnen worden beschouwd als 'street-level bureaucrats'. Ook voor hen vormt het namens de SW-organisatie onderhouden van contacten met mensen (kandidaat-werknemers) een belangrijk onderdeel van hun dagelijks werk. Ook over deze kandidaat-werknemers moeten aan de hand van formele regels beslissingen worden genomen. Hiermee voldoen ze aan de belangrijkste kenmerken van 'street-level bureaucrats'. Het blijft echter nog een open vraag in hoeverre de wijze waarop zij beslissingen nemen over de kandidaat-werknemers, overeenkomt met het hier geschetste beeld.

IV *De positie van de kandidaat-werknemer*

Bij de drie tot nu toe behandelde benaderingswijzen is de positie van de kandidaat-werknemer (of algemener, van de cliënt) nog geheel buiten beschouwing gebleven. In bijvoorbeeld de 'street-level bureaucracy'-literatuur komt de cliënt slechts zijdelings aan de orde en dan slechts als een door de 'street-level bureaucrat' te manipuleren objekt. Voor een goed inzicht in de toetreding tot de sociale werkvoorziening is echter de positie daarin van de kandidaat-werknemer van groot belang. Bovendien is van belang wat het voor mensen betekent om bij de sociale werkvoorziening terecht te komen.

Dit thema, de positie en de beleving van de cliënt, staat centraal in een reeks van onderzoeken, die Mayer en Timms aanduiden met de term 'client-oriented studies'¹⁶. In 1970 constateerden zij nog dat het onderzoek rond dit thema een verwaarloosd terrein vormde. Als verklaring hiervan noemen zij verschillende redenen. Bij hulpverleners zou soms worden getwijfeld aan het vermogen van de cliënt zich een juist oordeel te vormen. Onderzoek naar de opvatting van de cliënt zou bedreigend zijn voor hulpverleners, omdat deze er vanuit zouden gaan dat zij op basis van hun deskundigheid weten wat het beste is voor de cliënt.

Sinds 1970 is een stroom van onderzoeken op gang gekomen naar het oordeel en de beleving van de cliënt, op uiteenlopende terreinen als de geestelijke gezondheidszorg, het maatschappelijk werk en de reklassering¹⁷. Een belangrijk deel van de bevindingen uit deze onderzoeken kan, globaal gesproken, worden samengevat in twee konklusies¹⁸. In de eerste plaats blijken er vaak grote verschillen tussen hulpverlener en cliënt in het oordeel over het verloop en de uitkomsten van de hulpverlening. In de tweede plaats blijkt de overgrote meerderheid van de cliënten tevreden. Met name de combinatie van deze twee konklusies roept de vraag op hoe zinvol deze onderzoeken zijn. We zullen hier kort op enkele aspecten ingaan¹⁹.

In de eerste plaats, hoe zinvol is het onderzoek te verrichten naar de tevredenheid van de cliënt? Van Gelder komt op basis van een analyse van 32 satisfactie-onderzoeken tot de konklusie: 'Ondanks de grote variëteit naar situatie, hulpverleningsmethode en onderzoeksmethode was het resultaat van deze onderzoekingen steevast hetzelfde: ongeveer 80 procent van de patiënten is tevreden'²⁰. Met andere woorden, de

onderzoeker vraagt: 'Is everybody happy?' ..., en vrijwel automatisch brult het legioen van cliënten 'Yeah!'²¹. Ook uit het arbeidssatisfactie-onderzoek is dit verschijnsel bekend. Volgens de Swaan zijn deze waarnemingen echter niet geldig, omdat ze berusten op dubbelzinnige vragen. Er wordt voorbij gegaan aan de verwachtingen die mensen hebben ten opzichte van hun werk. Als ze niets van hun werk verwachten, en het is eigenlijk niet beroerder dan ergens anders, zijn ze 'tevreden'. Bovendien, als je zegt dat je niet tevreden bent, ben je blijkbaar een 'kankeraar'²². Het is niet uitgesloten dat bij onderzoek naar de tevredenheid van de cliënt vergelijkbare mechanismen een rol spelen.

In de tweede plaats kan de vraag worden gesteld hoe belangrijk de konstatering is dat er soms grote verschillen zijn tussen de oordelen en opvattingen van cliënt en van hulpverlener over het verloop en de uitkomsten van de hulpverlening. Deze konstatering is gebaseerd op afzonderlijke interviews met hulpverlener en cliënt. Er kan echter zowel bij hulpverlener als cliënt een verschil zijn tussen wat ze zeggen en wat ze doen. Een mogelijk gevolg hiervan kan zijn dat er weliswaar een verschil is tussen wat hulpverlener en cliënt zeggen, terwijl het toch niet is uitgesloten dat wat ze doen wel op elkaar is afgestemd. Zo bleken in het onderzoek van Boelens en Winkels reklaseringsmaatschappelijk werkers de problemen van hun cliënten te interpreteren als psycho-sociale problemen, vrijwel onafhankelijk van wat de cliënt er zelf van vond. Zouden we afgaan op wat deze maatschappelijk werkers zeggen dat ze belangrijk vinden, dan zou de konklusie zijn dat er een discrepantie bestaat tussen hulpaanbod en -vraag. In de praktijk bleek hier echter geen sprake van. De maatschappelijk werkers gaven feitelijk vooral praktische hulp op materieel en justitieel gebied²³.

De konstatering dat er aanzienlijke verschillen bestaan in opvatting over het verloop van de hulpverlening, roept de vraag op hoe dat mogelijk is. Vindt de hulpverlener de opvatting van de cliënt onbelangrijk? Krijgt de cliënt geen kans zijn opvatting naar voren te brengen? Vermoedelijk spelen dergelijke verschijnselen een rol. Het probleem is echter dat het hier, voor een overigens onbekend deel, ook om iets anders kan gaan. Vermoedelijk hebben we hier ook te maken met discrepanties die bij iedere interactie bestaan. Deze discrepanties blijven echter door impliciete aannames, zoals de 'reciprociteit van perspectieven' onopgemerkt²⁴. Met andere woorden, de mensen nemen van elkaar aan dat ze er hetzelfde over denken. Indien dit juist is, zouden de gevonden discrepanties voor een deel wel eens een gevolg kunnen zijn van de gehanteerde onderzoeksmethoden (het afzonderlijk interviewen van hulpverlener en cliënt), die als zodanig geen rol spelen in de hulpverlening zelf. Hiermee zijn konstateringen dat er sprake is van discrepanties overigens niet irrelevant. Zeker niet wanneer deze betrekking hebben op het oordeel over de effectiviteit van de geboden hulp.

Opmerkelijk is dat deze client-oriented studies zich in de regel beperken tot opvattingen en oordelen over de '... immediate phenomenon of client-worker interaction...'²⁵. Niet het feitelijk functioneren van de hulpverlener, maar zijn

opvattingen worden onderzocht. Niet de invloed van de cliënt, maar zijn tevredenheid staat centraal. Ook onderwerpen die niet direkt betrekking hebben op de interactie tussen hulpverlener en cliënt blijven buiten beschouwing, zoals bijvoorbeeld de vraag wat het voor mensen betekent om met hulpverlenende instanties in aanraking te komen²⁶.

1.3. Vraagstelling

In deze studie zijn we geïnteresseerd in het verloop van de toetreding tot de sociale werkvoorziening en de positie die de kandidaat-werknemer daarbij inneemt. Op basis van de in de voorgaande paragraaf besproken overwegingen, kunnen we nu tot een nadere invulling van deze globale vraagstelling komen.

De toetreding tot de sociale werkvoorziening kan worden beschouwd als een besluitvormingsproces. Dit proces valt uiteen in verschillende beslissingsmomenten, waarvan de beslissingen over de selectie, over het soort werk en over de duur van de toetreding de belangrijkste zijn. Behalve in het verloop van de toetreding, zijn we vooral geïnteresseerd in de achtergronden van deze beslissingen. Daartoe concentreren we ons niet op eventuele regelmatigheden in geregistreerde uitkomsten van de beslissingen, maar op de wijze waarop functionarissen betrokken bij de toetreding tot beslissingen komen. Daartoe moet worden nagegaan op grond van welke informatie en aan de hand van welke regels deze functionarissen beslissingen nemen over de kandidaat-werknemer. Bij informatie moet niet zozeer worden gedacht aan gesystematiseerde en volledig geëxpliciteerde kennis, als wel aan het beeld dat de functionarissen zich vormen van de kandidaat. Bij regels gaat het niet slechts om de formele regels uit bijvoorbeeld de Wet, maar ook om eventuele informele regels. Bij de term besluitvorming wordt hier niet gedacht aan een model van een 'rationele beslissing' (waarbij alle alternatieven bekend zijn, de maatstaven expliciet en eenduidig, en waarbij een bekend doel op optimale wijze bereikt moet worden). Het gaat hier daarentegen eerder om 'alledaagse beslissingen', waarbij de kennis perspectivistisch is, de regels soms impliciet, vaag en vanzelfsprekend en het doel bijvoorbeeld niet meer hoeft te zijn dan het vermijden van een verstoring van de bestaande patronen.

We gaan er vanuit dat de bij de toetreding betrokken functionarissen te maken hebben met een onzekere omgeving, bestaande uit een permanente, maar wisselende stroom van kandidaat-werknemers. Op organisatie-niveau zijn drie elementen aan te geven, die in dit verband relevant lijken. Het gaat hier om de min of meer formele procedure, het programma van regels en de relaties met verwijzers. Eerder werd al aangegeven dat deze voor de organisatie de functie kunnen vervullen van onzekerheidsreductie. Zij vormen voor de functionarissen het kader waarbinnen zij geacht worden te werken. Het is echter de vraag of deze procedures, regels en relaties met verwijzers ook voor deze functionarissen de functie van onzekerheidsreductie

vervullen. Daarom moet worden nagegaan op welke wijze de bij de toetreding betrokken functionarissen hiermee omgaan. Het gaat hierbij om vragen zoals: welk gebruik maken functionarissen bij de beslissingen van formele regels, in hoeverre vergroten relaties met verwijzers niet onder bepaalde omstandigheden de problemen?

Bij de besluitvorming tijdens de toetreding zijn meerdere personen betrokken. Soms zal het bij de verschillende beslissingsmomenten (voor een deel) telkens om weer andere personen gaan. Dit betekent, dat juist dan de relaties tussen de verschillende momenten in het besluitvormingsproces van belang zijn. Van de ene naar de andere stap moet informatie worden doorgegeven. Gebeurt dit niet of in onvoldoende mate, dan kan de toetreding worden vertraagd, kunnen er met elkaar strijdige beslissingen worden genomen, of kan de kandidaat met telkens dezelfde vragen worden gekonfronteerd.

Eén van de bij de besluitvorming betrokken personen is de kandidaat-werknemer. De positie die hij inneemt, verschilt echter op een aantal belangrijke punten van die van de andere bij de toetreding betrokken personen. De kandidaat vormt het object van de besluitvorming, dat wil zeggen, het gaat over hem. In tegenstelling echter tot de andere bij de besluitvorming betrokken personen (verwijzers, intake-medewerkers, bedrijfsartsen, enz.) heeft hij geen ervaring met dit proces. Hij is in zekere zin ten opzichte van de SW-organisatie en de andere bij de toetreding betrokken personen nog een buitenstaander. Hij weet minder goed wat er van hem wordt verwacht en wat hij kan verwachten in de loop van het proces, alleen al omdat het voor hem vaak de eerste keer is dat hij bij de sociale werkvoorziening terecht is gekomen. Bij de beslissingen stellen de anderen de 'agenda' op. Hierdoor zou de kandidaat-werknemer in een afhankelijke positie kunnen komen. Alleen al vanwege zijn 'onwetendheid' kunnen beslissingen over zijn hoofd heen worden genomen.

Er is nog een tweede manier waarop de positie van de kandidaat kan verschillen van die van de andere personen in de toetreding. De bij de besluitvorming betrokken functionarissen worden geacht te beslissen met behulp van onpersoonlijke regels. Motiveringen, bijvoorbeeld in een afwijzingsbrief, zullen plaats vinden in een geobjektiveerde (ambtelijke) taal. De kandidaat zal echter, én omdat hij dat vaak zo gewend is, én omdat het om hemzelf gaat, zijn 'zaak' echter graag persoonlijk willen toelichten, het unieke van zijn toetreding willen benadrukken²⁷. Deze objectivering van de besluitvormingsregels (met een lelijk woord: 'verontpersoonlijking') zou de kandidaat in meerdere opzichten kwetsbaar kunnen maken.

Hiermee komen we op een volgend onderdeel van de vraagstelling terecht, namelijk wat is de positie van de kandidaat-werknemer tijdens de toetreding? Alhoewel deze vraag bij deze globale formulering overeenkomst vertoont met de vragen zoals die gesteld worden in de eerder behandelde 'client-oriented studies', zullen we deze vraag, in vergelijking met die onderzoeken, op een wat andere wijze uitwerken. Het gaat ons niet om de tevredenheid van de kandidaat-werknemer, maar om de vraag in hoeverre deze invloed kan uitoefenen op de beslissingen die tijdens de toetreding over hem worden genomen. Daarnaast zal aandacht worden besteed aan de vraag wat het voor

mensen betekent om bij de sociale werkvoorziening terecht te komen. Deze mensen zijn, in de regel vanwege een handicap of ziekte, niet in staat te werken onder 'normale' omstandigheden. Daarmee bevinden ze zich in meerdere opzichten in een marginale positie. Vooruitlopend op de volgende hoofdstukken kan worden opgemerkt dat voor veel kandidaat-werknemers de gang naar de sociale werkvoorziening niet in alle opzichten een even prettige ervaring is, alhoewel deze voorziening hen de mogelijkheid biedt tot arbeid onder 'aangepaste omstandigheden'. Geprobeerd zal worden voor deze konstatering een interpretatie te vinden. Daartoe zal worden ingegaan op de maatschappelijke betekenis van de sociale werkvoorziening.

Samenvattend kan de vraagstelling van deze studie als volgt worden geformuleerd:

- * hoe verloopt de toetreding tot de sociale werkvoorziening? (Hierbij zal vooral aandacht worden gegeven aan drie aspecten, namelijk de procedures, het programma van formele regels en de relaties met verwijzers.)
- * wat zijn de achtergronden van de beslissingen die tijdens de toetreding worden genomen:
 - op basis van wat voor informatie (beeld van de kandidaat) en aan de hand van welke regels worden de beslissingen over de kandidaat genomen en waaraan ontleen de functionarissen deze regels?
- * welke positie neemt de kandidaat-werknemer in tijdens de toetreding:
 - in hoeverre kan hij invloed uitoefenen op de beslissingen die over hem worden genomen?
 - wat betekent het voor mensen om bij de sociale werkvoorziening terecht te komen?

1.4. Opzet van het verrichte onderzoek²⁸

De opzet van dit onderzoek diende het mogelijk te maken inzicht te verkrijgen in zowel de positie van de kandidaat-werknemer, als in het verloop van de toetreding en in de achtergronden van de beslissingen die door de functionarissen worden genomen. Vooral dit laatste heeft ertoe geleid dat is gekozen voor een opzet via case-studies. Hierbij wordt bij een beperkt aantal (in dit geval acht) organisaties voor sociale werkvoorziening de toetreding onderzocht en nagegaan welke achtergronden een rol spelen bij de beslissingen.

Door de beperking tot enkele organisaties bestaat de kans dat, vanwege een uitzonderlijke selectie van deze organisaties, een uitzonderlijk beeld wordt verkregen. Dit representativiteitsprobleem kan worden opgelost door bij een a-selekte steekproef van SW-organisaties de toetreding te onderzoeken. Om een al te grote onbetrouwbaarheid van de op deze wijze verkregen onderzoeksresultaten te vermijden, zou echter toch een vrij groot aantal organisaties in de steekproef moeten zitten. Dit aantal zou zo hoog moeten liggen dat, mede gelet op de waarschijnlijk optredende non-respons, vrijwel net zo goed alle SW-organisaties in het onderzoek zouden kunnen

worden betrokken. Een dergelijke opzet zou niet alleen op grote praktische bezwaren stuiten, maar bovendien zou het niet meer mogelijk zijn inzicht te krijgen in bijvoorbeeld de meer informele achtergronden van de beslissingen die over de kandidaat-werknemers worden genomen.

Juist een opzet via een beperkt aantal case-studies maakt het wel mogelijk dergelijke informatie te verzamelen. Omdat men bij iedere organisatie enige tijd doorbrengt, kan diepgaander informatie worden verzameld, en hoeft men niet te blijven steken in bijvoorbeeld een beschrijving waarin wel de formele regels bij de besluitvorming naar voren komen, maar niet de informelere en daardoor moeilijker op het spoor te komen achtergronden van de beslissingen.

De keuze voor case-studies houdt in dat aan de eis van representativiteit in deze studie een lagere prioriteit is toegekend. Wel is geprobeerd de kans zo klein mogelijk te houden dat de keuze van de acht te onderzoeken organisaties een uitzonderlijke selectie zou opleveren. Daartoe is een typologie opgesteld van de SW-organisaties²⁹. Deze typologie is gebaseerd op twee variabelen, namelijk het aantal kandidaat-werknemers waarmee een SW-organisatie te maken heeft in verhouding tot zijn omvang (het 'relatief aanbod') en de mate waarin de SW-organisatie de beschikking heeft over faciliteiten ten behoeve van de toetreding. Met andere woorden, enerzijds gaat het om de mate waarin de SW-organisatie onder druk staat van een toestroom van nieuwe kandidaat-werknemers en anderzijds om de middelen die de organisatie heeft ten behoeve van de toetreding. Op grond van deze twee gedichotomiseerde variabelen zijn vier typen SW-organisaties te onderscheiden. Uit ieder type zijn twee organisaties geselecteerd. Bij deze selectie is tevens rekening gehouden met enige andere variabelen³⁰. De uiteindelijk verkregen selectie van acht organisaties is vervolgens vergeleken met enige landelijke cijfers³¹. Ook op basis van deze vergelijking lijkt de konklusie gerechtvaardigd dat het hier niet om een uitzonderlijke selectie van organisaties gaat.

Bij de opzet van het veldwerk hebben twee uitgangspunten een belangrijke rol gespeeld. In de eerste plaats moest er voor worden gezorgd, dat de verschillende case-studies in voldoende mate vergelijkbaar materiaal zouden opleveren. Om deze reden is een globaal stramien opgesteld voor het veldwerk bij iedere te onderzoeken organisatie. Dit stramien mag echter niet als een al te strakke leidraad worden opgevat. Indien dat wel zou gebeuren, dreigt het gevaar dat onverwachte of organisatie-specifieke elementen van de toetreding aan de aandacht zouden ontsnappen.

In de tweede plaats is in dit onderzoek gebruik gemaakt van verschillende informatiebronnen en data-verzamelmethode, zoals interviews met bedrijfsleiders, intake-medewerkers, kandidaat-werknemers, analyse van dossiers, het doorlezen van bestaande stukken en notities met betrekking tot de toetreding en, gedurende de periode dat we bij de organisatie aanwezig waren het, voor zover dit mogelijk was, observeren van de gang van zaken bij de organisatie met betrekking tot de toetreding. Hierbij hebben twee redenen een rol gespeeld.

Een eerste, vooral praktische reden is dat informatie over verschillende onderdelen van de toetreding slechts bij verschillende bronnen aanwezig is. Een tweede reden wordt gevormd door de veronderstelling dat iedere onderzoeksmethode zijn eigen beperkingen heeft. 'Because each method reveals different aspects of empirical reality, multiple methods of observation must be employed'³². Dit betekent dat soms over hetzelfde onderwerp informatie op verschillende manieren en vanuit verschillende bronnen is verzameld. Op deze wijze is geprobeerd de beperkingen van iedere afzonderlijke methode te compenseren. Zo werden konkrete toetredingsgevallen bestudeerd door middel van een dossier-analyse, een gesprek met de kandidaat over het verloop van de toetreding, aangevuld met een gesprek hierover met de meest bij het betreffende toetredingsgeval betrokken funktionaris. Op deze wijze kunnen verschillende visies op het verloop van de betreffende toetreding worden gehoord. De kans bestaat dat informatie uit een interview wordt vertekend door onder andere de aanwezigheid (en wellicht onbewuste beïnvloeding) van de interviewer, of omdat de geïnterviewde een beroep moet doen op zijn geheugen. Informatie uit dossiers daarentegen heeft deze nadelen juist weer niet. De dossiers worden niet opgesteld met de bedoeling te worden gelezen door een onderzoeker. Ook zal de vertekening omdat men moet afgaan op het geheugen, bij dossiers minder optreden. Dit wil overigens niet zeggen dat gegevens afkomstig uit dossiers niet ook vanuit een bepaald perspectief zijn opgesteld. Ze vormen de weerslag van de wijze waarop de funktionaris tegen de toetreding aankijkt en van de motieven die hij heeft bij het opstellen en bijhouden van dossiers. Het interview met de kandidaat levert daarentegen soms weer een heel ander perspectief op dan de dossier-analyse of het gesprek met de betrokken funktionaris. Uiteraard kan door deze combinatie van onderzoeksmethoden niet iedere vertekening worden vermeden. Dat is ook niet altijd de bedoeling, omdat het soms gaat om verschillende perspectieven op het verloop van de toetreding.

Voor het veldwerk bij iedere te onderzoeken organisatie was een periode van zes weken uitgetrokken. Deze periode kan worden opgedeeld in de volgende vier fasen, die overigens in de praktijk soms door elkaar heen liepen:

- *oriëntatie-fase:*
informatie werd verzameld over de belangrijkste kenmerken van de organisatie, de opzet van de toetreding, de bij de toetreding betrokken personen. Bestaande stukken en notities met betrekking tot de toetreding, voor zover aanwezig, werden doorgelezen. De bij de toetreding betrokken funktionarissen werden geïnterviewd. Hierbij werd in meer algemene zin ingegaan op de toetreding en hoe ze hiertegenover staan. De belangrijkste verwijzers werden eveneens geïnterviewd;
- *dossier-analyse:*
per organisatie werden ongeveer dertig dossiers geselecteerd. Deze werden geanalyseerd volgens een van tevoren opgesteld analyse-schema. Voor zover de onderwerpen zich daartoe leenden, had dit schema het karakter van een

gestandaardiseerde inhoudsanalyse. Voor andere onderwerpen (zoals argumenten voor beslissingen of omschrijvingen van de kandidaat-werknemer) moest zo uitgebreid mogelijk en letterlijk de tekst uit het dossier worden overgeschreven;

– *interviews met kandidaten:*

de dertig kandidaten, waarvan in een eerder stadium de dossiers waren geanalyseerd, werden vervolgens geïnterviewd. Deze gesprekken vonden plaats met behulp van een topic-lijst. Hierbij werd onder andere ingegaan op de achtergronden en wensen van de kandidaat, hoe deze tegenover de sociale werkvoorziening staat, en hoe deze de toetreding heeft ervaren;

– *gesprekken met funktionarissen:*

aan het eind van het veldwerk werden aan één of meerdere van de meest direct bij de toetreding betrokken funktionarissen nog een aantal specifiekere vragen voorgelegd. In de eerste plaats dienden deze gesprekken om onduidelijkheden die nog bestonden, op te lossen. In de tweede plaats werden vragen gesteld over de toetreding van de door ons geïnterviewde kandidaten.

Deze vier fasen van het veldwerk zijn bij alle acht onderzochte organisaties doorlopen.

De acht case-studies vonden plaats in de periode van mei 1980 tot en met juni 1981. Geen van de benaderde organisaties heeft het verzoek tot medewerking geweigerd. Bij alle acht organisaties werd inzage verkregen in de dossiers (meestal dossiers van de afdeling Personeelszaken). In totaal zijn 233 dossiers geanalyseerd. Bij de selectie van de dossiers werd de volgende vuistregel gehanteerd: neem de dossiers van de laatste acht kandidaten die werden afgewezen, de dossiers van de laatste acht kandidaten die met werken zijn begonnen en vul dit aan met willekeurig geselecteerde dossiers van kandidaten die nog in de procedure zitten. Op deze wijze hadden 240 dossiers moeten worden geselecteerd. Dat het feitelijk aantal iets lager ligt, wordt onder meer veroorzaakt door de kleinste van de acht organisaties, waar het niet mogelijk bleek een voldoende aantal dossiers te verzamelen.

In 204 van de 233 gevallen dat een dossier werd geanalyseerd, vond ook een interview plaats. In 191 gevallen vond dit interview plaats met alleen de kandidaat, in 12 gevallen geheel of gedeeltelijk met een ouder of verzorger en in één geval met een hulpverlener die dagelijks contact had met de kandidaat. In 29 gevallen kwam het, om verschillende redenen, niet tot een interview met de kandidaat-werknemer. In de analyse hebben we ons beperkt tot die 204 gevallen, waarin zowel het dossier is geanalyseerd, als een interview met de kandidaat-werknemer heeft plaatsgevonden. De meeste interviews hebben bij de kandidaat thuis plaatsgevonden. De interviews met de kandidaten die al met werken waren begonnen, vonden meestal plaats in een kamertje of lege kantoorruimte bij de betreffende SW-organisatie.

Indien het enigszins mogelijk was, werden alle bij de toetreding betrokken funktionarissen geïnterviewd. Bij de grotere organisaties bleek dit niet mogelijk. Hier is een selectie gemaakt van de voor de toetreding belangrijkste funktionarissen. Tevens hebben per onderzochte SW-organisatie gesprekken plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de drie of vier belangrijkste verwijzende instanties.

Per onderzochte organisatie is een verslag geschreven. Deze verslagen hadden een sterk kwalitatief karakter. Verschillende van de nu volgende hoofdstukken (onder meer over de gehanteerde procedures tijdens de toetreding en over de relatie tussen SW-organisaties en verwijzende instanties) zijn voor een belangrijk deel rechtstreeks gebaseerd op deze case-verslagen. Alhoewel het schrijven van deze case-verslagen een tamelijk tijdrovende aangelegenheid was, bood het het voordeel dat daardoor het verzamelde materiaal per onderzochte organisatie in een hanteerbare en toegankelijke vorm beschikbaar kwam. Bovendien ontstond door de afwisseling van het schrijven van verslagen en het verrichten van veldwerk de ruimte voor reflexie en bezinning op het verkregen materiaal en de gehanteerde methoden.

Het verzamelde materiaal is deels kwalitatief, deels (ook) kwantitatief geanalyseerd. Dit hangt samen met het onderwerp waarop het materiaal betrekking heeft. Bij informatie die betrekking heeft op het organisatie-niveau (de gehanteerde procedures, de relaties met verwijzers) is volstaan met kwalitatieve analyse. De informatie met betrekking tot de individuele toetredingsgevallen is voor een belangrijk deel gekwantificeerd. Bij die onderwerpen waarbij kwantificering tamelijk eenvoudig is en waarbij daarmee weinig informatie verloren gaat (zoals de duur van de toetreding, bepaalde achtergrondkenmerken van de kandidaat-werknemer) is vooral gekozen voor een kwantitatieve benadering. Bij een gezien de vraagstelling centraal deel van het verzamelde materiaal heeft echter eerst een kwalitatieve analyse plaats gevonden. Het gaat hier om informatie over de achtergronden van de genomen beslissingen (de gehanteerde regels, de door de functionarissen bij hun beeldvorming over de kandidaat-werknemers gehanteerde typificatie-elementen) en over de wijze waarop kandidaat-werknemers de gang naar de sociale werkvoorziening ervaren. Vervolgens is nagegaan hoe vaak de gevonden elementen voorkwamen. Deze kwantificering had niet tot doel de eerdere analyse te vervangen, doch de onderzoeker en lezer de mogelijkheid te geven tot een zekere controle op het gepresenteerde materiaal.

1.5. Slot

In het volgende zullen de onderzochte personen en organisaties anoniem worden behandeld. Ook gegevens die een individu herkenbaar kunnen maken, zijn zoveel mogelijk weggelaten. Door middel van deze anonimisering is geprobeerd individuen enigszins te beschermen.

Om reden van de leesbaarheid is in het volgende afgezien van formuleringen zoals 'werkne(e)m(st)er' en 'hij/zij'. Dit betekent uiteraard niet dat onder de functionarissen of kandidaat-werknemers geen vrouwen vertegenwoordigd zijn.

Tot slot van dit hoofdstuk zal iets worden gezegd over de verdere hoofdstuk-indeling. In hoofdstuk 2 wordt een beschrijving gegeven van de sociale werkvoorziening. In hoofdstuk 3 wordt nagegaan wat de kenmerken zijn van de mensen die met de sociale werkvoorziening in aanraking komen. In de daarop volgende hoofdstukken komen de verschillende vraagstellingen van deze studie aan de orde. Allereerst wordt

ingegaan op het verloop van de toetreding en de gehanteerde procedures (hoofdstuk 4). Daarna wordt de relatie tussen SW-organisatie en verwijzende instanties behandeld (hoofdstuk 5). In hoofdstuk 6 en 7 wordt ingegaan op de achtergronden van de tijdens de toetreding genomen beslissingen, waarbij tevens aandacht wordt besteed aan het programma van formele regels. In hoofdstuk 8 komt aan de orde wat de mogelijkheden zijn van de kandidaat-werknemer om invloed uit te oefenen op deze beslissingen. De betekenis van de sociale werkvoorziening voor de mensen die ermee in aanraking komen, staat centraal in hoofdstuk 9. De konklusie van dit hoofdstuk zal zijn dat voor een belangrijk deel van de kandidaat-werknemers de gang naar de sociale werkvoorziening niet in alle opzichten even plezierig is. Deze konklusie vormt het uitgangspunt voor de twee daarop volgende hoofdstukken, waarin wordt geprobeerd een interpretatie te vinden voor dit verschijnsel. In hoofdstuk 10 komen enkele op dit punt relevante theoretische perspectieven aan de orde. In hoofdstuk 11 wordt met behulp van het begrip marginalisering geprobeerd de maatschappelijke betekenis van de sociale werkvoorziening vast te stellen.

2.1. Inleiding

Voor een goed begrip van de toetreding tot de sociale werkvoorziening is enige kennis nodig van de context waarbinnen zij plaats vindt. Deze context wordt gevormd door het organisatorisch en juridisch kader van de sociale werkvoorziening. Van groot belang hierbij zijn de Wet Sociale Werkvoorziening (W.S.W.) en de daarmee verbonden Besluiten. Hierin worden richtlijnen gegeven voor de opzet van de sociale werkvoorziening. Ook ten aanzien van de toetreding zijn er dergelijke voorschriften opgesteld.

In dit hoofdstuk zal allereerst worden ingegaan op het doel en de organisatorische opzet van de sociale werkvoorziening (par. 2.2.). De huidige praktijk van de toetreding kan worden beschouwd als een resultante van een institutionaliseringsproces dat de sociale werkvoorziening heeft doorgemaakt. Deze ontwikkeling is niet altijd volgens een van tevoren vastgelegd plan verlopen. Toch zijn hier wel een aantal lijnen in te ontdekken. Hierop wordt in paragraaf 2.3. ingegaan. Vervolgens komt de toetreding aan de orde. Allereerst (paragraaf 2.4.) worden enige formele bepalingen rond de selectie en plaatsing van nieuwe W.S.W.-werknemers behandeld. De toetreding vormt één van de belangrijkste discussie-onderwerpen op het terrein van de sociale werkvoorziening. We zullen een aantal elementen uit deze discussie aan de orde stellen (paragraaf 2.5.). Aan de hand van deze discussie kunnen we ook enigszins laten zien wat in de ogen van verschillende betrokken partijen de belangrijkste knelpunten zijn rond de toetreding.

2.2. Doel en opzet van de sociale werkvoorziening

Het doel van de sociale werkvoorziening wordt in de Wet omschreven als de bevordering dat '... de personen, die tot arbeid in staat zijn, doch voor wie, in belangrijke mate tengevolge van bij hen gelegen factoren, gelegenheid om onder normale omstandigheden arbeid te verrichten niet of voorschands niet aanwezig is, krachtens deze wet in dienst worden genomen om onder aangepaste omstandigheden tegen loon arbeid te verrichten, welke zo veel mogelijk gericht is op het behoud, het herstel of de bevordering van hun arbeidsgeschiktheid'.

Deze omschrijving kent twee belangrijke elementen. In de eerste plaats wordt aangegeven dat de sociale werkvoorziening slechts bedoeld is voor een bepaalde categorie mensen. Deze categorie wordt aangeduid met het begrip 'personenkring'. Het gaat hierbij om mensen die 'vanwege een bij de persoon gelegen faktor' niet op 'normale' wijze aan werk kunnen komen. Een veel geciteerde opsomming van 'bij de persoon gelegen factoren' geeft drie categorieën oorzaken aan, namelijk:

- a. gevolgen van ziekte of ongeval;
- b. gevolgen van aangeboren lichamelijke en/of verstandelijke gebreken;
- c. lichamelijke, psychische of sociale aanpassingsmoeilijkheden, al dan niet samenhangend met leeftijd, karakterstructuur, levensloop, etc.¹.

De drie grootste categorieën W.S.W.-werknemers worden gevormd door lichamelijke gehandicapten, geestelijk gehandicapten en personen met een psychiatrisch verleden. Daarnaast vinden we in de sociale werkvoorziening echter ook nog mensen 'zonder medisch konstateerbare handicap', en mensen waarvan wordt gemeend dat ze primair een 'karakterologische' of 'sociale' handicap hebben.

In de tweede plaats blijkt uit deze doelstelling dat het er niet alleen om gaat (betaalde) arbeid onder aangepaste omstandigheden aan te bieden. Uit de doelstelling kan ook revalidatie als taak van de sociale werkvoorziening worden afgelezen².

De uitvoering van deze Wet is gedecentraliseerd. De gemeenten hebben de zogenaamde 'bevorderingsplicht', waarmee de uitvoering van de Wet is opgedragen aan de gemeentebesturen. Dit betekent overigens niet dat alle Nederlandse gemeenten een eigen apparaat voor de sociale werkvoorziening hebben. Integendeel zelfs, veel gemeenten hebben onderling een Gemeenschappelijke Regeling gesloten ten behoeve van de uitvoering van de sociale werkvoorziening. In dergelijke gevallen funktioneert er voor meerdere gemeenten vaak een zogenaamd werkvoorzieningsschap. De uitvoering van de sociale werkvoorziening vindt, behalve door dergelijke schappen, ook plaats door gemeentelijke diensten van de sociale werkvoorziening en (in een beperkter aantal gevallen) door stichtingen. De bevoegdheden en verplichtingen van deze stichtingen zijn geregeld in een overeenkomst tussen het gemeente- of schapsbestuur en het stichtingsbestuur. In totaal zijn er 119 van dergelijke uitvoeringsorganen voor de sociale werkvoorziening.

In de sociale werkvoorziening kent men drie soorten werk, namelijk industriële (hand-)arbeid, cultuur- en civieltechnisch werk, en administratief werk. Bovendien komen er zogenaamde 'detacheringen' of externe plaatsingen voor. De werknemer is dan wel in dienst van een SW-organisatie, maar is ergens anders geplaatst, bijvoorbeeld bij een clubhuis, een arbeidsbureau enz. Als regel worden er binnen een SW-organisatie organisatorische scheidingen gemaakt, die parallel lopen aan de indeling in de verschillende typen werk. Een SW-organisatie bestaat dan bijvoorbeeld uit drie zogenaamde werkverbanden, respectievelijk voor industrieel, cultuurtechnisch en administratief werk. Overigens, niet alle SW-organisaties beschikken over alle drie de soorten werk. In 1980 werkte iets meer dan de helft van de 75.027

W.S.W.-werknemers in industriële werkverbanden. Ruim dertig procent werkte in een civiel- en/of kultureeltechnisch werkverband. De overigen (waaronder het grootste deel van de gedetacheerde W.S.W.-ers) waren werkzaam in administratieve werkverbanden³.

De organisaties voor sociale werkvoorziening verschillen niet alleen naar de variatie in typen werk, maar ook naar de omvang van de organisatie. Zo zijn er organisaties met slechts 100 werknemers, werkzaam in één industriële werkplaats. Hiertegenover staan organisaties met enige duizenden werknemers, verdeeld over meerdere werkverbanden en soms verspreid over meerdere vestigingen in de regio.

In sommige gevallen wordt er een beleid gevoerd dat de geestelijk gehandicapte werknemers gescheiden werken van de overige W.S.W.-werknemers. Dit kan in de vorm van aparte afdelingen, maar soms is er ook sprake van aparte vestigingen voor deze categorie werknemers.

Voor het begrijpen van de uitgangspunten die aan de sociale werkvoorziening ten grondslag liggen, zijn tot slot nog twee elementen van belang. Deze worden wel eens aangeduid met de begrippen 'parallelliteitsgedachte' en wat men noemt het 'verzorgingsmodel'.

Met het begrip 'parallelliteit' wordt bedoeld, dat de sociale werkvoorziening zo veel mogelijk op een 'gewoon' bedrijf moet lijken. Dit expliciete streven naar een bedrijfsmatige opzet moet er voor waken dat de sociale werkvoorziening geen 'verzorgingsinstelling' is.

Hiernaast staat het 'verzorgingsmodel' van de sociale werkvoorziening. Hiermee wordt de scheiding bedoeld tussen W.S.W.-werknemers en leiding (meestal ambtenaren) binnen de sociale werkvoorziening. Volgens het Besluit Organisatie Sociale Werkvoorziening (artikel 5) dient de W.S.W.-werknemer permanent onder direct toezicht te staan. 'Eist het werk als zodanig dat meestal reeds, het feit, dat de werknemers een handicap hebben, maakt de aanwezigheid van de werkleider extra noodzakelijk'⁴.

De personen die de leiding hebben (directie, werkleiding, staffunctionarissen), hebben meestal een positie als ambtenaar. Overigens gaat het onderscheid tussen ambtenaren en W.S.W.-werknemers in de meeste gevallen verder dan alleen maar een onderscheid in rechtspositie.

Soms wordt als één van de doelstellingen van de sociale werkvoorziening beschouwd de bevordering van de doorstroming van de W.S.W.-werknemer naar het 'vrije' bedrijf. In die opvatting zou een verblijf in de sociale werkvoorziening eigenlijk een tijdelijk karakter behoren te hebben. In de praktijk blijkt de doorstroming naar het vrije bedrijf overigens zeer weinig voor te stellen. Het gaat de laatste jaren om gemiddeld ongeveer 1 procent van de W.S.W.-werknemers per jaar. In 1981 bedroeg de doorstroming nog geen half procent⁵.

2.3. Enige ontwikkelingen rond de sociale werkvoorziening

De Wet Sociale Werkvoorziening kwam tot stand in 1969, maar de sociale werkvoorziening als institutie is al ouder. Reeds voor de tweede wereldoorlog (in 1936) kwam een regeling tot stand ten behoeve van de sociale werkvoorziening voor hoofdarbeiders (de zogenaamde S.W.H.-regeling). In 1949 werd een regeling opgesteld voor de sociale werkvoorziening voor handarbeiders, de zogenaamde G.S.W.-regeling (G.S.W. = gemeentelijke sociale werkvoorziening). In 1969 gingen beide regelingen op in de W.S.W.

De institutionalisering van de sociale werkvoorziening wordt enerzijds gekenmerkt door een uitbreiding van het aantal soorten werk en een groei van het aantal werknemers, anderzijds hebben er in de loop van de tijd verschuivingen plaats gevonden in het werknemersbestand. De sociale werkvoorziening voor handarbeiders begon in 1949 met zogenaamde 'buitenobjecten', maar al spoedig vielen ook industriële werkplaatsen onder de G.S.W.-regeling. Het belang van deze industriële centra is tot het midden van de jaren zestig toegenomen. Weliswaar is het aantal daar tewerkgestelden ook na die tijd in absolute zin toegenomen, maar verhoudingsgewijs nam sinds die periode het belang van de cultuur- en civieltechnische werkverbanden en van de administratieve werkverbanden toe (zie tabel 2.1.).

In totaal steeg het aantal werknemers in de sociale werkvoorziening van 13.044 in 1955, via 43.873 in 1969 tot vermoedelijk ruim 78.000 in 1982⁷.

Het is vrij gebruikelijk om te suggereren dat het ontstaan van de G.S.W.-regeling is toe te schrijven aan na de tweede wereldoorlog gegroeide opvattingen omtrent het recht op arbeid, de positie van de gehandicapte medemens, enz.⁸ Historisch is dit echter niet geheel juist. Daarvoor vertoonde de sociale werkvoorziening in haar oudste vorm nog een te sterke samenhang met maatregelen van werkverschaffing⁹. De Bres stelt dan ook in zijn dissertatie over de sociale werkvoorziening: 'De historische waarheid gebiedt echter te stellen dat in 1949 (-) het sociale klimaat nog niet zo rijp was als hiervóór wordt gesuggereerd en het ontstaan van de G.S.W.-regeling dan ook allereerst moet worden gezien als een voorziening *van werk aan arbeidsloze werknemers*, die mede om persoonlijke redenen moeilijk plaatsbaar waren. Een groot deel daarvan was evenwel *valide* en ofschoon niet onder te brengen in de D.U.W., toch te rekenen tot de algemene arbeidsreserve'¹⁰. In de wandeling werd de G.S.W. dan ook wel de DUW-III genoemd. Aanvankelijk was de sociale werkvoorziening dan ook bedoeld voor werklozen. 'Gaandeweg is echter de sociale werkvoorziening bezet met personen, die vanwege hun geestelijke of lichamelijke handicaps merendeels niet meer in het vrije bedrijf kunnen worden geplaatst...'¹¹.

In de praktijk bleken de gemeenten niet alleen werk in de buitenlucht onder de G.S.W.-regeling te laten vallen, maar ook de al langer bestaande beschutte werkplaatsen voor gehandicapten. In 1952 werd de G.S.W.-regeling dan ook in deze zin aangepast. Tegelijkertijd werd ook de behoefte gevoeld om een onderscheid te maken tussen 'werklozen' en 'gehandicapten' als twee categorieën tewerkgestelden in

Tabel 2.1. — Aantallen werknemers in de sociale werkvoorziening voor de periode 1955-1980 verdeeld over de drie soorten werkverbanden⁶

	Industriële centra		Cultuur- en civiel-technische werkverb.		Administratieve werkverbanden		Totaal
	Abs.	% v.tot.	Abs.	% v.tot.	Abs.	% v.tot.	
1955	3.718	28.5	7.899	60.6	1.427	10.9	13.044
1956	5.779	41.2	6.980	49.7	1.272	9.1	14.031
1957	8.621	52.5	6.448	39.3	1.345	8.2	16.414
1958	10.475	49.5	9.119	43.0	1.598	7.5	21.192
1959	12.639	52.0	9.765	40.1	1.925	7.9	24.329
1960	14.989	57.3	9.725	35.5	1.876	7.2	26.140
1961	16.606	62.4	8.304	31.2	1.716	6.4	26.626
1962	17.254	65.5	7.491	28.4	1.604	6.1	26.349
1963	17.851	67.8	6.894	26.0	1.631	6.2	26.376
1964	18.995	69.2	6.793	24.8	1.639	6.0	27.427
1965	20.328	71.0	6.493	22.7	1.798	6.3	28.619
1966	22.211	71.4	6.848	22.0	2.064	6.6	31.123
1967	24.942	69.8	8.332	23.3	2.476	6.9	35.750
1968	27.857	67.7	10.032	24.4	3.264	7.9	41.153
1969	29.485	67.2	10.212	23.3	4.176	9.5	43.873
1970	29.059	66.8	9.931	22.8	4.518	10.4	43.508
1971	29.316	65.2	10.568	23.5	5.057	11.3	44.941
1972	29.774	62.6	11.855	24.9	5.939	12.5	47.568
1973	30.951	61.7	12.376	24.7	6.859	13.7	50.186
1974	32.375	60.2	13.676	25.4	7.744	14.4	53.795
1975	33.451	57.4	15.918	27.3	8.942	15.3	58.311
1976	35.362	55.6	18.096	28.5	10.075	15.9	63.533
1977	36.774	54.5	19.663	29.2	10.985	16.3	67.442
1978	37.448	53.1	21.270	30.1	11.869	16.8	70.587
1979	37.927	52.5	22.160	30.7	12.178	16.8	72.265
1980	38.998	52.0	23.340	31.1	12.689	16.9	75.027

de sociale werkvoorziening. Dit leidde tot de invoering van de zogenaamde A- en B-groepen. Groep A bestond uit werklozen, die '... voornamelijk als gevolg van de economische omstandigheden er tijdelijk niet in slaagden arbeid te vinden en die in verband met hetzij de aard van hun beroep, hetzij hun mindere geschiktheid voor grondwerk, ook niet bij een D.U.W.-object konden worden geplaatst'¹². De B-groep

omvatte mensen die deels uit economische omstandigheden deels in verband met hun persoonlijke omstandigheden, gedurende langere tijd werkloos waren. Mensen in groep A verdienden per uur meer dan mensen in groep B. Overigens werd dit onderscheid na verloop van tijd toch weer opgeheven, omdat in de praktijk bleek dat de neiging bestond om mensen toch in de A-groep onder te brengen, ook al hoorden ze daar eigenlijk niet thuis.

In 1955 vond een uitbreiding van de G.S.W.-regeling plaats, waardoor ook werkplaatsen voor geestelijk gehandicapten onder de regeling vielen. Dit betekende overigens niet dat de sociale werkvoorziening direct werd overstromd met deze categorie werknemers. In de wereld van de zwakzinnigenzorg bleef men in eerste instantie enigszins terughoudend, omdat gevreesd werd dat '... de arbeidsprestatie zou gaan prevaleren boven de individuele belangen van de gehandicapten'¹³.

Al met al betekent dit dat in de eerste jaren van de sociale werkvoorziening (G.S.W.-regeling) werd erkend dat er niet alleen 'gehandicapten' in de sociale werkvoorziening werkzaam waren. Deze situatie verandert in de tweede helft van de jaren vijftig, waarbij het jaar 1958 een breekpunt vormde. Het proces dat de sociale werkvoorziening langzaam verschuift naar een gehandicaptenvoorziening, wordt dan verscherpt. In het kader van de bestedingsbeperking en gelet op de toegenomen werkloosheid, stuurde de staatssecretaris een circulaire rond, waarin hij stelde dat volgens de doelstelling van de G.S.W.-regeling deze slechts open staat voor die mensen die om overwegend persoonlijke redenen moeilijk plaatsbaar zijn. Hiermee werd overigens het probleem gecreëerd dat bij de selectie van nieuwe werknemers een onderscheid moet worden gemaakt tussen de 'echte' gehandicapten en die personen die slechts vanwege economische omstandigheden werkloos zijn.

Nog dat zelfde jaar werden de bestedingsbeperkende maatregelen ten aanzien van de toelating tot de G.S.W. weer verzacht, omdat het inmiddels economisch weer iets beter ging. 'Door de gunstiger wordende conjunctuur en de toenemende vraag naar arbeidskrachten kwamen steeds minder werknemers, waarvoor in oorsprong de G.S.W. bedoeld was, ter beschikking; sommigen verlieten de G.S.W.'¹⁴. Doorstromingspercentages van tien tot twintig procent waren in de vlak daarop volgende jaren niet ongebruikelijk¹⁵. De open gevallen plaatsen werden nu echter ingenomen door gehandicapten: 'Nu echter eenmaal was verkondigd, dat de G.S.W. primair bestemd was voor geestelijk en lichamelijk gehandicapte werknemers die niet meer of moeilijk in het vrije bedrijf te plaatsen waren, werden de leeggekomen plaatsen in de sociale werkplaatsen spoedig aangevuld, aanvankelijk met lichamelijk gehandicapten of minder validen, ...'¹⁶. Vanaf dat moment is de sociale werkvoorziening een voorziening (formeel) alleen bestemd voor 'echte' gehandicapten. Daarmee is overigens de vraag op tafel gekomen hoe men 'gehandicapten' kan onderscheiden van andere personen, een probleem dat ook thans nog bij de toetreding tot de sociale werkvoorziening speelt.

Vanaf het begin van de jaren zestig kwam een nieuwe categorie werknemers in de sociale werkvoorziening, namelijk de (ex-)psychiatrische patiënten. In de zelfde tijd werd (opnieuw) het onderscheid tussen een A- en B-kategorie ingevoerd, zij het met

dit verschil dat de begrippen nu een wat andere betekenis hadden gekregen. Voor de B-kategorie kwamen mensen in aanmerking van wie verwacht werd dat zij door oefening tot een arbeidsprestatie van tenminste één derde van een 'redelijke minimumprestatie in het normale arbeidsproces in de zelfde soort arbeid' zouden komen. Hieraan werd geen tijdslimiet gebonden waarbinnen de werknemer dit minimumniveau moest (kunnen) halen, en over kon gaan naar de A-kategorie. Met de invoering van deze B-kategorie werd nu een groot aantal zwakzinnigen opgenomen in de G.S.W.¹⁷.

Met de invoering van de W.S.W. in 1969 werd benadrukt dat de B-kategorie een tijdelijk karakter had. Het verblijf in de B-kategorie was gebonden aan een periode van drie maanden, die zo nodig één of meerdere malen kon worden verlengd. Onder druk van kritiek uit de zwakzinnigenzorg werd deze tijdslimiet in 1973 uit de Wet gehaald, zodat er sinds die tijd sprake is van zogenaamde permanente B-plaatsen.

Ook al werd reeds in 1958 benadrukt dat de sociale werkvoorziening bedoeld was voor personen die vanwege 'persoonlijke redenen' werkloos waren, dit betekende daarmee niet dat alle werknemers in de sociale werkvoorziening allen een even duidelijke handicap hadden. Deze situatie bleef bestaan ook na de komst van de Wet Sociale Werkvoorziening, waarin werd benadrukt dat slechts personen mochten worden toegelaten '... voor wie, in belangrijke mate tengevolge van bij hen gelegen factoren, gelegenheid om onder normale omstandigheden werk te verrichten niet of voorshands niet aanwezig is.' Het aantal W.S.W.-werknemers waarbij geen medisch konstateerbare afwijkingen worden gevonden, stijgt zelfs tussen 1971 en 1976, niet alleen in absolute zin, maar ook in relatieve zin (zie tabel 2.2.). De periode van groei van deze categorie W.S.W.-werknemers valt samen met de jaren waarin de sociale werkvoorziening de hoogste groeipercentages kent. In deze zelfde periode begint ook de West-Europese economie te stagneren. Dit duidt erop dat in deze periode van economische recessie en uitstoot uit het arbeidsproces, er om verschillende redenen in toenemende mate personen in de sociale werkvoorziening komen waarbij over de oorzaak van hun werkloosheid (handicap of economische omstandigheden) op zijn minst valt te twisten.

Daarmee was de kans aanwezig dat de W.S.W. weer een zelfde functie zou krijgen als de G.S.W. aan het eind van de veertiger en het begin van de jaren vijftig. Er bestaat echter een beweging om de sociale werkvoorziening te reserveren voor de 'echte' gehandicapten. Van verschillende zijden (hulpverlening, vakbeweging) is men bang dat door de komst van 'werklozen' in de sociale werkvoorziening het karakter van deze instelling zodanig zal veranderen, dat de 'echte gehandicapte' in de knel komt. We komen daarmee op de huidige discussie rond de toetreding tot de sociale werkvoorziening. Hierop zal in paragraaf 2.5. worden ingegaan.

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat in de ontwikkeling van de sociale werkvoorziening verschuivingen hebben plaats gevonden in de selectiecriteria. Men heeft geprobeerd zowel naar boven toe (bijvoorbeeld geen werklozen) als naar beneden toe criteria te stellen. Ook is duidelijk geworden dat de feitelijke selectie

Tabel 2.2. — Aantallen werknemers in de sociale werkvoorziening voor de periode 1966-1980 verdeeld over de verschillende handicapcategorieën¹⁸

	Absoluut							Procentueel								
	A	B	C	D	E ₁	E ₂	F	Totaal	A	B	C	D	E ₁	E ₂	F	Totaal
1966	6.275	3.898	3.429	1.282	8.478	5.682	2.079	31.123	20.1	12.5	11.0	4.1	27.2	18.3	6.8	100,-
1967	6.623	4.218	3.963	1.554	9.909	6.305	3.178	35.750	18.5	11.8	11.1	4.3	27.7	17.6	9.0	100,-
1968	7.117	4.573	4.594	1.755	11.263	7.101	4.750	41.153	17.3	11.1	11.2	4.3	27.4	17.3	11.4	100,-
1969	6.855	5.409	5.275	1.900	11.666	7.828	4.940	43.873	15.6	12.3	12.0	4.3	26.6	17.9	11.3	100,-
1970	6.573	5.205	5.240	1.817	12.151	7.884	4.638	43.508	15.1	12.0	12.0	4.2	27.9	18.1	10.7	100,-
1971	6.646	5.311	5.465	1.883	12.866	8.161	4.609	44.941	14.8	11.8	12.2	4.2	28.6	18.1	10.3	100,-
1972	6.448	5.460	5.651	2.051	13.642	8.704	5.572	47.568	13.6	11.5	11.9	4.3	28.7	18.3	11.7	100,-
1973	6.583	5.741	5.794	2.266	14.747	9.176	5.879	50.186	13.1	11.4	11.5	4.5	29.4	18.3	11.8	100,-
1974	6.675	5.883	6.225	2.401	16.033	9.811	6.767	53.795	12.4	10.9	11.6	4.5	29.8	18.2	12.6	100,-
1975	6.789	6.295	6.663	2.583	16.848	10.636	8.497	58.311	11.6	10.8	11.4	4.4	28.9	18.2	14.6	100,-
1976	7.231	6.654	7.565	2.932	17.932	11.381	9.838	63.533	11.4	10.5	11.9	4.6	28.2	17.9	15.5	100,-
1977	7.604	7.039	8.801	3.204	11.397	11.984	9.393	67.422	11.3	10.4	13.1	4.7	28.8	17.8	13.9	100,-
1978	7.868	7.425	9.921	3.340	20.432	12.278	9.323	70.587	11.1	10.5	14.1	4.7	29.0	17.4	13.2	100,-
1979	7.874	7.632	10.696	3.473	21.090	12.577	8.923	72.265	10.9	10.6	14.8	4.8	29.2	17.4	12.3	100,-
1980	7.984	7.924	11.368	3.539	21.889	12.995	9.368	75.027	10.6	10.6	15.2	4.7	29.2	17.3	12.4	100,-

Verklaring der handicaps:

- A - Interne afwijkingen
- B - Organische ziekten van het zenuwstelsel, de zintuigen en de huid
- C - Ziekten van de bewegingsorganen
- D - Aangeboren misvormingen en ongevalsgevolgen
- E₁ - Oligofrenie
- E₂ - Psychosen, psychopathieën en neurosen
- F - Personen waarbij geen definitieve diagnose bekend is en niet-klassificeerbare personen (voorheen 'geen medisch konstateerbare afwijkingen')

verschuift met de behoefte aan arbeidskrachten op de arbeidsmarkt. De sociale werkvoorziening reageert echter niet 'automatisch' op deze verschuivingen. Dit blijkt onder meer uit het feit dat ondanks de toenemende werkloosheid vanaf 1977, de sociale werkvoorziening sinds die tijd dalende groeipercentages kent (zie paragraaf 2.5.).

2.4. Voorschriften met betrekking tot de toetreding

Alvorens in te gaan op de huidige discussie rond de toetreding tot de sociale werkvoorziening, zullen we in deze paragraaf ingaan op de voorschriften en regels die er bestaan met betrekking tot de selectie en plaatsing van nieuwe werknemers. In paragraaf 2.2. zijn al twee aspecten genoemd die voor de toetreding van groot belang zijn.

De sociale werkvoorziening is volgens de wet slechts bedoeld voor die personen die 'tengevolge van een bij hen gelegen faktor' niet onder 'normale' omstandigheden kunnen werken. Bij de selectie moet worden onderzocht of er inderdaad sprake van is dat de kandidaat-werknemer tot deze zogenaamde 'personenkring' behoort. Dit onderzoek dient gericht te zijn op de volgende elementen:

- a. of is voldaan aan de vereisten, bij of krachtens de wet voor indienstneming gesteld;
- b. welk onderwijs en welke opleiding de betrokken persoon heeft genoten;
- c. welke arbeid hij eerder heeft verricht;
- d. welke bij hem gelegen factoren in belangrijke mate ertoe bijdragen, dat voor hem gelegenheid om onder normale omstandigheden werk te verrichten niet of voorshands niet aanwezig is;
- e. in welke van de in artikel 4, eerste lid, genoemde categorieën hij dient te worden ingedeeld;
- f. in welk werkverband hij dient te worden geplaatst;
- g. of behoefte bestaat aan een tijdens de dienstbetrekking uit te voeren nader onderzoek naar zijn arbeidsgeschiktheid;
- h. of er aanleiding bestaat bijzondere maatregelen te treffen om arbeidsgeschiktheid te ontwikkelen;
- i. of te zijnen aanzien bepaalde arbeidshandelingen en arbeidsomstandigheden aangeraden dan wel ontraden moeten worden¹⁹.

Met het onder a. genoemde wordt bedoeld dat de bevorderingsplicht slechts geldt voor personen die de leeftijd van 65 jaar nog niet hebben bereikt, die wonen in de betrokken gemeente en de Nederlandse nationaliteit hebben (of als zodanig zijn gelijkgesteld).

Als voorwaarden voor toelating tot de sociale werkvoorziening worden gegeven:

- de persoon moet in staat zijn tot arbeid;
- de persoon moet niet in staat zijn werk te krijgen of te verrichten onder 'normale' omstandigheden,
- ten gevolge van een bij hem gelegen faktor;
- de persoon moet ingeschreven staan bij het arbeidsbureau als werkzoekende, tenzij hiervoor een ontheffing is gegeven;
- de persoon mag slechts toegelaten worden indien het arbeidsbureau niet heeft laten weten dat deze op korte termijn onder 'normale' omstandigheden 'passende' arbeid kan gaan verrichten of kan gaan deelnemen aan 'passende scholing'.

Van belang is bovendien dat in dienstneming slechts kan plaatsvinden 'met instemming van de betrokken persoon.'

Indienstneming gebeurt door het gemeentebestuur. Indien er sprake is van een schap, gebeurt dit door het schapsbestuur. Voor die tijd moet echter de zogenaamde W.S.W.-kommissie zijn gehoord. Deze commissie moet door het bestuur worden

ingesteld. Het gaat hier om een advieskommissie. In deze kommissie hebben in ieder geval zitting een vertegenwoordiger van het bestuur (als voorzitter), drie leden namens de erkende centrale werknemersorganisaties, iemand namens het Rijks-konsultentschap en een vertegenwoordiger van het Gewestelijk Arbeidsbureau. Vaak is deze kommissie nog aangevuld met andere personen. Voor de toetreding is vaak een aparte subkommissie van de W.S.W.-kommissie ingesteld. Sinds de wetwijziging van medio 1981 is ook een werkgeversvertegenwoordiging in de W.S.W.-kommissie verplicht.

De nieuwe W.S.W.-werknemer krijgt eerst een proeftijd van twee maanden. Tenzij het bestuur de werknemer schriftelijk anders laat weten, wordt de dienstbetrekking aan het einde van die periode 'geacht voor onbepaalde tijd te zijn aangegaan.'

Bij de indiensttreding komt de werknemer of in categorie A, of in categorie B terecht. Voor de beide categorieën geldt een ander loonsysteem. De lonen uitbetaald in categorie A zijn hoger dan in categorie B. Het bestuur moet de werknemer indelen bij categorie A indien 'redelijkerwijze verondersteld mag worden dat de werknemer in staat is in aan hem aangepaste omstandigheden, zonder verstoring van de arbeids sfeer, regelmatig arbeid te verrichten en daarmee een kwantitatieve arbeidsprestatie te leveren van *ten minste een derde* van een redelijke minimumprestatie in het normale arbeidsproces in dezelfde of soortgelijke arbeid'²⁰. De werknemer wordt ingedeeld in categorie B, indien een indeling in categorie A niet is gerechtvaardigd, 'doch niettemin verwacht mag worden dat betrokkene in staat is in aan hem aangepaste omstandigheden, zonder verstoring van de arbeids sfeer, regelmatig arbeid te verrichten en het verschaffen van zodanige arbeid *voor zijn welzijn* wenselijk is'. Kortom, een werknemer mag slechts in categorie A worden geplaatst als hij minstens een derde van een 'normaal' produktieniveau haalt. Haalt hij dit niet, dan mag hij toch tot de sociale werkvoorziening worden toegelaten (en wordt dan ingedeeld in categorie B), indien dat voor het *welzijn* van betrokkene wenselijk lijkt. Overigens, is het niet uitgesloten dat na verloop van tijd een in B ingedeelde werknemer, alsnog overgaat naar de A-kategorie.

De mogelijkheid bestaat dat een kandidaat-W.S.W.-werknemer eerst een praktijkobservatieperiode (P.O.P.) krijgt. In deze periode heeft hij geen dienstbetrekking. Deze plaatsing moet tenminste vier weken duren. In het Besluit SW 1969 (artikel 14) wordt deze periode gezien als onderdeel van het onderzoek naar de vraag of een kandidaat-werknemer zal worden geplaatst in de B-kategorie. Uitdrukkelijk wordt hieraan toegevoegd dat het onderzoek geen P.O.P. omvat indien het al duidelijk is dat de kandidaat-werknemer 'na een periode van gerichte arbeidsoefening zal gaan voldoen aan de eisen voor indeling in categorie A'. Elders (Besluit Organisatie SW, artikel 13) wordt echter gesproken van '... werknemers en personen, die in verband met een onderzoek als bedoeld in artikel 2 van het Besluit dienstbetrekking Sociale Werkvoorziening een praktijkobservatieperiode doormaken...' In dit onderzoek moet onder andere worden nagegaan in hoeverre de kandidaat tot de personenkring

behoort. Door deze formulering lijkt de ruimte te ontstaan voor verschillende interpretaties ten aanzien van het gebruik van de P.O.P.

Naast de praktijkobservatieperiode bestaat de mogelijkheid van een plaatsing op grond van artikel 13a en 13b (Besluit Organisatie SW). Ook in deze gevallen heeft de persoon geen dienstbetrekking. Het gaat hier om een tijdelijk werkzaam zijn bij een SW-organisatie. Plaatsing gebeurt dan op grond van de W.A.O. of A.A.W., of omdat dit 'wenselijk is uit hoofde van dienstverlening aan derden op het terrein van het behoud, het herstel of de bevordering van arbeidsgeschiktheid'.

Een organisatie voor de sociale werkvoorziening kan de beschikking hebben over een Test- en Trainingsafdeling (T.T.A.), een Bedrijfstrainingsafdeling (B.T.A.) of een Arbeidsrevalidatie-afdeling (A.R.A.). Een nieuwe W.S.W.-werknemer kan (eventueel in het kader van de praktijkobservatieperiode) beginnen op een dergelijke afdeling. Na verloop van tijd zal (kan) hij dan 'doorstromen' naar een produktieafdeling. Overigens bestaan er wel verschillen tussen deze drie typen afdelingen. De Test- en Trainingsafdelingen richten zich op de verstandelijk gehandicapte W.S.W.-ers. De Arbeidsrevalidatie-afdelingen functioneren daarentegen vooral voor de lichamelijk gehandicapten. In vergelijking hiermee is een Bedrijfstrainingsafdeling veel meer gericht op het aanleren van de voor de produktie noodzakelijke handelingen.

Voor de goede orde zij er op gewezen dat in deze paragraaf slechts een overzicht is gegeven van de belangrijkste formele bepalingen ten aanzien van de toetreding. Dit is geheel iets anders dan de vraag in hoeverre deze regels ook daadwerkelijk tijdens de toetreding worden gehanteerd, er verschillende interpretaties aan worden gegeven en of er eventueel ook andere dan deze formele regels worden toegepast. Hierop zal in de volgende hoofdstukken nog nader worden ingegaan.

2.5. Diskussie rond de huidige toetredingsproblematiek

De sociale werkvoorziening begint de laatste jaren steeds meer in de discussie te komen. In de pers wordt regelmatig aandacht besteed aan de sociale werkvoorziening. Bij sommige organisaties blijken diepgaande conflicten op te treden, die ook buiten de sociale werkvoorziening veel aandacht trekken.

De huidige discussie rond de sociale werkvoorziening kent verschillende aspecten²¹. Een belangrijk deel van deze discussie heeft betrekking op de toetreding. Daarbij komen verschillende aspecten van de toetreding aan de orde. In het volgende zullen we een aantal elementen van deze discussie rond de toetreding behandelen. Zij vormen mede de reden van onze belangstelling voor deze problematiek. Tevens kan een korte behandeling van deze discussie enig inzicht verschaffen in de problemen waar men in de praktijk van de toetreding mee te maken heeft.

2.5.1. Groei van de sociale werkvoorziening

Eén van de meest opvallende aspecten van de sociale werkvoorziening in Nederland is wel de enorme groei die deze voorziening heeft doorgemaakt. In 1955 werkten er 13.044 mensen in de sociale werkvoorziening. In 1969, met de inwerkingtreding van de Wet Sociale Werkvoorziening, ging het al om 43.873 personen. In 1980 was dit gestegen tot 75.027 (zie tabel 2.3.). Over deze laatste periode van twaalf jaar betekent dit een groei van 71 procent. Deze groei hangt voor een belangrijk deel vermoedelijk samen met de toenemende werkloosheid en de verslechterende economie in de loop van de jaren zeventig. Mensen die in betere tijden nog wel werk kunnen vinden, komen nu eerder bij de sociale werkvoorziening terecht.

Tabel 2.3. — De groei van het aantal W.S.W.-werknemers voor de periode 1969-1980²²

	aantal werknemers	% groei
1969	43.873	—
1970	43.508	-.08
1971	44.941	3.3
1972	47.568	5.8
1973	50.186	5.5
1974	53.795	7.2
1975	58.311	8.4
1976	63.533	8.9
1977	67.442	6.1
1978	70.587	4.7
1979	72.265	2.4
1980	75.027	3.8

Vanaf ongeveer 1976 ontstaan hiertegen ernstige bezwaren. Er wordt als klacht geuit dat in toenemende mate personen zouden worden toegelaten tot de sociale werkvoorziening, die daar eigenlijk niet thuishoren. De klacht is dat '... de echt gehandicapten uit de sociale werkvoorziening gedrukt worden...' ²³. Door de komst van niet-gehandicapte werknemers zou het werktempo worden opgeschroefd, hetgeen de gehandicapten dupeert. Reeds eerder zagen we dat tussen 1966 en 1976 het aantal werknemers zonder medisch konstateerbare handicap sterk toeneemt. Na 1976 neemt het aantal W.S.W.-werknemers zonder duidelijke handicap in zowel absolute als relatieve zin af, wellicht mede onder invloed van de kritiek dat in de sociale werkvoorziening in toenemende mate ten onrechte zogenaamde structureel

werklozen werden toegelaten (overigens zou deze daling ook, minstens gedeeltelijk, kunnen samenhangen met een veranderd gebruik van de handicapcodes). Onder andere van de zijde van de vakbeweging is deze kritiek geuit: 'De W.S.W. moet terug naar zijn beperkte doelstelling: aangepast werk bieden voor gehandicapten. Voor structureel werklozen zijn andere, meer geëigende voorzieningen nodig'²⁴. Ook van de zijde van het Ministerie van Sociale Zaken wordt in de tweede helft van de jaren zeventig herhaaldelijk betoogd dat '... de huidige omvang van de werkloosheid geen aanleiding mag vormen voor een soepeler beleid bij indiensttreding van werknemers krachtens de W.S.W.' (-). Omstandigheden als duur van de werkloosheid, leeftijd of het behoren tot een bevolkingsgroep met een ander cultuurpatroon mogen derhalve op zichzelf geen argument opleveren voor een indienstneming krachtens de W.S.W.²⁵. Er wordt gepleit voor een stringent toelatingsbeleid, waarbij men zich strikt houdt aan de zogenaamde personenkring (dat wil zeggen die personen die op de sociale werkvoorziening zijn aangewezen, omdat ze vanwege een handicap elders geen werk kunnen krijgen). In de regeringsnota Bestek '81 wordt gesteld dat de groei van de sociale werkvoorziening moet worden teruggebracht tot 3 procent per jaar. In de begroting voor 1981 wordt deze groeicijfer zelfs nog verder teruggebracht tot 2 procent voor 1981, 1 procent voor 1982 en een nulgroei voor 1983 en latere jaren. Dit standpunt wordt in een circulaire van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van begin 1982 nog eens herhaald²⁶. Gepoogd wordt zodoende, ondanks de toenemende werkloosheid, de groei van de sociale werkvoorziening in te perken. De gegevens over 1981 en 1982 laten echter een groei zien van respectievelijk 3.5 en 2.6 procent, hetgeen aanmerkelijk hoger is dan de groeicijfer voor die jaren (respectievelijk 2 en 1 procent)²⁷.

Deze situatie heeft ertoe geleid dat eind 1982 door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een voorstel tot wijziging van de Wet Sociale Werkvoorziening is ingediend bij de Tweede Kamer. Deze wijziging is bedoeld om een stop op een verdere groei van het aantal werknemers in de sociale werkvoorziening te kunnen afdwingen. Deze wetswijziging is in de eerste plaats ingegeven door de wens om de kosten van de sociale werkvoorziening te beheersen.

Ook met deze strenge selectie en enge interpretatie van het begrip personenkring lijkt niet iedereen gelukkig te zijn. Zo pleit de N.O.S.W. (Nationaal Orgaan Sociale Werkvoorziening) recent voor een verbreding van de personenkring. Als belangrijkste argument hiervoor wordt gegeven dat in deze tijd van werkloosheid ook andere kwetsbare groepen van de mogelijkheden die de sociale werkvoorziening biedt gebruik moeten kunnen maken²⁸.

2.5.2. Vrijwilligheid van de toetreding

Ook op een andere wijze is de toetreding tot de sociale werkvoorziening in discussie. In de Wet Sociale Werkvoorziening (artikel 18, 1e lid) wordt gesteld dat indienstneming slechts met instemming van de betrokken persoon kan plaatsvinden.

In een S.E.R.-advies over de sociale werkvoorziening wordt gesteld dat de keuzevrijheid van de kandidaat-werknemer voorop dient te staan. De vraag of deze wel of niet in de sociale werkvoorziening wil werken, moet hij zelf beantwoorden²⁹. Ook van de zijde van de vakbeweging wordt dit benadrukt: 'Plaatsing in de W.S.W. mag niet onder direkte of indirecte dwang plaatsvinden'³⁰.

Toch lijkt niet iedereen het hier mee eens te zijn. Zo stelt iemand niet alleen: 'Waarom zou niet iedere langdurig werkloze in de W.S.W. opgenomen kunnen worden?', maar bovendien: '... dat wie een W.S.W.-dienstverband weigert, geen enkel recht meer kan doen laten gelden op een uitkering in het kader van de A.B.W.'³¹ (algemene bijstandswet). Men zou zich overigens kunnen afvragen waar deze door sommigen geconstateerde dwang op de gang naar de sociale werkvoorziening vandaan komt. Eén punt is hier in ieder geval van belang, namelijk dat uitkerende instanties soms willen kunnen toetsen in hoeverre de uitkeringsontvanger wel in voldoende mate bereid is tot het zoeken en accepteren van werk. Deze toetsing trachten ze dan te krijgen door de betrokken cliënt voor te dragen bij de sociale werkvoorziening.

2.5.3. Economische doelstellingen en de toetreding

De sociale werkvoorziening is ook (of wellicht nauwkeuriger: vooral) een bedrijf. Dit houdt in dat er behoefte bestaat aan bepaalde arbeidscapaciteiten ten einde de continuïteit van het bedrijf te waarborgen. Dit probleem heeft mede betrekking op de toetredingsproblematiek. Er wordt namelijk door sommigen geconstateerd dat de personen met de gewenste vakbekwaamheden in toenemende mate niet worden aangemeld. Zelfs wordt gesteld dat er een aanmeldingsbeleid is ontstaan, '..... waarin eenzijdig aandacht gegeven wordt aan hen wier arbeidscapaciteit ten gevolge van de handicap, aan de onderkant zit en dit bedreigt de werkvoorziening. Daardoor kan de oudere, meer ervaren, meer stabiele werknemer te lichtvaardig als conjunctuurwerkloze gezien worden, voor wie de werkvoorziening niet bestemd zou zijn'³². Hier zien we een pleidooi op bedrijfseconomische gronden om het aanmeldings- en toelatingsbeleid met enige soepelheid te hanteren. Indien te gemakkelijk wordt gezegd dat een kandidaat-werknemer geen handicap heeft (dus slechts een 'conjunctureel' of 'struktureel' werkloze is) en daarom niet tot de personenkring hoort en wordt afgewezen, kan de continuïteit en het functioneren van de sociale werkvoorziening in gevaar komen, aldus deze opvatting. Het zal duidelijk zijn dat niet iedereen dit pleidooi onderschrijft. Zo wordt van de zijde van de vakbeweging gesteld, dat de toelatingsnormen niet onder druk van interne bedrijfseconomische belangen mogen worden verruimd, net zomin als onder druk van de heersende werkloosheid³³.

2.6. Slot

Het veldwerk van dit onderzoek vond plaats tussen mei 1980 en juni 1981. Sinds die tijd hebben zich enkele ontwikkelingen voorgedaan, die relevant zijn voor de toetreding. Werd eind 1982 nog een voorstel ingediend om de stabilisatie van het aantal werknemers in de sociale werkvoorziening af te dwingen, in het najaar van 1983 kwam de regering al met een voorstel om met ingang van 1984 gedurende drie jaar het werknemersaantal jaarlijks met twee procent te laten dalen. Tevens werd voorgesteld om personen in de B-kategorie geen dienstverband meer aan te bieden, maar hen te laten werken met behoud van hun uitkering. Personen jonger dan 18 jaar zouden niet meer mogen worden toegelaten. Achtergrond van deze voorstellen is het streven van de regering het financieringstekort te verkleinen.

3.1. Inleiding

Alvorens in de volgende hoofdstukken in te gaan op de toetreding tot de sociale werkvoorziening, zal allereerst in dit hoofdstuk een beschrijving worden gegeven van de kandidaat-werknemers. Wat voor mensen zijn het eigenlijk die bij de sociale werkvoorziening terecht komen? Deze beschrijving is grotendeels gebaseerd op gesprekken met 204 W.S.W.-kandidaten (of, in een beperkt aantal gevallen, met een ouder of verzorger van de kandidaat). In dit hoofdstuk zal nog niet worden ingegaan op de vraag wat voor deze mensen de gang naar de sociale werkvoorziening betekent. Hierop zal pas in hoofdstuk 9 worden ingegaan.

3.2. Beschrijving naar handicap

Meestal vinden beschrijvingen van W.S.W.-werknemers (en van W.S.W.-kandidaten) plaats aan de hand van de verschillende handicaps die we bij deze categorie aantreffen. Het is in de sociale werkvoorziening gebruikelijk de handicaps te categoriseren met behulp van de zogenaamde I.C.D. (International Classification of Diseases). Ook hier zullen we van deze codering gebruik (moeten) maken. Er moet echter wel op worden gewezen dat aan deze indeling enige gebreken zitten. Deze zijn voor een belangrijk deel terug te voeren op het feit dat de I.C.D. eigenlijk niet zozeer een handicapcodering is, als wel een indeling naar diagnose-kategorieën. Uitgaande van deze handicapcodering kunnen de 204 W.S.W.-kandidaten op de volgende wijze worden ingedeeld (zie tabel 3.1.)¹. De grootste categorieën worden gevormd door kandidaten met een verstandelijke handicap, kandidaten met een ziekte van de bewegingsorganen (hier vallen veel mensen onder met rugklachten) en kandidaten met psychische/psychiatrische problemen².

Bij 61 van de 204 kandidaten was de handicap al op jonge leeftijd aanwezig³. Twee kandidaten woonden op het moment van interview in een gezinsvervangend tehuis. Drie kandidaten verbleven in een psychiatrisch ziekenhuis en twee kandidaten zaten in een andere intramurale instelling.

Toch heeft beschrijving van de W.S.W.-kandidaten aan de hand van deze door artsen

Tabel 3.1. — De 204 geïnterviewde W.S.W.-kandidaten, onderverdeeld naar handicapcategorie

Kode	Handicapomschrijving	aantallen kandidaten
I	infektieziekten	—
II	nieuwvormingen	1
III	allergieën, stofwisselings- en voedingsziekten	5
IV	ziekten van bloed en bloedbereidende organen	—
Va	psychosen, psychopatieën en neurosen	37
Vb	oligofrenie	52
VIa	organische ziekten van het zenuwstelsel	3
VIb	epilepsie	8
VIc	(belangrijk) verminderd gezichtsvermogen en gehoor	3
VII	ziekten van het circulatie-apparaat	4
VIII	ziekten van de ademwegen	5
IX	ziekten van de spijsverteringsorganen	1
X	ziekten van het urogenitaal systeem	1
XI	zwangerschap, enz.	—
XII	ziekten van huid en onderhuids bindweefsel	1
XIII	ziekten van de bewegingsorganen	48
XIV	aangeboren misvormingen	1
XV	ongevallen	2
XVI	geen medisch konstateerbare handicap	16
—	handicap onbekend	16
	Totaal	204

gehanteerde handicapcategorieën beperkingen. Niet alleen bestaan er allerlei verschillen in de wijze waarop artsen deze handicapcodes hanteren, maar bovendien wordt op deze wijze nog weinig inzicht verkregen in de maatschappelijke processen die aan de gang naar de sociale werkvoorziening ten grondslag liggen. We zullen daarom voor de beschrijving van de W.S.W.-kandidaten een andere ingang kiezen.

3.3. Marginalisering door aantasting van marktkapaciteiten

In eerste instantie valt op dat veel van de W.S.W.-kandidaten afkomstig zijn uit de 'lagere sociaal-ekonomische klassen'. Al tijdens het interviewen viel op dat de

kandidaten niet willekeurig verspreid woonden, maar vooral te vinden waren in bepaalde wijken. Veel van de mensen die wij spraken, woonden in de oudere stadswijken, de traditionele arbeiderswijken, in wijken waar sloop en/of renovatie een rol speelden. Veel van deze kandidaten bleken de sociale werkvoorziening al lang te kennen. Sommigen hadden er al eens eerder gewerkt, anderen hadden er een broer, neef, oom of buurman werken. De indruk dat vrij veel W.S.W.-kandidaten afkomstig zijn uit de lagere 'sociaal-ekonomische klassen' wordt bevestigd in tabel 3.2. Het gemiddelde opleidingsniveau van de W.S.W.-kandidaten is aan de lage kant. Dit is ook zo als de categorie 'geestelijk gehandicapten' buiten beschouwing wordt gelaten.

Tabel 3.2. — Schoolopleiding van de geïnterviewde W.S.W.-kandidaten

Niveau genoten schoolopleiding	aantallen	
	bij alle kandidaten	alleen kandidaten zonder kode Vb (oligofrenie)
– buitengewoon onderwijs*	30	7
– (enkele klassen) lager onderwijs	74	68
– vervolg op B.O. (V.B.O., I.T.O., enz.)*	31	8
– lager beroepsonderwijs	37	37
– (M.)U.L.O./M.A.V.O.	16	16
– middelbaar beroepsonderwijs	11	11
– V.W.O.	2	2
– hoger dan V.W.O.	1	1
– onbekend	2	2
Totaal	204	152

* Deze tabel is gebaseerd op informatie van de kandidaat. Het is niet uitgesloten dat vooral de bij met * aangegeven categorieën verwisselingen hebben plaatsgevonden.

De konstatering dat vrij veel W.S.W.-kandidaten afkomstig zijn uit de lagere sociale klassen, zou gemakkelijk tot de typering van de sociale werkvoorziening als een 'lower class institution' kunnen leiden. Toch moeten we met deze konklusie voorzichtig zijn en wel om twee redenen. In de eerste plaats zitten er in de sociale werkvoorziening ook mensen die wat betreft opleiding, arbeidsverleden en levensstijl niet tot de lagere sociale klassen kunnen worden gerekend. Ook onder de door ons geïnterviewde kandidaten zit een niet te verwaarlozen deel dat, indien al wordt gesproken in deze stratifikatietermen, eerder tot de 'middenklasse' moet worden gerekend. Bovendien bestaat de kans dat een dergelijke typering van de sociale

werkvoorziening het zicht ontnemt op de processen en mechanismen die aan de gang naar de Sociale Werkvoorziening ten grondslag liggen.

Als konklusie kunnen we echter wel stellen dat blijkbaar de kans om in de sociale werkvoorziening te komen groter is, indien men zich in een lagere sociaal-ekonomische positie bevindt. Toch beperkt de sociale werkvoorziening zich zeker niet tot deze categorie.

Het gemeenschappelijke kenmerk van de mensen die bij de sociale werkvoorziening terechtkomen, is de marginale positie die zij innemen en het marginaliseringsproces dat zij hebben ondergaan. Deze marginaliteit is meestal een gevolg van het feit dat hun arbeidskapaciteiten (of liever hun marktkapaciteiten)⁴ als beperkt worden beschouwd. Zij behoren daarmee tot de 'onbruikbaren'⁵. Hun participatiemogelijkheden in de arbeidssector zijn gering. Omdat mensen buiten de arbeidssector echter ook worden gewaardeerd in termen van hun 'bruikbaarheid', heeft dit verstrekkende gevolgen. Deze mensen worden niet alleen als onproductief beschouwd, maar vaak houdt dit ook een moreel oordeel in. De beeldvorming waar deze mensen mee worden gekonfronteerd, kan gevolgen hebben voor hun identiteit.

De W.S.W.-kandidaten hebben weliswaar deze marginale positie gemeenschappelijk, maar er bestaan toch grote verschillen in de wijze waarop men in deze situatie is terecht gekomen. Zo bestaan er grote verschillen in het tijdstip waarop dit proces is begonnen, de duur van het proces en de mate waarin dit proces al of niet onverwacht heeft ingezet. Met andere woorden, gemeenschappelijk is weliswaar de marginale positie, doch in de 'carrière' naar deze positie bestaan grote verschillen.

Aan de hand van deze verschillen in carrière kunnen we drie typen W.S.W.-kandidaten onderscheiden. Gemeenschappelijk voor deze drie typen is de marginale positie die deze kandidaten innemen, vooral ten aanzien van de arbeidsmarkt. Het verschil tussen deze drie typen zit vooral in de relatie die deze kandidaten hebben (gehad) met de arbeidssector en in het marginaliseringsproces of carrière die zij achter zich hebben. In het volgende zullen deze drie typen worden beschreven.

Type I (geen arbeidsverleden)

In de eerste plaats is er een categorie van W.S.W.-kandidaten die meestal zonder enige arbeidservaring en vaak op relatief jonge leeftijd bij de W.S.W. terecht komt. Het gaat hier voor een belangrijk deel om schoolverlaters vanuit het buitengewoon onderwijs. Bij verschillende SW-organisaties heeft een deel van deze kandidaten al eerder een stageperiode vanuit de school bij de SW-organisatie gelopen. Bij de toetreding van deze kandidaten spelen de school, de ouders en soms een Sociaal Pedagogische Dienst een belangrijke rol. In nogal wat gevallen gaat de toetreding voor een deel buiten de kandidaat om. Bij gesprekken zijn vaak ouders ook aanwezig en met hen worden dan vooral de afspraken gemaakt. Een voorbeeld uit deze categorie is een meisje, dat vertelt dat ze na twee jaar op de lagere school te hebben gezeten, op een school voor buitengewoon onderwijs is gekomen. Volgens de bedrijfsarts is ze zwakbegaafd. Ze kan waarschijnlijk niet goed lezen of schrijven.

Vanuit school heeft ze vier jaar gewerkt in de huishoudelijke dienst bij een bejaardencentrum. Dit gebeurde onbetaald in de vorm van een stage. Na die periode van vier jaar is op initiatief van de S.P.D. geprobeerd dit stage-objekt om te zetten in een W.S.W.-objekt. Zelf weet ze niet hoe de toetreding is verlopen. Ze denkt dat het via school is gegaan. Voor haar is het grootste verschil dat ze nu zelf geld zal gaan verdienen.

Het grootste deel van deze kandidaten heeft een verstandelijke handicap (of minstens voor een deel van hen nauwkeuriger: ernstige leerproblemen). Toch zitten bij deze categorie ook kandidaten met een lichamelijke handicap of met psychiatrische problemen. Een voorbeeld van deze laatste categorie is een 21-jarige jongen met enkele jaren mavo. Deze heeft al eens eerder in de sociale werkvoorziening gewerkt. Voor én na die periode heeft hij een tijd in een psychiatrisch ziekenhuis gezeten. Hij is nu opnieuw aangemeld.

Met betrekking tot deze categorie kandidaten kunnen soms verschillende opvattingen over de toekomst van de kandidaat tegenover elkaar staan. De school, de ouders, de SW-organisatie en de kandidaat zelf hebben soms verschillende voorkeuren. Bij een deel van deze kandidaten is een belangrijke beslissing of de kandidaat naar de sociale werkvoorziening moet of dat toch het 'vrije' bedrijf moet worden geprobeerd. Omdat de weg van de sociale werkvoorziening naar het 'vrije' bedrijf moeilijker is dan andersom, wordt soms toch eerst het 'vrije' bedrijf geprobeerd. Als dit echter niet lukt, bestaat de kans dat de kandidaat tussen de wal en het schip terecht komt. Een voorbeeld hiervan is een meisje met een hersenbeschadiging die ze op jonge leeftijd heeft opgelopen. Ze kwam eind mei van school af. Ze heeft zes weken gewerkt in een bejaardentehuis, maar werd na 6 weken ontslagen. *'Ik was te langzaam, de kollega's moesten mijn werk afmaken'*.

Na veel solliciteren kreeg ze een baantje in een wasserij, maar dat hield ze maar één week uit. *'Maar dat kon ik niet, dat was veel te zwaar.'* Eind september werd ze door het arbeidsbureau aangemeld bij de sociale werkvoorziening, waar ze in maart met werken kon beginnen in de kantine.

Bij andere kandidaten van dit type speelt soms de beslissing tussen een dagverblijf en de sociale werkvoorziening. Ook hier kunnen verschillen van mening tussen de verschillende betrokkenen een rol spelen. Tot slot, bij sommige kandidaten bestaat het perspectief van een gezinsvervangend tehuis. Dit kan betekenen dat de plaatsing een tijdelijk karakter heeft. Zodra er een plaats vrij komt, zal de kandidaat vermoedelijk bij een andere SW-organisatie, in de buurt van het tehuis gaan werken. Dat de kandidaat nu in een SW-organisatie wordt geplaatst, hangt samen met het feit dat verschillende B.O.-scholen een leeftijdsgrens hanteren. Dit probleem speelt overigens bij meerdere van de kandidaten uit deze categorie.

Type II (instabiel arbeidsverleden)

In tegenstelling tot de eerste categorie, is er bij dit type wel sprake van een arbeidsverleden. Dat arbeidsverleden, evenals de weg naar de sociale werkvoorziening kan het beste worden getypeerd, zoals één van de kandidaten uit deze

kategorie zijn situatie zelf omschreef, namelijk '12 ambachten, 13 ongelukken'. Het is een categorie mensen, die vaak van werk zijn veranderd, het niet lang uithouden bij één baas, en vaak al meerdere keren met een periode van werkloosheid zijn gekonfronteerd. Kortom, het gaat om mensen met een instabiel arbeidsverleden.

Bij de mensen uit deze categorie speelt vaak op de achtergrond een permanente lage sociale klasse-positie een rol. Dit betekent overigens niet dat ze niet ook een handicap hebben. Bij deze categorie vinden we ook de mensen die al eens eerder bij de sociale werkvoorziening hebben gewerkt. Meerdere personen uit hun familie, buurt en vriendenkring werken of hebben gewerkt bij de sociale werkvoorziening.

Ook van deze categorie zullen we enige voorbeelden geven. In de eerste plaats is er een bijna 20-jarige jongen (aan één oor doof), volgens de arts 'zwakbegaafd' (hetgeen mij in het gesprek met hem overigens helemaal niet is opgevallen). Hij heeft een B.L.O.-opleiding en een niet-afgemaakte LTS. Hij is doorgestuurd door het G.A.B. omdat 'die vonden dat ik inmiddels te veel bazen had gehad' (tien in een paar jaar). Hij is verschillende malen werkloos geweest, is volgens eigen zeggen vaak met ruzie bij een baas weggegaan en heeft ook al een paar keer via een uitzendbureau gewerkt. Hij is inmiddels bij de sociale werkvoorziening met werken begonnen op een afdeling waar hij meerdere mensen kent, omdat die bij hem in de buurt wonen.

Een tweede voorbeeld betreft een man (begin twintig), die op jongere leeftijd door een ongeluk een oog verloor, waardoor onder andere zijn opleiding 'naar de mallemoering'. Daarover heen kwamen in de loop van de tijd ook nog andere problemen in de privé-sfeer. Hij heeft inmiddels tientallen baantjes gehad en is de laatste keer, op door hem aangevochten wijze, op staande voet ontslagen. Eén van de redenen (naast de 'beschutte sfeer', het 'buiten werken in de frisse lucht') dat hij in de sociale werkvoorziening wil werken, is dat hij daar iemand kent die meewerkend voorman is. Hij wil uitsluitend bij die man in de ploeg.

Een derde voorbeeld is een man halverwege de twintig. Op jonge leeftijd is hij van school 'getrap', volgens zijn zeggen, omdat hij de hoofdonderwijzer had geslagen. Ook hij heeft vele losse baantjes gehad, totdat hij twee jaar geleden bij een auto-ongeluk was betrokken. Reeds lang heeft hij te maken met ernstige alcoholproblemen, waarvoor hij ook in behandeling is. Met gepaste trots vertelt hij over zijn aandeel in plaatselijke knokpartijen. Over de sociale werkvoorziening, waar hij nu enige weken werkt, is hij niet goed te spreken. Vooral het 'jagen' bevalt hem niet ('het lijkt wel een concentratiekamp').

Type III (stabiel arbeidsverleden)

Evenals bij type II, hebben de kandidaten die we tot type III rekenen, een arbeidsverleden. Het verschil met type II is dat de problematiek (handicap) vaak in korte tijd en in ieder geval voor de betrokkene onverwacht is opgetreden.

Door een ongeluk, ziekte of moeilijke persoonlijke omstandigheden zijn deze mensen in een situatie terecht gekomen die hen uiteindelijk bij de sociale werkvoorziening heeft doen komen. Bij deze categorie vinden we ook personen die voor het optreden van de problemen (handicap, ziekte) een baan hadden in het 'primaire segment van de

arbeidsmarkt' (een relatief stabiele arbeidssituatie, de 'wat betere' banen, enz.). In tegenstelling tot de kandidaten die we tot type II hebben gerekend, is de sociale werkvoorziening voor deze mensen een verschijnsel waarmee ze vaak slechts vaag bekend of geheel onbekend zijn. Ze kennen meestal geen mensen die ook in de W.S.W. werken. Ook hier willen we enkele voorbeelden geven.

De eerste kandidaat is een man van middelbare leeftijd, die vroeger werkte als 'hoofdambtenaar' bij een overheidsinstelling. Op een gegeven moment kon hij het werk niet meer aan. Gedurende de laatste jaren heeft hij meerdere keren een periode in een psychiatrisch ziekenhuis doorgebracht. Hij is nog steeds verwickeld in een juridisch gevecht met zijn vroegere werkgever over de financiële afwikkeling van zijn baan. Hij vertelt dat hij is aangemeld bij de sociale werkvoorziening, omdat hij dan iets te doen heeft. Wel zegt hij: *'Het werk moet niet te moeilijk zijn, want mijn geestelijke spankracht is niet meer dezelfde.'*

Bij deze categorie vinden we ook een voormalige vertegenwoordiger (van begin veertig). Hij kon zijn oude werk niet meer hervatten na een ernstige operatie. De man heeft er grote moeite mee dat hij zijn oude werk niet meer kan doen. *'Maar ik wel per sé werken. Ik heb er nog steeds grote moeite mee dat ik niet gewoon in de maatschappij kan terugkeren, en dat ik een beroep moet doen op zo'n werkverband.'* Toch is hij akkoord gegaan met plaatsing op een extern object, omdat de vele sollicitatiepogingen op niets uitliepen.

Tot slot, een man die ruim twintig jaar bij hetzelfde (industriële) bedrijf heeft gewerkt. Nadat dit bedrijf is gesloten, is hij ziek (overspannen) geworden. Hij heeft enige maanden in een ziekenhuis gelegen. Thans heeft hij een W.A.O.-uitkering. Met de tranen in de ogen vertelt hij over zijn vroegere werk. *'Het was een echt familiebedrijf. De mensen voelden zich er nog echt mee verbonden.'* Hij wil wel bij de W.S.W. aan de slag, want *'... ik voel me nog te jong om thuis te blijven.'*

In het bovenstaande is een beschrijving gegeven van de W.S.W.-kandidaten, waarmee wij in dit onderzoek zijn geconfronteerd. Als uitgangspunt bij deze beschrijving werd niet gekozen voor de verschillen in handicap, of voor de sociaal-ekonomische klasse-positie van de kandidaten. Als gemeenschappelijk element werd beschouwd de marginale positie die deze mensen innemen. Deze marginaliteit is bepaald door een aantasting van of gebrek aan marktkapaciteiten. Verschillen bestaan er in de wijze waarop het hieruit voortvloeiende marginaliseringsproces is verlopen.

Er moet op worden gewezen dat het in het bovenstaande gaat om niet meer dan ideaal-typen. De typen zijn konstrukties, hetgeen inhoudt dat niet alle kandidaten even goed in deze typologie zijn in te passen. Dit hangt samen met het feit dat de drie carrières, op basis waarvan de drie typen W.S.W.-kandidaten zijn onderscheiden, elkaar niet geheel hoeven uit te sluiten. De carrières kunnen, in de tijd gezien, op elkaar volgen. Zo komen sommige ex-leerlingen uit het buitengewoon onderwijs niet direkt na het schoolverlaten bij de sociale werkvoorziening terecht, maar soms pas na jaren. Een voorbeeld hiervan is een kandidaat van halverwege de twintig. Pas zeven

jaar nadat hij zijn I.T.O.-opleiding had voltooid, kwam hij uiteindelijk bij de sociale werkvoorziening terecht. In het 'vrije' bedrijf kon hij de vereiste produktienorm niet halen. Hij is bij zijn laatste baas blijven werken, totdat hij in de sociale werkvoorziening kon beginnen. Nu zouden wij deze kandidaat kunnen rekenen tot type II ('instabiel arbeidsverleden'). De kans was echter groot geweest dat hij direkt na het schoolverlaten al bij de sociale werkvoorziening terecht was gekomen. In dat geval hadden we hem tot type I ('geen arbeidsverleden') kunnen rekenen.

Een aantal kandidaten is overigens helemaal niet in deze typologie in te passen. In deze gevallen is het niet zozeer de (ontbrekende) relatie met de arbeidsmarkt die de marginale positie bepaalt, als wel iets anders. Een voorbeeld hiervan is een al wat oudere ex-boer, die wegens uitbreidingsplannen door de gemeente is onteigend. Zelf zegt hij geen handicap te hebben (alhoewel hij van zijn huisarts vanwege zijn gezondheidstoestand voorlopig niet mag werken). Vanwege zijn financiële situatie moet hij eigenlijk gaan werken om in het levensonderhoud van hemzelf en zijn twee zusters te voorzien. Hij wil liever niet in de W.S.W. werken, en vindt dat de gemeente hem moet onderhouden door bijvoorbeeld een uitkering. Deze krijgt hij vermoedelijk niet omdat hij een eigen huis bezit. Eén van zijn zusters beschrijft de situatie als: *'Het lijkt wel oorlog. Ze jagen je je land af, je huis uit, alles, en je krijgt niets.'*

In het kader van dit onderzoek hebben we ook gesproken met drie kandidaten, waarbij de belangrijkste grond voor hun gang naar de sociale werkvoorziening lijkt te zijn gelegen in hun contacten met de justitie.

Alle drie kandidaten zijn jonger dan twintig jaar. Een voorbeeld hiervan is een meisje van nog geen 20 jaar dat in aanraking is gekomen met de politie en bedreigd werd met 'tuchtschool' tenzij ze binnen een bepaalde periode zou gaan werken. Aangezien ze niet aan de slag kwam, bleef voor haar doorverwijzer niets anders over dan de sociale werkvoorziening. Ook voor deze drie kandidaten geldt dat hun marginale positie niet zozeer is bepaald door hun relatie met de arbeidsmarkt, als wel door iets anders, namelijk hun contacten met de justitie.

3.4. Nadere beschrijving van de W.S.W.-kandidaten

In deze paragraaf zal, in aanvulling op de hiervoor gegeven beschrijving, worden ingegaan op nog enkele kenmerken van de W.S.W.-kandidaten.

De helft van de kandidaten is dertig jaar of jonger (tabel 3.3.). Het aantal personen dat op latere leeftijd (ouder dan 50 jaar) bij de sociale werkvoorziening terecht komt, lijkt op basis van deze gegevens slechts gering te zijn.

Tabel 3.3. — *De leeftijd van de W.S.W.-kandidaten*

Leeftijdskategorieën	aantal kandidaten	percentage
tot 21 jaar	51	(25.0)
21 – 25	26	(12.7)
26 – 30	23	(11.3)
31 – 35	15	(7.4)
36 – 40	24	(11.8)
41 – 45	23	(11.3)
46 – 50	27	(13.2)
51 – 55	11	(5.4)
ouder dan 55 jaar	4	(2.0)
Totaal	204	

Eén op de zes kandidaten heeft nog nooit eerder gewerkt. Het gaat hier om schoolverlaters, een deel van de kandidaten dat in de vorige paragraaf onder type I al werd behandeld. Opvallend is dat 38 van de 204 kandidaten al eens eerder in de sociale werkvoorziening hebben gewerkt. Hierbij zitten overigens drie personen die zijn ‘overgeplaatst’ van de ene naar de andere SW-organisatie. Het grootste deel van de kandidaten heeft een arbeidsverleden en wel alleen in het ‘vrije bedrijf’.

Tabel 3.4. — *Het arbeidsverleden van de W.S.W.-kandidaten*

	aantal kandidaten
– nooit eerder gewerkt	38
– wel eerder gewerkt, alleen in ‘vrije bedrijf’	128
– wel eerder gewerkt, alleen in SW	8
– wel eerder gewerkt, zowel in SW, als in ‘vrije bedrijf’	30
Totaal	204

In tabel 3.5. is aangegeven hoeveel jaar de kandidaten met een arbeidsverleden hebben gewerkt voordat ze bij de sociale werkvoorziening terecht kwamen. Hierbij is geen onderscheid gemaakt tussen jaren gewerkt in het ‘vrije bedrijf’ en in de sociale werkvoorziening.

Tabel 3.5. — Het aantal jaren dat de kandidaat met een arbeidsverleden heeft gewerkt in het 'vrije bedrijf' (en eventueel in de sociale werkvoorziening)

aantal jaren gewerkt	aantal kandidaten
0 - 2	36
3 - 5	16
6 - 10	28
11 - 15	26
16 - 20	12
21 - 25	14
26 - 30	16
31 -	18
Totaal	166

Ongeveer 20 procent van de kandidaten wordt gevormd door vrouwen. Dit percentage komt overeen met het aandeel van de vrouwen in het W.S.W.-werknemersbestand. Alhoewel met een aantal van 42 vrouwelijke kandidaten, enige voorzichtigheid wat betreft het trekken van konklusies is geboden, valt op dat een groot deel van de vrouwelijke kandidaten kode Vb heeft (zie tabel 3.6.). Ook dit komt overeen met de landelijke gegevens over de W.S.W.-werknemers. Bij de mannelijke kandidaten valt daarentegen het grote aandeel op van hen die kode XIII hebben (ziekten van de bewegingsorganen). Hier zitten veel mannen bij met ernstige rugklachten.

Een groot deel van de vrouwelijke kandidaten behoort tot de schoolverlaters uit het buitengewoon onderwijs. Ook valt op dat er zeer weinig getrouwde of samenwonende vrouwen onder deze W.S.W.-kandidaten zitten, namelijk slechts vijf. Wel vinden we hier een paar weduwen, gescheiden vrouwen en een ongehuwde moeder met kleine kinderen. Op basis van deze selectie van 204 W.S.W.-kandidaten kan op zijn minst de indruk ontstaan dat gehuwde vrouwen met een handicap geen grote kans hebben om bij de sociale werkvoorziening te worden aangemeld.

Verreweg het grootste deel van de kandidaten heeft een uitkering (zie tabel 3.7.). Het aantal kandidaten dat op het moment van interview of tot het tijdstip van plaatsing/afwijzing, inkomsten had uit arbeid, is zeer gering, namelijk slechts drie. Een deel van de kandidaten heeft helemaal geen inkomsten. Het gaat hier vooral om schoolverlaters. Overigens heeft een deel van deze categorie wel een uitkering, soms een A.A.W.-uitkering, soms een R.W.W.-uitkering.

Tabel 3.6.— *W.S.W.-kandidaten en -werknemers, naar geslacht en handicap*⁶

handicapcode	kandidaten			werknemers					
	absoluut		Totaal	absoluut		percentage		Totaal	
	M	V	—	M	V	M	V		
I	infektie ziekten	—	—	—	306	69	0.5	0.5	375
II	nieuwvormingen	0	1	1	135	18	0.2	0.1	153
III	allergieën, etc.	5	0	5	936	186	1.6	1.3	1.122
IV	ziekten van bloedorganen, enz.	—	—	—	162	31	0.3	0.2	193
Va	psychosen, neurosen, enz.	28	9	37	10.626	2.329	17.6	15.7	12.955
Vb	oligofrenie	36	16	52	14.720	7.169	24.4	48.4	21.889
VIa	organische ziekte zenuwstelsel	2	1	3	1.854	642	3.1	4.3	2.496
VIb	epilepsie	8	0	8	2.053	790	3.4	5.3	2.843
VIc	verminderd gezichtsvermogen, enz.	1	2	3	1.680	452	2.8	3.1	2.132
VII	ziekten circulatie-apparaat	4	0	4	2.358	192	3.9	1.3	2.550
VIII	ziekten ademwegen	4	1	5	2.109	123	3.5	0.8	2.232
IX	ziekten spijsverteringsorganen	1	0	1	1.003	41	1.7	0.3	1.044
X	ziekten urogenitaal systeem	1	0	1	265	43	0.4	0.3	308
XI	zwangerschap, etc.	—	—	—	—	1	—	—	1
XII	ziekten van huid, enz.	1	0	1	404	49	0.7	0.3	453
XIII	ziekten bewegingsorganen	45	3	48	10.642	726	17.7	4.9	11.368
XIV	aangeboren misvormingen	0	1	1	702	331	1.2	2.2	1.033
XV	ongevallen	2	0	2	2.366	140	3.9	0.9	2.506
XVI	geen handicap	11	5	16	7.903	1.471	13.1	9.9	9.374
—	handicap onbekend	13	3	16	—	—	—	—	—
	Totaal	162	42	204	60.224	14.803	100.0	100.0	75.027

Tabel 3.7. — Bron van inkomsten van de W.S.W.-kandidaten

Bron van inkomsten	aantal kandidaten
– uit (loon-)arbeid	3
– A.B.W., R.W.W., W.W. of W.W.V.	91
– ziektewet	9
– W.A.O. of A.A.W.	78
– andere uitkering	1
– geen eigen inkomen	21
– bron van inkomsten onbekend	1
Totaal	204

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk zal een beschrijving worden gegeven van de toetredingsprocedures bij de acht onderzochte organisaties. Dergelijke procedures komen bij alle organisaties voor.

In het volgende worden vier fasen in de procedures onderscheiden, namelijk de start van de procedure (aanmeldingsfase), de onderzoeksfase, de fase van 'advisering' en beslissing, en de afronding van de procedure (de plaatsing)¹. Bij deze beschrijving is in de eerste plaats uitgegaan van mondelinge informatie over de opzet van de procedures, die direkt bij de toetreding betrokken funktionarissen ons hierover hebben gegeven. Dit is aangevuld met informatie ontleend aan de door ons geanalyseerde toetredingsgevallen en soms met informatie afkomstig uit nota's waarin de procedure wordt beschreven. De op deze wijze verkregen rekonstruktie van de toetredingsprocedures is in de meeste gevallen voorgelegd aan enige bij de toetreding betrokken funktionarissen, om na te gaan of deze juist of volledig was. In paragraaf 4.2. zullen de procedures worden beschreven. In paragraaf 4.3. zullen we nader ingaan op enkele centrale elementen van deze procedures.

4.2. Beschrijving van de toetredingsprocedures

4.2.1. Start procedure (aanmelding)

De toetreding begint met de aanmelding van de kandidaat-werknemer bij de SW-organisatie. Voor deze aanmelding bestaan aparte formulieren, die (meestal) door de verwijzer moeten worden ingevuld. Hierop moet de verwijzer enige informatie geven over de aan te melden kandidaat. Verreweg de meeste kandidaat-werknemers komen bij de sociale werkvoorziening terecht na aanmelding door een verwijzende instantie. Opvallend is dat bij drie van de acht onderzochte organisaties de aanmeldingen niet bij de SW-organisatie, maar uitsluitend bij de sociale dienst plaatsvinden. In deze drie gevallen wordt door een medewerker van deze dienst ook (een deel van) 'het onderzoek' in het kader van de toetreding verricht.

Bij zes van de acht onderzochte organisaties begint de toetreding vaak niet met de

formele aanmelding, maar is er voorafgaand hieraan al het een en ander gebeurd. Er hebben 'informele' of 'oriënterende gesprekken' plaatsgevonden tussen de kandidaat-werknemer en een medewerker van de SW-organisatie. Pas na deze 'informele aanmelding' wordt besloten of zal worden overgegaan tot een formele aanmelding van de kandidaat. In een aantal gevallen blijft het hier echter bij, en wordt de toetreding na deze informele voorfase afgebroken. Slechts bij twee van de onderzochte organisaties spelen deze informele aanmeldingen geen rol. Bij de ene organisatie melden de meeste kandidaten zich zelf aan (telefonisch of aan de balie). Bij de andere organisatie lopen alle aanmeldingen via de sociale dienst en bestaat er een zeer strikte taakafbakening tussen de sociale dienst en de SW-organisatie.

4.2.2. Onderzoeksfase

In het kader van de toetreding moet worden nagegaan in hoeverre de aangemelde kandidaat-werknemer voldoet aan de voorwaarden voor toelating en plaatsing in de sociale werkvoorziening. Hiertoe moet enige informatie worden verzameld over de kandidaat-werknemer. Dit gebeurt tijdens het zogenaamde onderzoek.

In de gevallen dat de aanmelding uitsluitend plaats vindt bij de sociale dienst, wordt ook (minstens een deel van) het onderzoek door deze dienst verricht. De bijdrage van de SW-organisatie aan dit onderzoek verschilt dan per organisatie. We zullen ons in deze paragraaf verder concentreren op de SW-organisaties waar de aanmeldingen niet via de sociale dienst verlopen. Bij deze (vijf) organisaties zijn er bij het onderzoek altijd een personeelsfunktionaris (soms aparte intake-medewerker) en een bedrijfsarts betrokken. De bijdrage van de personeelsfunktionaris aan het onderzoek is vergelijkbaar met die van de sociale dienst in gevallen dat deze laatste het onderzoek voor zijn rekening neemt. Er moet informatie worden verzameld over meestal de volgende onderwerpen, 'personalia', gezinssamenstelling, opleiding, arbeidsverleden, inkomsten, enz. van de kandidaat. Vaak moet in de bijdrage van de personeelsfunktionaris ook worden aangegeven hoe betrokkene staat tegenover de sociale werkvoorziening. Soms wordt in de rapporten ook ingegaan op de privé-situatie, het '*sociaal-milieu*', enz.

Ten aanzien van de bijdrage van de bedrijfsartsen bestaan er enige verschillen. Bij slechts drie organisaties beperkt de bedrijfsarts zich tot het vaststellen van de handicap van de kandidaat en van de beperkingen die hieruit voortvloeien voor het werk. Bij andere organisaties wordt aan de arts ook de vraag voorgelegd of de kandidaat tot de personenkring moet worden gerekend. In de meest uitgebreide vraagstelling voor de bedrijfsarts die we zijn tegengekomen, werden ook vragen aan de arts voorgelegd zoals, of de kandidaat wel of niet tot '*regelmatige arbeid in W.S.W.-verband*' in staat is, of hij '*arbeidsverstord*' is, wat voor dienstverband moet worden aangeboden, enz. In de meeste gevallen beperken de artsen zich niet tot strikt medische uitspraken. Zo wordt in de rapporten van de artsen vaak ook aandacht besteed aan de '*motivatie*' van de kandidaat, de eventuele begeleidingsnoodzaak, enz. In de meeste gevallen

wordt van de arts niet alleen verwacht dat hij 'lichamelijke' handicaps, maar ook 'psychische', 'geestelijke' of 'karakterologische handicaps' kan vaststellen. Bij één van de onderzochte organisaties stelde de arts zich overigens op het standpunt dat dit zijn competentie te buiten ging.

Bij vijf van de acht onderzochte organisaties worden tijdens de onderzoeksfase arbeidskundige tests afgenomen. Deze grotendeels op de handvaardigheid gerichte tests worden ook dan slechts bij een deel van de kandidaten afgenomen. Deze categorie kan grofweg worden omschreven als 'geestelijk gehandicapte' schoolverlaters uit het buitengewoon onderwijs. Soms wordt deze test afgenomen door een arbeidskundige, soms door een ander, bijvoorbeeld een hoofd van de Arbeidsrevalidatie-afdeling of van de Test- en Trainingsafdeling.

Ten aanzien van de betrokkenheid van de bedrijfsleiding en/of directe werkleiding bij de onderzoeksfase bestaan grote verschillen. Bij drie van de organisaties is de bedrijfsleiding helemaal niet bij het onderzoek betrokken. De eerste keer dat de bedrijfsleiding hier met de toetreding te maken krijgt, is vlak voor het moment dat de kandidaat begint met werken. Er vindt dan een (plaatsings- of introductie-)gesprek plaats tussen de kandidaat en de bedrijfsleiding of werkleiding. Slechts bij twee organisaties is een duidelijke rol in het onderzoek weggelegd voor de direkt bij het bedrijfsgebeuren betrokken funktionarissen. Er vindt bij deze organisaties meestal een gesprek plaats tijdens de onderzoeksfase tussen kandidaat en iemand namens de bedrijfs- of werkleiding. Op basis hiervan geven ook de werkverbanden een advies of oordeel over de kandidaat-werknemer.

Ook externe instanties kunnen zijn betrokken bij de onderzoeksfase. In vrij veel gevallen wordt informatie opgevraagd bij hulpverleners waarmee de kandidaat in het verleden te maken heeft gehad. Soms, maar niet altijd, gaat het hier om de verwijzers. In alle gevallen wordt aan het G.A.B. advies gevraagd. De wijze waarop dit gebeurt, verschilt echter per organisatie. Bij zes van de acht organisaties gebeurt de advisering van het G.A.B. schriftelijk. De sociale dienst (in het geval dat deze het onderzoek verricht), de verwijzer of (in één geval) de SW-organisatie moet schriftelijk advies vragen aan het G.A.B. Het arbeidsbureau moet in zijn advies meestal aangeven of de betrokkene staat ingeschreven bij het G.A.B., welke mogelijkheden men ziet voor bemiddeling naar het 'vrije' bedrijf en voor her-, om- en bijscholing en wat het G.A.B. vindt van plaatsing in de sociale werkvoorziening. De door het G.A.B. verschaft informatie is vaak vrij summier. Bij twee van de acht onderzochte organisaties beperkt deze rol van het G.A.B. zich tot een mondeling advies dat tijdens de vergadering van de W.S.W.(-sub-)kommissie wordt gegeven.

Opvallend is dat tijdens het onderzoek weinig aandacht wordt besteed aan het analyseren van de ontwikkelingsmogelijkheden die de kandidaat-werknemer heeft en aan het op grond hiervan opstellen van bijvoorbeeld een ontwikkelings- of revalidatieplan. Alhoewel men zich zou kunnen voorstellen dat al tijdens de toetreding wordt geprobeerd de doelstelling 'bevordering van arbeidsgeschiktheid' te realiseren, blijkt dit vrijwel geen expliciete aandacht te krijgen. Het onderzoek is veel meer gericht op het nagaan of de voorwaarden tot toelaten en plaatsen aanwezig zijn.

4.2.3. Advisering (beslissing)

Indienstneming krachtens de Wet Sociale Werkvoorziening vindt plaats door het gemeente- of schapsbestuur. Het wordt hierover geadviseerd door de zogenaamde W.S.W.(-sub-)kommissie. In de praktijk blijkt dit echter allemaal iets gekompliceerder te liggen. In de praktijk kan het advies van de W.S.W.(-sub-)kommissie worden beschouwd als de eindbeslissing tijdens de toetreding. Bij alle acht onderzochte organisaties is het uitzonderlijk als het bestuur zich daadwerkelijk bezig houdt met de selectie of plaatsing van kandidaat-werknemers. De rol van het bestuur beperkt zich in de regel tot een formeel bekrachtigen van het 'besluit' van de (sub-)kommissie.

Bij zes van de acht onderzochte organisaties heeft men een aparte subkommissie in het leven geroepen voor de toetreding. In deze gevallen houdt de W.S.W.-kommissie zich niet meer zelf bezig met de toetreding, maar laat dit over aan de subkommissie. De samenstelling van deze (sub-)kommissie verschilt enigszins per organisatie. In alle gevallen zitten er een vertegenwoordiger van het G.A.B. en een kontaktafbenaar namens het Rijkskonsulentschap Complementaire Sociale Voorzieningen in deze (sub-)kommissie. Vaak zitten er ook funktionarissen van de betreffende SW-organisatie in de (sub-)kommissie. Deze hebben overigens niet altijd stemrecht. Het advies van deze kommissie heeft meestal betrekking op het al of niet toelaten tot de sociale werkvoorziening, het werkverband waar de nieuwe werknemer zal worden geplaatst, of de nieuwe werknemer een praktijkobservatie-periode zal krijgen en in welke categorie (A of B) hij zal worden ingedeeld.

Bij drie van de acht onderzochte organisaties kent men een 'intern selectieteam'. Dit team komt na afronding van het onderzoek bij elkaar en bereidt de komende vergadering van de W.S.W.(-sub-)kommissie voor. Dit interne team stelt een preadvies op. In deze teams zitten uitsluitend funktionarissen werkzaam bij de SW-organisatie. De samenstelling van deze interne teams verschilt. Dit lijkt samen te hangen met de functie die deze teams vervullen. Bij één organisatie heeft dit team vooral de functie van ondersteuning van de intake-medewerker. In dit team hebben zitting de directeur, het hoofd Personeelszaken en de intaker. Bij de twee andere organisaties is deze interne kommissie veel breder samengesteld. Hier hebben ook de bedrijfsleiders(-directeuren) en de bedrijfsarts zitting in deze interne kommissie. De functie van deze interne commissies ligt vooral in het betrekken van de bedrijfsleiding bij de advisering aan de W.S.W.(-sub-)kommissie. Het gaat vooral om het om de tafel brengen van diegenen die belangen hebben bij de plaatsing en selectie van nieuwe werknemers. Opvallend is dat die funktionaris die de meeste 'intakes' doet, bij beide organisaties niet in deze interne kommissie is vertegenwoordigd. Eén van deze twee breder samengestelde interne commissies lijkt ook nog een enigszins andere functie te hebben. Om te voorkomen dat interne onenigheid tijdens de vergadering van de W.S.W.-subkommissie naar buiten komt, heeft men besloten eerst intern tot overeenstemming te komen.

Bij vijf organisaties kent men niet een dergelijke interne kommissie of selectieteam. Bij deze vijf organisaties vinden we overigens de drie organisaties waar het onderzoek

voor een belangrijk deel door de sociale dienst gebeurt. Opvallend is echter ook dat we hier de organisaties vinden met de meest ontwikkelde stafafdeling Personeelszaken. Hier zijn twee mogelijke verklaringen. Of men vertrouwt daar de advisering aan de W.S.W.(-sub-)kommissie toe aan Personeelszaken zonder dat dit advies eerst door een intern team moet. Of deze meer geprofessionaliseerde afdelingen hebben een zekere autonomie bevochten die onder andere hierin tot uiting komt. Deze twee verklaringen sluiten elkaar overigens niet uit.

Tot slot van deze paragraaf willen we ingaan op de informatie-overdracht aan de (sub-)kommissie. Dit is van groot belang omdat de meeste leden van deze (sub-)kommissie tot een beslissing (advies) moeten komen, terwijl ze meestal de kandidaat-werknemer niet zelf kennen. Ze moeten dus afgaan op informatie die hen over de kandidaat-werknemer wordt verstrekt. Op één uitzondering na, krijgen de leden van de (sub-)kommissie van tevoren schriftelijke informatie over de in de vergadering te bespreken kandidaten. Deze informatie is meestal vrij summier. Het gaat meestal om een samenvatting van de verschillende bijdragen uit het onderzoek. Deze stukken bevatten meestal niet alleen informatie over de kandidaat, maar meestal ook een pre-advies. Slechts bij één organisatie krijgen de leden van de subkommissie geen schriftelijke informatie. De meeste leden van de subkommissie zijn dan afhankelijk van de mondelinge informatie die hen tijdens de vergadering wordt versterkt.

4.2.4. Afronding Procedure (Plaatsing)

Er zijn verschillende mogelijkheden om in de sociale werkvoorziening te gaan werken. In de eerste plaats kan direkt een (proef-)dienstverband worden aangeboden. Daarbij wordt de nieuwe werknemer ingedeeld in de A- of in de B-kategorie. Kandidaat-W.S.W.-ers kunnen ook beginnen in de zogenaamde praktijkobservatieperiode (P.O.P.). Tot slot kent men in de sociale werkvoorziening nog 'artikel 13-plaatsingen'. In de beide laatste gevallen ontvangt de betrokkene geen loon.

Vooraf ten aanzien van het gebruik van de P.O.P. bestaan er tussen de onderzochte organisaties belangrijke verschillen. Deze verschillen hebben betrekking op de frekwentie waarmee de P.O.P. wordt gehanteerd, de gemiddelde duur van de P.O.P. en de overgang van de P.O.P. naar een dienstverband.

Bij vier van de acht organisaties beginnen vrijwel alle kandidaten eerst in een P.O.P.. Daartegenover staan echter twee organisaties waar de meeste nieuwe werknemers direkt in een dienstverband beginnen met werken. Zo ligt het percentage nieuwe werknemers dat eerst een P.O.P. krijgt bij één van deze organisaties voor de periode 1978 tot september 1980 op slechts 14 procent.

Ook ten aanzien van de duur van de P.O.P. bestaan verschillen tussen de onderzochte organisaties. Bij sommige organisaties hanteert men een periode van één maand, bij andere organisaties duurt de P.O.P. in de regel twee maanden. Bij één van deze laatste organisaties kan deze periode nog aanzienlijk langer duren, omdat de P.O.P. kan worden verlengd met (meerdere keren) een periode van één maand.

Bij vijf van de onderzochte organisaties kan de nieuwe werknemer na de P.O.P. zowel een dienstverband in de A-, als in de B-kategorie krijgen. In verreweg de meeste gevallen gaat het hierbij om de A-kategorie. Bij de drie andere organisaties wordt echter een andere procedure gehanteerd ten aanzien van de overgang van de P.O.P. naar een dienstverband. Hier krijgt de nieuwe werknemer na de P.O.P. in de regel een B-dienstverband. Bij één van deze organisaties gaat men er vanuit dat de P.O.P. slechts mag worden gehanteerd, indien er een B-dienstverband wordt verwacht.

In de praktijk blijkt deze regel echter ook te kunnen worden omgedraaid. In deze gevallen geeft men de nieuwe werknemers een dienstverband in de B-kategorie omdat deze in de P.O.P. hebben gezeten. Pas na verloop van tijd gaat de werknemer van de B- naar de A-kategorie. Deze omdraaiing van de regel 'alleen P.O.P., indien B-kategorie wordt verwacht' tot 'altijd B-kategorie, indien P.O.P.' vindt bij twee van de onderzochte organisaties plaats.

Indien de regel 'alleen P.O.P., indien B-kategorie wordt verwacht', strikt zou worden toegepast, zou dit betekenen dat de P.O.P. slechts weinig zou voorkomen. Bij de meeste organisaties speelt deze regel echter niet, of wordt deze regel omgedraaid. Daarom kan het voorkomen dat bij sommige organisaties de meerderheid van de kandidaat-werknemers in de P.O.P. komt. Het veelvuldig gebruik van de P.O.P. duidt erop dat de P.O.P. een belangrijke functie vervult voor de SW-organisatie. Hoe belangrijk deze functie is, blijkt ook uit het feit dat bij de enige organisatie waar men de bovengenoemde regel wel hanteert, naast de P.O.P. nog een zogenaamde arbeidsgewenningsperiode wordt onderscheiden, die dezelfde functie vervult. Bij deze organisatie gebruikt men deze arbeidsgewenningsperiode bij die kandidaten, die men niet direkt een dienstverband wil aanbieden, maar waarbij men ook geen B-kategorie verwacht. Deze duurt in de regel drie maanden. Ook hierbij heeft de kandidaat-werknemer geen dienstverband en ontvangt hij geen loon. Op de functie van de P.O.P. zal later nog uitgebreider worden ingegaan.

4.3. Enkele knelpunten rond de opzet van de toetreding

4.3.1. Inleiding

Het tot stand brengen en in stand houden van min of meer vaste procedures tijdens de toetreding, kan worden beschouwd als poging de voor de SW-organisatie bestaande onzekerheid ten gevolge van de toestroom van kandidaat-werknemers enigszins te reduceren. In hoeverre deze procedures inderdaad deze functie vervullen, hangt af van de betekenis die deze procedures hebben voor de bij de toetreding betrokken funktionarissen en van de wijze waarop deze de procedures hanteren. Daarbij is van groot belang in hoeverre met deze procedures nieuwe onzekerheden worden gecreëerd voor de funktionarissen. Om hier enig zicht op te krijgen, zal in het volgende nader worden ingegaan op enkele centrale aspecten van de toetredingsprocedures.

4.3.2. Aanmelding door de Sociale Dienst

We hebben in het voorgaande gezien dat bij drie SW-organisaties de aanmeldingen uitsluitend verlopen via de Sociale Diensten. Bij deze organisaties verricht de Sociale Dienst ook een belangrijk deel van het onderzoek in het kader van de toetreding. De mogelijkheid bestaat dat hierdoor stappen dubbel worden gedaan en dat de kandidaat meerdere keren hetzelfde verhaal aan verschillende funktionarissen moet vertellen. Bovendien is het niet onmogelijk dat een relatieve buitenstaander (zoals een funktionaris van een sociale dienst) minder goed in staat is om het onderzoek te verrichten omdat hij minder goed op de hoogte is van de plaatsings- en begeleidingsmogelijkheden bij de SW-organisatie dan een personeelsfunktionaris. De kans bestaat dat door de betrokkenheid van een funktionaris van een andere organisatie de koördinatie van de toetreding moeilijker wordt en dat het daardoor langer duurt voordat de procedure is afgerond. Tot slot is het niet uitgesloten dat met deze rol van de sociale dienst andere belangen een rol gaan spelen in de toetreding en in het onderzoek². We zullen bij de drie betreffende organisaties nagaan welke 'oplossingen' men heeft ontwikkeld voor deze problemen.

*Organisatie II*³

Bij deze organisatie kent men naast de gewone ('lange' procedure) een zogenaamde 'korte' procedure. Deze is ingesteld vanuit efficiëntie-overwegingen. Deze korte procedure wordt gehanteerd indien tijdens het vooroverleg tussen de G.S.D.-en en het hoofd Personeelszaken blijkt dat de kandidaat niet voor plaatsing in aanmerking komt (bijvoorbeeld het G.A.B. geeft geen 'toestemming', de kandidaat blijkt 'niet-gemotiveerd'). De kandidaat wordt dan direkt ingebracht in de selectiekommissie met als advies 'afwijzen'. Gesprekken op de SW-organisatie en een medische keuring vinden dan niet meer plaats. De korte procedure voorkomt althans bij een deel van de afgewezen kandidaten, dat de kandidaat nog eens een aantal gesprekken extra moet voeren, terwijl al bekend is dat hij niet zal worden geplaatst.

In een aantal gevallen neemt een verwijzende instantie wel eens direkt contact op met de afdeling Personeelszaken van de SW-organisatie. De verwijzer vraagt of het zinvol is de kandidaat aan te melden. Vaak vindt ook een oriënteringsbezoek aan het werkverband plaats. Pas later vindt dan eventueel de formele aanmelding plaats bij de Sociale Dienst. Ook deze procedure voorkomt onnodig werk.

Hiermee zijn twee strategieën beschreven die bij Organisatie II worden gehanteerd om de mogelijke gevolgen van de onderzoeksrol van de Sociale Dienst zoveel mogelijk te vermijden. Toch wordt er door Personeelszaken van deze SW-organisatie forse kritiek geuit op deze procedure en met name op de rol van de Sociale Dienst hierin. Het hoofd Personeelszaken is van mening dat de functie van aparte selectiefunktionaris bij de Sociale Dienst overbodig is en storend omdat het er slechts toe leidt dat de kandidaat een extra gesprek moet voeren. Bovendien bekritiseert deze funktionaris het feit dat de 'bevorderingsplicht' van de W.S.W. en de 'uitvoerings-

plicht' van de W.W.V. en R.W.W. in één hand liggen. Hierdoor wordt met het W.S.W.-onderzoek wel eens begonnen in het kader van de uitvoering van de W.W.V. of R.W.W., terwijl de persoon in kwestie totaal geen belangstelling voor de sociale werkvoorziening heeft.

Organisatie VII

Ook bij deze organisatie zijn we kritiek tegengekomen op de positie van de Sociale Dienst in het kader van de toetreding. De procedure zou veel te lang duren voordat de Sociale Dienst eindelijk zijn 'sociaal rapport' af heeft. Hier zijn het vooral de verwijzers die deze kritiek naar voren brengen. Zeer opmerkelijk is dat in feite het gehele 'sociale onderzoek', dat al eerder door de Sociale Dienst is verricht, nog een keer wordt overgedaan door de afdeling Personeelszaken als de kandidaat bij de SW-organisatie komt.

Organisatie I

Bij deze organisatie vinden we een heel andere strategie om althans een deel van de potentiële problemen te vermijden. Hier is een zeer strikte scheiding tussen de taken van de Sociale Dienst en van de SW-organisatie. De SW-organisatie bemoeit zich helemaal niet met het onderzoek. De Sociale Dienst bemoeit zich helemaal niet met de besluitvorming. Dit leidt tot de merkwaardige situatie dat er geen vertegenwoordigers van deze dienst in de W.S.W.-kommissie zitten, waar het rapport van deze dienst wordt besproken (en op grond waarvan de beslissingen over de kandidaat moeten worden genomen). Ook hebben de rapporteurs van de Sociale Dienst geen enkel contact met de SW-organisatie. Ondanks deze strikte scheiding vinden we ook hier kritiek op het functioneren van de Sociale Dienst in de toetreding. De rapporten zouden niet de juiste informatie bevatten. Bovendien is ons gebleken dat de Sociale Dienst niet op de hoogte is van de bij deze SW-organisatie gehanteerde selectiecriteria.

Konkluderend kunnen we stellen dat procedures waarin de aanmeldingen uitsluitend bij de Sociale Dienst plaats vinden en waarin deze dienst een belangrijk deel van het onderzoek verricht, specifieke problemen met zich meebrengen. Men ontwikkelt weliswaar verschillende strategieën om aan deze problemen het hoofd te bieden. Ook deze strategieën kunnen deze problemen echter niet geheel uit de wereld helpen.

4.3.3. Informele aanmeldingen

Bij zes van de acht onderzochte organisaties kent men voorafgaand aan de formele aanmelding een fase van informele aanmelding. Wat zijn nu de achtergronden van deze informele, oriënterende voorfasen?

In de regel wordt een contact tussen een kandidaat en een SW-organisatie tot een formele aanmelding door het invullen van een formulier. Het invullen van een formulier blijkt echter een aantal gevolgen te hebben, die men soms (voorlopig) wenst te vermijden. Door de aanwezigheid van een formulier wordt de toetreding namelijk controleerbaar. Funktionarissen verwachten bovendien dat een formele aanmelding eerder drempels opwerpt voor de kandidaat. Tot slot, een formele aanmelding kost tijd. Er moet een formulier worden ingevuld, en er moet bepaalde informatie worden verzameld. Hiermee zijn de belangrijkste achtergronden van de informele voorfasen bij de aanmelding gegeven. Men roept een kandidaat op voor een oriënterend gesprek, omdat men verwacht dat de drempel naar de sociale werkvoorziening dan niet zo hoog is. De kandidaat kan echter na dit gesprek van verdere voortgang afzien. In dat geval heeft de verwijzer niet voor niks een aanmeldingsformulier ingevuld. Bovendien heeft deze terugtrekking van de kandidaat geen konsekventies voor hem zelf (men gaat er vanuit dat indien er een formeel terugtrekken plaats vindt, een uitkerende instantie in een aantal gevallen daarmee een middel in handen heeft, dat gebruikt kan worden voor een korting).

De hierboven genoemde redenen gelden, in wisselende mate, voor alle zes organisaties waar men een informele voorfase kent. Bij twee van de organisaties spelen overigens ook andere redenen een rol. Bij één van deze organisaties streeft men er naar dat de kandidaat zelf contact opneemt met de SW-organisatie. Hier hanteert men een strategie van vrijblijvendheid. Kandidaten moeten zelf het initiatief nemen. Het idee dat hier achter ligt, is dat als mensen niet echt in de sociale werkvoorziening willen werken, ze ook niet de moeite zullen doen zelf contact op te nemen met de SW-organisatie. Hier funktioneert de, wat men noemt, oriënterende fase dus als een zeef voor 'ongemotiveerde' kandidaten.

Bij de andere organisatie ligt aan de informele fase een informaliseringsstrategie ten grondslag. Aan deze informele fase wordt buiten de Personeelsafdeling weinig richtbaarheid gegeven. Deze informalisering maakt het deze afdeling mogelijk een zekere autonomie te ontwikkelen. Hierdoor kan deze afdeling minder gemakkelijk worden gecontroleerd.

Konkluderend, het werken met formele procedures brengt bepaalde problemen met zich mee. De aanmelding wordt herkenbaar, op het moment dat ze formeel wordt. Daarmee wordt de met de toetreding belaste functionaris ook controleerbaar. Bovendien kunnen formele aanmeldingen bepaalde konsekventies hebben voor de kandidaat in het geval de kandidaat wordt afgewezen. Deze konsekventies kunnen vermeden worden als niet tot een formele aanmelding (en daarmee formele afwijzing) wordt overgegaan. In het geval men werkt met informele aanmeldingen, kunnen onnodig werk en tijdverlies worden vermeden voor verwijzer en functionaris van de SW-organisatie.

4.3.4. Betrokkenheid Bedrijfsleiding

Eerder hebben we gezien dat er tussen de onderzochte organisaties grote verschillen bestaan in de bijdrage die de bedrijfsleiding levert in de toetreding. In vijf van de acht gevallen vervullen de direkt bij het bedrijfsgebeuren betrokken funktionarissen geen of slechts een geringe rol in de toetreding. Toch lijkt het van groot belang te komen tot een afstemming tussen enerzijds het bedrijfsgebeuren en anderzijds de toestroom van nieuwe werknemers. Indien dit niet gebeurt, kan op langere termijn een aantal problemen gaan optreden in de wederzijdse afstemming van (de aard, het niveau en de hoeveelheid van het) werk en (kapaciteiten en voorkeuren) van nieuwe werknemers.

Uiteraard kan men de genoemde afstemming ook op een andere manier verkrijgen dan door het betrekken van de bedrijfsleiding bij de selectie en onderzoeksfase. Zo zou een deel van de afstemmingsproblemen kunnen worden voorkomen indien de funktionarissen die met de toetreding zijn belast, goed op de hoogte zijn van het bedrijfsgebeuren en de bedrijfsleiding informatie heeft over de toestroom van nieuwe werknemers. Bij sommige organisaties probeert men ook op deze wijze te werken. Zo kent men bij verschillende organisaties zogenaamde 'vakaturelijsten'. Hierop wordt door het werkverband aangegeven waar nog nieuwe mensen kunnen worden geplaatst. Ook worden door Personeelszaken soms zogenaamde 'plaatsingslijsten' aan de bedrijfsleiding gegeven. Hierop staan alle kandidaten die in de toetreding zitten.

Bij verschillende organisaties hanteert men een nog andere strategie. Aan het eind van de toetreding komt de kandidaat-werknemer op een wachtlijst. Ook dit kan functioneren als een afstemmingsmechanisme. Zeker indien, zoals bij twee organisaties gebeurt, kandidaten niet in volgorde van aanmelding van deze lijst worden gehaald, maar op grond van hun inzetbaarheid gegeven de openstaande arbeidsplaatsen van dat moment. Bij één organisatie gaat dat zelfs in de vorm van een soort sollicitatie-procedure, waarvoor meerdere kandidaten van deze wachtlijst worden opgeroepen.

Toch blijkt uit dit onderzoek dat juist rond de afstemming van enerzijds de toestroom van nieuwe werknemers en anderzijds het bedrijfsgebeuren problemen kunnen ontstaan. Bij drie van de acht onderzochte organisaties uitte zich dit in problemen in de relaties tussen staf- en lijnfunktionarissen. In één geval leidde dit tot ernstige conflicten. We zullen op dit geval wat verder ingaan, omdat we aan de hand van dit voorbeeld duidelijk kunnen maken op welke manier de problemen in de afstemming tussen bedrijfsgebeuren en de toestroom van kandidaat-werknemers vorm kunnen krijgen.

Relatie tussen staf- en lijnfunktionarissen; een illustratie

Zoals zo veel SW-organisaties kende ook deze organisatie een enorme groei in het midden van de jaren zeventig. Ook hier bleek uiteindelijk dat de organisatie de

gevolgen van deze groei niet kon opvangen. Het functioneren van deze organisatie werd steeds meer gekenmerkt door conflicten en uiteindelijk werd ook hier gegrepen naar het wondermiddel 'organisatieonderzoek'. Op grond van dit onderzoek werden onder meer ingrijpende wijzigingen voorgesteld met betrekking tot de afdeling Personeelszaken. De personeelsfunktionarissen zouden duidelijker moeten worden gekoppeld aan de bedrijfsunits. De onderafdeling 'Intake' zal moeten worden opgeheven. In plaats van vier intakers zal er slechts één intaker overblijven.

Tegen deze plannen zijn met name op de afdeling Personeelszaken grote bezwaren gerezen, die op hun beurt weer tot nieuwe conflicten binnen deze organisatie hebben geleid. Volgens medewerkers van deze afdeling die wij hierover spraken, ligt aan het eigenlijke conflict een verschil in opvatting over de sociale werkvoorziening ten grondslag. Het zou hier handelen om een conflict tussen '*het bedrijfsmodel*' en '*het verzorgingsmodel*'.

Hierbij moet wel worden gewezen op de werkopvatting die op de afdeling Intake wordt gehanteerd. Deze opvatting is waarschijnlijk het best te karakteriseren als een 'hulpverleningsideologie'. In de functie van intaker, als intermediair tussen enerzijds de kandidaat en anderzijds de verwijzer en het bedrijf, verenigen zich volgens deze opvatting meerdere rollen, waaronder die van '*pleitbezorger*' (belangenbehartiger) voor de kandidaat, maatschappelijk werker, beroepskeuze-adviseur, bemiddelaar en personeelsfunktionaris. Er wordt vanuit gegaan dat veel van de mensen die bij deze SW-organisatie aankloppen, eigenlijk behoefte hebben aan een '*stuk hulpverlening*'. Benadrukt wordt dat de toetreding integraal door de intaker moet worden verricht. Men wijst een situatie af waarin Personeelszaken de opvang en de bedrijfsleiding de plaatsing doet. Deze werkopvatting duidt op een sterk professionaliseringstreven op deze afdeling. Dit blijkt onder meer uit de geclaimde autonomie van de intakers ten opzichte van het bedrijfsgebeuren.

Ondanks deze grote mate van professionalisering, wordt nu voorgesteld de afdeling (vrijwel) op te heffen. Waarom? In de huidige situatie is de bedrijfsleiding niet bij de selectie betrokken. Uit gesprekken met de meeste functionarissen (zowel bedrijfsleiders, als medewerkers van de intake-afdeling) komt naar voren dat de bedrijfsleiding het gevoel heeft dat ze tegenwoordig steeds '*zwakkere mensen*' krijgt. Door de medewerkers van de Intake-afdeling wordt dit echter, op grond van cijfermateriaal, ontkend.

Men heeft als bedrijfsleiding het gevoel dat de Intake-afdeling hen '*de kandidaten door de strot wringt*'. De bedrijfsleiding heeft echter vooral behoefte aan '*goede*' mensen, en die krijgen ze (voor hun gevoel in toenemende mate) niet meer. Bij verschillende bedrijfsleiders bestaat de indruk dat de '*goede mensen*' op de Intake-afdeling worden tegengehouden. Ook dit wordt ontkend door de medewerkers van deze afdeling. Eén bedrijfsleider reageert hierop met: '*Dat kunnen ze wel zeggen, maar ik vertrouw ze gewoon niet*'. Deze zelfde bedrijfsleider verdenkt de Intake-afdeling er ook van dat ze kandidaten niet op volgorde van aanmelding doorstuurt naar het bedrijf, maar op grond van een zogenaamde '*sociale indicatie*'.

Uit bovenstaande wordt duidelijk dat er enorme spanningen bestaan tussen de

bedrijfsleiders en de afdeling Intake. Centraal hierbij staat dat de bedrijfsleiding bepaalde mensen nodig heeft en die niet krijgt, terwijl de afdeling Intake mensen aanbiedt, die de bedrijfsleiding zegt niet te kunnen gebruiken. Verdenkingen en een blijkbaar ondoorzichtig functioneren van de Intake-afdeling versterken dit konflikt. Kritiek vanuit de bedrijfsleiding komt er ook op de hulpverleningsideologie van de intakemedewerkers. Zo zegt een bedrijfsleider: *'Wij denken dat wij de mensen hier alleen werk kunnen bieden (-). Zij denken dat zij helemaal voor de mensen moeten zorgen. En ze doen het nog goed ook (-), met veel bezieling, maar het hoort hier niet thuis.'*

Ook de door intake-medewerkers aangehangen *'pleitbezorgersrol'* krijgt van de bedrijfsleiding veel kritiek. Vooral dat de intakers soms het standpunt van de kandidaat kiezen en daarmee zich opstellen tegen dat wat ervaren wordt als het bedrijfsbelang, roept veel weerstand op. *'Ik heb de indruk dat ze vooral proberen te geven wat de man wil, bijvoorbeeld detacheringen, terwijl het voor het bedrijfsbelang nodig is om de mensen hier (intern) te plaatsen (-). Ik bedoel dat je hem dan ook niet schaadt door hem niet te detacheren.'* Bedrijfsleiders constateren dat intakers zich te veel identificeren met de individuele kandidaat. Overigens, het is goed om er op te wijzen dat niet alle bedrijfsleiders die wij spraken, deze kritiek op de Intake-afdeling deelden.

Door de medewerkers van de afdeling Intake werd deze kritiek niet onderschreven en daarmee ook de noodzaak en wenselijkheid van deze re-organisatie afgewezen. *'Het is dan geen dienstverlening meer aan de mensen, aan de cliënten, maar een dienstverlening aan de bedrijven.'* De situatie wordt vergeleken met een dokter die een patiënt niet wil, omdat de patiënt ziek is. Het is toch de taak van de S.W. werk te hebben voor gehandicapten? Hoe kun je dan klagen dat ze *'te zwak'* zijn?

Op de Intake-afdeling begrijpt men wel dat de bedrijfsleiding om *'goede mensen'* komt vragen, maar men heeft ze daar ook niet en werving is niet toegestaan. Als anekdote hierover wordt verteld dat een bedrijfsleider bij de afdeling Intake kwam vragen om *'een goede, ondersteunende medewerker, die dit moest kunnen en dat, en zo'n opleiding moest hebben, enz.'* en dat men toen als antwoord gaf: *'Mag het ook een W.S.W.-er zijn?'*

De toestroom van telkens nieuwe kandidaat-werknemers vormt een onzekerheid voor de organisatie, omdat de continuïteit van het bedrijf voor een deel afhangt van het type werknemers dat men krijgt. Het creëren van aparte staffuncties voor de toetreding en het tot stand brengen van vaste procedures voor de selectie en plaatsing van nieuwe werknemers betekenen geen opheffing van deze onzekerheid. Integendeel zelfs, de kans bestaat dat de direkt bij de toetreding betrokken staffunktionarissen van twee kanten worden geconfronteerd met onzekerheden, namelijk zowel van de zijde van de kandidaat-werknemers, als vanuit het bedrijf dat bepaalde eisen stelt aan de toetreding. Daarmee bevinden ze zich in een *'boundary spanning role'*, die hen weliswaar een zekere autonomie en macht geeft, maar hen tevens voor het probleem stelt hoe deze twee bronnen van onzekerheid het hoofd te bieden⁴. Indien ze hier niet

in slagen, bestaat de mogelijkheid dat deze afstemmingsproblemen uitmonden in conflicten tussen staf- en lijnfunktionarissen. Mede daarom zullen ze strategieën trachten te ontwikkelen die een antwoord geven op deze spanning. Dit kan onder meer door de wijze waarop de toetreding in de tijd wordt gestructureerd. Hierop zullen we in de volgende paragraaf ingaan.

4.3.5. Structurering in de tijd

Een toetreding tot de sociale werkvoorziening neemt enige tijd in beslag. Bovendien zijn er altijd meerdere aanvragen voor plaatsing tegelijk in behandeling. Deze aanvragen bevinden zich niet allemaal in een zelfde stadium van behandeling. De toestroom van kandidaten loopt bijna nooit geheel parallel aan de mogelijkheden tot plaatsing. Om nu te voorkomen dat bij iedere aanmelding opnieuw beslissingen moeten worden genomen over *wanneer* bepaalde handelingen moeten worden verricht, is het nodig dat de toetreding ook in de tijdsdimensie wordt gestructureerd. We zullen ons hier beperken tot procedure-achtige elementen, zoals wachtlijsten, en nog niet ingaan op de achtergronden van de beslissingen die er toe leiden dat de toetreding bij de ene kandidaat langer duurt dan bij de andere.

Het eerste probleem waar functionarissen in de toetreding voor komen te staan, lijkt bij een oppervlakkige beschouwing van bijna triviale aard. Het gaat om de vraag of er eerst een gesprek met de kandidaat moet plaatsvinden en dat er pas daarna beslissingen kunnen worden genomen, of dat er al beslissingen kunnen worden genomen voordat de kandidaat nog is gesproken. Dat laatste zou kunnen betekenen dat de toetreding sneller kan verlopen, maar houdt tevens de kans in dat na het gesprek met de kandidaat beslissingen moeten worden herzien.

Zo houden bij één organisatie twee personeelsfunktionarissen zich bezig met de toetreding. Zij hebben onderling een taakverdeling waarbij de ene functionaris de kandidaat-werknemers voor het kultuurtechnisch werkverband behandelt en de andere functionaris de kandidaten voor de twee overige werkverbanden. Voordat de kandidaat wordt opgeroepen voor een gesprek, moet al worden besloten voor welk werkverband hij vermoedelijk in aanmerking zal komen. De personeelsfunctionaris voor dat werkverband roept dan de kandidaat op voor een gesprek. Indien tijdens dat gesprek blijkt dat de beslissing onjuist was en dat de kandidaat naar een ander werkverband wil, moet de kandidaat worden overgenomen door de andere personeelsfunctionaris. Dit betekent dat hij opnieuw moet worden opgeroepen voor een vergelijkbaar gesprek, alleen nu met de andere personeelsfunctionaris. Bij een andere organisatie heeft de kandidaat op de zelfde dag dat medische keuring en gesprek op Personeelszaken plaatsvinden, ook een gesprek met de bedrijfsleiding of wordt een arbeidskundige test afgenomen. Hier staat men voor de noodzaak vooraf, terwijl men de kandidaat nog niet gezien heeft, te beslissen met welke bedrijfsleider (van welk werkverband) de kandidaat een gesprek zal hebben. Het zal duidelijk zijn dat ook deze inschatting achteraf wel eens onjuist blijkt te zijn.

Overigens speelt dit probleem niet bij alle organisaties. Daar beschikt men van tevoren al over informatie over de kandidaat, bijvoorbeeld omdat de Sociale Dienst al een sociaal rapport heeft opgesteld, of omdat men altijd voorafgaand aan de aanmelding een oriënterend gesprek voert met de kandidaat.

Een tweede punt dat we hier willen behandelen is de volgorde waarin kandidaten worden opgeroepen. Het gaat hier zowel om de volgorde waarin kandidaten worden opgeroepen voor een intake-gesprek, enz. (de volgorde waarin ze de onderzoeksfase doorlopen), als de volgorde waarin ze worden geplaatst. De meest voor de hand liggende volgorde zou zijn die waarin de kandidaten worden aangemeld. Deze volgorde wordt inderdaad in de meeste gevallen gehanteerd.

Toch gaat het bij sommige organisaties anders. Zo wordt een kandidaat bij organisatie IV pas opgeroepen voor intake-gesprek, keuring, enz., indien men vermoedt dat voor deze kandidaat een plaats vrij is. Dit houdt in dat de meeste kandidaten vrij snel na het onderzoek met werken kunnen beginnen. Bij organisatie II kent men zogenaamde 'sollicitatiegesprekken'. Als er een plaats vrij is, worden er meerdere kandidaten, die al in de commissie zijn behandeld, opgeroepen voor een gesprek. Eén van deze kandidaten wordt geplaatst, de anderen gaan weer terug op de wachtlijst. Bij organisatie VII werkt men in principe op volgorde van de wachtlijst. Indien de kandidaat die aan de beurt is, volgens de bedrijfsleider niet geschikt is, wordt echter de volgende genomen.

Bij verschillende organisaties werkt men in principe, zowel bij de onderzoeksfase, als bij de plaatsing op volgorde van aanmelding. Er zijn echter een aantal redenen die er toe kunnen leiden dat de ene kandidaat toch sneller de toetreding doorloopt dan de ander. Hierop zal later nog worden ingegaan.

Ook wachtlijsten vormen voor een SW-organisatie een middel om de toetreding in de tijd te structureren en de toestroom van kandidaten op te vangen. Op slechts één organisatie na, kennen alle onderzochte organisaties een wachtlijst. In de meeste gevallen komen de kandidaten na een onderzoeksfase en de behandeling in de (sub-)commissie op de wachtlijst. Deze wachtlijsten kunnen gelden voor de hele organisatie of voor slechts enkele werkverbanden of afdelingen. Bij één organisatie plaatst men kandidaten al vóór de vergadering van de (sub-)commissie op de wachtlijst.

Bij twee organisaties komt het voor dat kandidaten die een langere tijd op de wachtlijst hebben gestaan, hiervan kunnen worden afgevoerd. Het gaat hierbij om kandidaten die al wel in de (sub-)commissie zijn behandeld en over wie men heeft besloten dat ze moeten worden toegelaten. Eén van de redenen om deze kandidaten af te voeren is dat men geen 'geschikte' plaats voor ze heeft kunnen vinden. Het zal duidelijk zijn dat dit voor de bij de toetreding betrokken functionarissen een eenvoudig middel is van kandidaten af te komen, die in de ogen van de functionarissen moeilijk plaatsbaar zijn.

4.3.6. Overige aspecten van de procedures

In het voorgaande is duidelijk geworden dat bij alle onderzochte organisaties meerdere personen zijn betrokken bij de toetreding. Het is echter zeer opvallend dat bij geen van de onderzochte organisaties de W.S.W.-werknemers een rol spelen in de besluitvorming. Toekomstige kollega's van de W.S.W.-kandidaat horen vaak pas op of vlak voor de dag van plaatsing dat er een nieuwe werknemer komt. Ook de overlegorganen (O.V.O.'s) spelen geen rol in de besluitvorming rond selectie en plaatsing van individuele kandidaat-werknemers. Voor een deel moet de verklaring hiervan vermoedelijk worden gezocht in het verzorgingsmodel van de sociale werkvoorziening. Bovendien is een arbeidsplaats in de sociale werkvoorziening een 'publiek goed', waarvan de toebedeling niet mag afhangen van de toevallige voorkeuren van eventuele toekomstige kollega's. Het zal echter duidelijk zijn dat door het buitensluiten van de W.S.W.-werknemers tevens een aanzienlijke reductie van onzekerheid in de besluitvorming wordt verkregen.

Men zou zich kunnen afvragen wie de meeste invloed heeft op de besluitvorming in het kader van de toetreding. Het is niet mogelijk om op basis van dit onderzoek een duidelijk antwoord te geven op deze vraag. We zullen dan ook volstaan met enkele opmerkingen. Het bestuur laat de toetreding in de regel over aan de (sub-)kommissie. In hoeverre neemt deze (sub-)kommissie daadwerkelijk de beslissingen of volgt deze slechts de pré-adviezen op van de bij de SW-organisatie werkzame funktionarissen? Dergelijke pré-adviezen worden bij zeven van de acht organisaties gegeven.

Volgens bij de toetreding betrokken funktionarissen wijkt de (sub-)kommissie bijna nooit af van dit pré-advies. Dit zou kunnen betekenen dat in de praktijk de beslissing meestal eigenlijk wordt genomen door de aan de SW-organisatie verbonden funktionarissen en dat de (sub-)kommissie deze beslissing slechts bekrachtigt. In vergelijking met de bij de SW-organisatie werkzame funktionarissen bevinden de leden van de (sub-)kommissie zich in een afhankelijke positie. Zij hebben de kandidaat waarover het gaat meestal niet zelf gesproken en zijn vaak ook minder goed op de hoogte van de mogelijkheden van de SW-organisatie. Daarmee is de kans inderdaad aanwezig dat de pré-adviezen de doorslag geven in de besluitvorming.

Toch moeten we voorzichtig zijn met deze konklusie. Het feit dat er niet vaak wordt afgeweken van de pré-adviezen kan ook een gevolg zijn van de mogelijkheid dat er bij het opstellen van deze pré-adviezen al rekening wordt gehouden met de criteria zoals die in de (sub-)kommissie worden gehanteerd. Overigens, bij zes van de acht organisaties waren er verschillende funktionarissen (zowel werkzaam bij de SW-organisatie, als andere leden van de (sub-)kommissie), die van mening waren dat ook tijdens de vergadering van de W.S.W.(-sub-)kommissie de invloed van funktionarissen werkzaam bij de SW-organisatie, soms erg groot is.

4.4. Slot

De permanente toestroom van kandidaat-werknemers betekent voor de SW-organisatie een bron van onzekerheid. Met de aanwezigheid van procedures tijdens de toetreding kan deze onzekerheid worden teruggebracht. Daarbij is echter van belang in hoeverre deze procedures deze functie ook vervullen voor de bij de toetreding betrokken functionarissen. Procedures houden een routinisering van taken in. Routines dragen bij tot beheersing van de onzekere en complexe werkomgeving van 'street-level bureaucrats'⁵. Met de aanwezigheid van procedures hoeven de bij de toetreding betrokken functionarissen niet bij iedere aanmelding opnieuw beslissingen te nemen over de te volgen werkwijze. In deze zin vervullen procedures ook voor de functionarissen de functie van onzekerheidsreductie.

Uit de hiervoor gegeven beschrijving van de procedures blijkt echter dat dit slechts een deel van het verhaal is. Hierbij spelen verschillende elementen een rol. In de eerste plaats zijn de procedures niet alleen in het leven geroepen om de onzekerheden van de bij de toetreding betrokken functionarissen te reduceren. Deze procedures zijn ook een poging om de belangen van de verschillende bij de toetreding betrokken partijen, zoals verwijzers en bedrijfsleiding, op elkaar af te stemmen. Dit betekent in sommige gevallen dat met de aanwezigheid van procedures de onzekerheden voor bijvoorbeeld een intakefunctionaris kunnen worden vergroot. Doordat bijvoorbeeld verwijzers een taak hebben in de procedure, wordt als het ware de onzekere omgeving binnenshuis gehaald.

Belangrijker is echter nog dat de bij de toetreding betrokken functionarissen niet alleen te maken hebben met de externe omgeving van de SW-organisatie, maar dat ook de organisatie zelf voor hen een bron van onzekerheid kan vormen. Vanuit de organisatie worden allerlei eisen gesteld aan de uitkomsten van de toetreding. Met de aanwezigheid van procedures wordt dit 'dubbele onzekerheidsprobleem' niet gereduceerd. Integendeel zelfs, met het bestaan van vaste procedures worden deze functionarissen controleerbaar vanuit de organisatie.

Om aan deze onzekerheden tegemoet te komen, ontwikkelen de direkt bij de toetreding betrokken functionarissen vaak min of meer routinematige werkwijzen buiten de formele procedure om. Een voorbeeld hiervan is de informele aanmeldingsfase. Hierdoor krijgen deze functionarissen enige autonomie. Ze verminderen daarmee de mogelijkheden tot controle en vermijden daardoor allerlei consequenties van het moeten werken met soms starre procedures. Door deze autonomie verkrijgen ze flexibiliteit die het hen mogelijk maakt op zowel de onzekere omgeving, als de onzekere vragen vanuit de organisatie, te blijven reageren.

Hoofdstuk 5

**DE RELATIES TUSSEN SW-ORGANISATIE EN
VERWIJZENDE INSTANTIES**

5.1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de procedures behandeld die bij de verschillende organisaties worden gehanteerd tijdens de toetreding. Deze procedures kunnen worden beschouwd als een poging de grootste onzekerheid rond de toestroom van nieuwe kandidaat-werknemers te reduceren. We hebben echter gezien dat met de aanwezigheid van dergelijke procedures nieuwe problemen worden opgeroepen. Eén van de redenen dat de toestroom van kandidaat-werknemers een bron van onzekerheid blijft, is dat het anderen (buitenstaanders) zijn die bepalen wanneer kandidaten (op welk tijdstip, met welke motieven, enz.) worden aangemeld. Een groot deel van de kandidaten komt via of op initiatief van een verwijzende instantie. Daarom zijn de relaties van de SW-organisaties met deze verwijzende instanties van groot belang. Deze relaties kunnen eveneens worden beschouwd als een poging de onzekerheid te reduceren¹. Daarom zullen we in dit hoofdstuk ingaan op deze relaties.

5.2. Verwijzingen per instantie

De meeste kandidaten komen bij de sociale werkvoorziening terecht na verwijzing of aanmelding van een of andere instantie. Tweeëntwintig procent van de geïnterviewde kandidaten had zichzelf aangemeld. Een derde deel van deze kandidaten (in totaal 15) vinden we overigens bij organisatie VIII. Bij deze organisatie voert men een beleid dat er op is gericht dat de kandidaten zich zo veel mogelijk zelf aanmelden. Overigens is ons gebleken dat veel van deze kandidaten hierover toch van tevoren contact hebben gehad met een verwijzende instantie.

Ruim twee-derde van alle verwijzingen is afkomstig van een arbeidsbureau, een sociale dienst of een Gemeenschappelijke Medische Dienst (of bedrijfsvereniging) (zie tabel 5.1.).

Per SW-organisatie bestaan er overigens verschillen in het aandeel van de verschillende verwijzende instanties in de totale verwijzing. Voor de drie SW-organisaties waar alle aanmeldingen via de sociale dienst verlopen, is in tabel 5.1. uitgegaan van de instantie die het initiatief nam tot de aanmelding (en dat hoeft niet altijd de sociale dienst te zijn). Bij één SW-organisatie verloopt ongeveer tachtig

Tabel 5.1. — De aanmeldende instanties bij de 204 W.S.W.-kandidaten

aanmelder	aantal kandidaten
– arbeidsbureau	48
– sociale dienst	40
– gemeenschappelijke medische dienst	21
– sociaal pedagogische dienst	16
– onderwijsinstelling	13
– psychiatrisch ziekenhuis	4
– andere SW-organisatie	3
– algemeen maatschappelijk werk	2
– gezinsvervangend tehuis	2
– overige instanties	9
– kandidaat meldt zichzelf aan	46
totaal	204

procent van alle verwijzingen via het arbeidsbureau. Het blijkt dat hier de G.M.D. en de sociale diensten een groot deel van hun verwijzingen laten verlopen via het arbeidsbureau.

5.3. Contacten en afspraken

Tussen funktionarissen van de SW-organisatie en medewerkers van de verwijzende instanties bestaan verschillende vormen van contacten. Een deel van deze contacten verloopt via de (sub-)kommissie die zich bezig houdt met de selectie en plaatsing. Deze (sub-)kommissie bestaat immers gedeeltelijk uit vertegenwoordigers van verwijzende instanties.

Een belangrijk deel van de contacten tussen verwijzer en funktionarissen van de SW-organisatie komt tot stand op het moment dat de verwijzer één van zijn cliënten doorverwijst. Bij organisaties waar de aanmeldingen via de sociale dienst verlopen, is deze vorm van contacten uiteraard minder belangrijk. Bij drie van de onderzochte organisaties hebben we echter geconstateerd dat er naast deze specifieke contacten nog regelmatige, algemenere contacten bestaan tussen de SW-organisatie en de belangrijkste verwijzende instanties. In een aantal gevallen streeft men er vanuit de SW-organisatie ook naar dat iedere verwijzende instantie één vaste kontaktpersoon heeft voor de sociale werkvoorziening. Hierdoor wordt het gemakkelijker om vanuit de SW-organisatie contacten te onderhouden met de verschillende verwijzers. Bij één van de drie genoemde organisaties heeft de intake-medewerker iedere zes weken een

overleg met de kontaktpersoon van ieder van de drie belangrijkste verwijzende instanties. Bij een andere van deze drie organisaties tracht men vanuit de Personeelsafdeling een beleid te voeren gericht op wat men noemt '*penetratie in de doorverwijzing*'. Door middel van betere contacten met de verschillende instanties probeert men de verwijzing te '*stroomlijnen*'.

We hebben eveneens geprobeerd te achterhalen in hoeverre er min of meer vaste afspraken bestaan tussen de SW-organisatie en de verwijzende instanties. Hierbij zou een onderscheid kunnen worden gemaakt in afspraken wat betreft de manier van verwijzen of aanmelden en afspraken wat betreft de vraag welke personen wel en welke personen niet zullen worden aangemeld. Afgaande op wat de verwijzers die wij spraken hierover zeiden, komt het volgende beeld naar voren. Over de manier van verwijzen en aanmelden bestaan in de meeste gevallen wel afspraken. Deze zijn soms vrij globaal, bijvoorbeeld dat men heeft afgesproken dat de verwijzer altijd voordat hij aanmeldt contact opneemt met de intake-medewerker. Opvallend is dat de meeste verwijzers die wij hierover spraken, ontkennen dat er afspraken met de SW-organisatie zijn gemaakt over wie wel en wie niet door te verwijzen. Het is moeilijk om hier een juiste interpretatie voor te vinden. Het zou namelijk kunnen dat inderdaad dergelijke afspraken ontbreken. Het is echter ook niet uitgesloten dat dergelijke afspraken zo impliciet en vanzelfsprekend zijn, dat ze niet als 'afspraken' worden herkend en benoemd.

5.4. Achtergronden van verwijzingen

In gesprekken met verwijzers is onder andere ingegaan op de vraag welke personen zij wel en welke zij niet verwijzen, of, anders geformuleerd, wanneer zij een cliënt verwijzen naar de sociale werkvoorziening. Het blijkt dat het voor de meeste verwijzers moeilijk is om op deze vragen een duidelijk antwoord te geven. In de meeste gevallen komen zij niet verder dan vrij vage criteria. Soms komen zij niet verder dan de omschrijving van de personenkring. Bij verschillende verwijzers blijkt van belang in hoeverre zij nog andere mogelijkheden dan de sociale werkvoorziening voor hun cliënt zien. In deze zin is de verwijzing naar de sociale werkvoorziening ook voor de verwijzer een negatieve keuze. Zo vertelt een arbeidsdeskundige van een G.M.D. dat hij pas iemand naar de sociale werkvoorziening verwijst, indien of de 'belanghebbende' hier zelf mee komt, of indien na een jaar intensieve bemiddelingspogingen en begeleiding geen resultaat is geboekt en het er ook niet naar uitziet dat dit zal gebeuren.

Op het bovenstaande moet één uitzondering worden gemaakt. Het gaat hier om de schoolverlaters uit het buitengewoon onderwijs. Een verwijzer van deze categorie kandidaten, bijvoorbeeld een medewerker van een Sociaal Pedagogische Dienst, staat hier behalve voor de keuze 'vrije' bedrijf of sociale werkvoorziening, ook nog voor de keuze tussen aanmelding bij een dagverblijf of bij de sociale werkvoorziening.

In deze zin is een aanmelding bij de sociale werkvoorziening voor de verwijzers van deze categorie kandidaten niet de *'laatste mogelijkheid'*.

Soms worden door verwijzers enkele tamelijk specifieke overwegingen genoemd voor een aanmelding bij de sociale werkvoorziening. Zo beschouwde een bijzonder bemiddelaar van een G.A.B. de sociale werkvoorziening als één van de mogelijkheden om enkele van zijn cliënten te bemiddelen. Het gaat dan om gevallen dat een cliënt van hem een bepaalde baan kan krijgen onder de voorwaarde, dat er een betaling voor deze baan wordt gevonden. Deze bijzonder bemiddelaar ziet de W.S.W. dus als een mogelijke financieringsbron voor bepaalde functies. De betreffende functie moet dan een extern of detachingsobject in het kader van de W.S.W. worden. Bij minstens één sociale dienst komt het voor dat men bepaalde langdurig werklozen aanmeldt voor de sociale werkvoorziening, indien dreigt dat deze mensen bij het aflopen van hun W.W.V.-uitkering geen R.W.W.-uitkering krijgen omdat ze een eigen woning hebben. Om te voorkomen dat deze mensen *'hun huisje moeten opeten'*, worden ze doorverwezen naar de sociale werkvoorziening. Van dergelijke specifieke motieven zijn meer voorbeelden te geven. Het is echter niet onwaarschijnlijk dat dergelijke motieven slechts bij een gering aantal verwijzingen een rol spelen.

Tijdens de interviews is gebleken dat ongeveer één op de tien kandidaten het gevoel heeft dat hij onder dwang bij de sociale werkvoorziening is terecht gekomen². Dit thema is ook in veel gesprekken met verwijzers aan de orde geweest. Opvallend is dat slechts twee van de ongeveer dertig verwijzers waarmee wij spraken, aangeven dat er inderdaad wel eens vanuit de organisatie waar zij werkzaam zijn een dergelijke druk op cliënten wordt uitgeoefend.

In het eerste geval gaat het om een medewerker van een arbeidsbureau. De G.M.D. en de G.S.D.-en in deze regio laten de meeste van hun verwijzingen naar de sociale werkvoorziening verlopen via het G.A.B. Ons was tijdens de interviews met de kandidaten opgevallen dat bij vrij veel doorverwijzingen vanuit dit G.A.B. problemen met uitkeringen een rol spelen. De betreffende functionaris vertelde: *'Ik ontken niet dat dat in het verleden wel eens tegen de wil van cliënten is gebeurd. Elke bemiddelaar heeft een andere optiek. Soms wordt er inderdaad druk uitgeoefend op de mensen, (-). Wij stelden ons vroeger wat dociel op ten opzichte van bijvoorbeeld een G.S.D. (-). Het G.A.B. werd dan ook een soort uitvoerend orgaan voor andere instanties. We hebben dan ook nog steeds dat image van politie-agent voor uitkeringstrekkers.'* Hij voegde hier aan toe dat de situatie sinds kort is gewijzigd. Van deze verandering in de doorverwijzing hebben wij tijdens onze case-study te weinig gemerkt, om hier over te kunnen oordelen.

Het tweede geval waarin een verwijzer spreekt over de druk die vanuit de instantie waar hij werkt, wordt uitgeoefend op de cliënten om naar de sociale werkvoorziening te gaan, betreft een sociale dienst. De vertegenwoordiger van deze dienst die wij spraken, stelt dat deze sociale dienst de sociale werkvoorziening onder meer ziet als een mogelijk middel voor toetsing op werkwillegheid van cliënten van deze dienst. In

de opvatting van deze funktionaris heeft de sociale dienst in gevolge de W.W.V. en de R.W.W. de plicht er op toe te zien dat cliënten passende arbeid accepteren. Hij is het volledig oneens met de opstelling van de SW-organisatie in zijn plaats, die zich op het standpunt stelt dat het niet tot de taak van de sociale werkvoorziening behoort om werkwillegheid te testen. In zijn opvatting stelt de SW-organisatie zich daarmee op buiten het sociaal zekerheidsstelsel. Omdat de sociale dienst het moet weten, indien een cliënt niet wil werken (om op grond hiervan de *'geëigende maatregelen'* te kunnen treffen), dient de SW-organisatie haar plichten niet te ontlopen, aldus deze funktionaris.

In de meeste gevallen benadrukken de verwijzers die wij spraken echter, dat zij alleen cliënten aanmelden indien deze *'gemotiveerd'* zijn voor de sociale werkvoorziening. Vaak komt in deze gesprekken ook naar voren, dat toetsing op werkwillegheid en dwang op de gang naar de sociale werkvoorziening zaken van het verleden zijn. Zo zegt een medewerker van een sociale dienst, tevens contactpersoon voor de sociale werkvoorziening: *'Vroeger was de sociale werkvoorziening voor ons nog wel eens een test-case, maar dat heeft nu met een slechte economische toestand toch geen zin meer.'* Ondanks het feit dat de meeste verwijzers vertellen dat ze slechts *'gemotiveerde'* mensen doorverwijzen, blijft staan dat we bij iedere case-study wel een aantal kandidaten hebben gesproken die menen dat ze onder dwang van een uitkerende instantie bij de sociale werkvoorziening terecht zijn gekomen. Er zijn twee mogelijkheden die deze tegenstelling toch begrijpelijk kunnen maken. In de eerste plaats is het mogelijk dat het niet 'hoort' om als verwijzer te zeggen dat je dwang uitoefent. Een andere mogelijkheid is dat de verwijzer niet de intentie heeft om dwang uit te oefenen, maar dat dit wel als zodanig door de cliënt wordt beleefd. Meerdere verwijzers vertellen dat ze een cliënt, indien deze lijkt te gaan weigeren voor de sociale werkvoorziening, vooraf wijzen op de mogelijke konsekwenties van de weigering voor zijn uitkering. Het is misschien niet vreemd dat een kandidaat dit dan als dwang ervaart. Beide genoemde mogelijkheden lijken op te treden.

Bij twee sociale diensten moet een cliënt, wil hij een R.W.W.-uitkering krijgen, van tevoren akkoord gaan met een eventuele voordracht voor de sociale werkvoorziening. Hiertoe moet de cliënt een verklaring ondertekenen, zodat hij later bij een eventuele verwijzing niet kan weigeren (of bij weigering zijn uitkering in gevaar brengt).

5.5. Latente belangentegenstelling

Tussen de verwijzende instanties bestaan grote verschillen. We kunnen bijvoorbeeld denken aan de verschillen tussen uitkerende instanties en organisaties die alleen immateriële hulp verlenen. Ook tussen arbeidsbureaus of tussen sociale diensten bestaan grote verschillen. Zo geeft het ene G.A.B. veel eerder toestemming voor een plaatsing in de sociale werkvoorziening dan een ander G.A.B. (Hierbij gaan we af op informatie die funktionarissen werkzaam bij de SW-organisaties hierover geven).

Omdat deze verschillen zo groot zijn, is het niet zinvol om één algemene karakterisering te zoeken voor alle relaties tussen SW-organisaties en verwijzende instanties. Indien we ons echter beperken tot de relaties die SW-organisaties onderhouden met sommige sociale diensten, in enkele gevallen met een G.M.D. en in één geval met een G.A.B., kunnen we wel iets zeggen. Deze relaties laten zich beschrijven als een (latente) belangentegenstelling. Deze belangentegenstelling zit in het volgende.

De verwijzer heeft er belang bij om althans een deel van zijn cliënten te laten plaatsen in of door te verwijzen naar de sociale werkvoorziening. Vaak ziet de verwijzer in de sociale werkvoorziening nog de enige mogelijkheid voor zijn cliënt. Bovendien kan het zijn dat de verwijzer wil toetsen in hoeverre de cliënt wel bereid is om te werken. In die gevallen ziet men in de sociale werkvoorziening een dergelijk toetsingsmiddel. De belangen van deze verwijzers hoeven niet overeen te stemmen met de belangen van de SW-organisatie. Bij zeven van de acht onderzochte SW-organisaties zijn we vrij duidelijke aanwijzingen tegengekomen dat men zich verzet tegen de komst van *'ongemotiveerde werklozen'* die onder dwang worden gestuurd.

Ook op een andere wijze kunnen de belangen van de SW-organisatie verschillen van die van de verwijzer. De sociale werkvoorziening is ook een bedrijf. Dit betekent dat men, bijvoorbeeld vanwege de continuïteit, behoefte heeft aan bepaalde arbeidskapaciteiten. Deze behoefte hoeft niet parallel te lopen met de feitelijke toestroom van kandidaat-werknemers.

Eerder hebben we gezien dat meerdere funktionarissen, zowel werkzaam bij verwijzende instanties, als bij SW-organisaties, van mening zijn dat verschijnselen zoals doorverwijzing onder dwang en het streven naar toetsing op arbeidsbereidheid de laatste jaren zijn afgenomen. Meerdere funktionarissen werkzaam bij verschillende SW-organisaties laten echter duidelijk blijken te vrezen dat het toetsingsstreven toch weer kan terugkeren als motief voor verwijzingen. Bij verschillende organisaties worden ook voorbeelden gegeven waaruit blijkt dat, soms na een periode van enige jaren waarin dit achterwege werd gelaten, uitkerende instanties soms toch weer proberen mensen onder dwang of vanwege toetsing aan te melden. Dit is ook de reden waarom we hier toch willen spreken van een belangentegenstelling. Deze tegenstelling is, als we afgaan op wat veel funktionarissen vertellen, minder duidelijk dan een aantal jaren geleden, maar soms komt deze weer naar voren. Daarom is er eerder sprake van een latente belangentegenstelling, die soms weer manifest wordt, dan van een afwezigheid van een dergelijke tegenstelling.

5.6. Tegenstrategieën

Het hier geschetste beeld van de relatie tussen de SW-organisatie en enkele van de belangrijkste verwijzende instanties zou te eenzijdig zijn, indien we niet ook aandacht zouden besteden aan de opstelling hierbij van de zijde van verschillende SW-organisaties. Gegeven deze belangentegenstelling en daarmee de druk op de SW-

organisaties zien we een aantal 'tegenstrategieën' ontstaan. Waaruit deze bestaan, verschilt per SW-organisatie. Ze kunnen variëren van een op beleidsniveau geformuleerd standpunt tot vrij informele strategieën gehanteerd door een intake-medewerker. De functie van deze strategieën ligt in het vergroten van de autonomie van de SW-organisatie ten opzichte van de betreffende verwijzende instanties en het (daarmee) uitschakelen van de invloed van de belangentegenstelling en de gevolgen hiervan. In het volgende zullen we enkele voorbeelden geven van deze tegenstrategieën.

De meest voor de hand liggende strategie is om kandidaten die of onder dwang bij de sociale werkvoorziening terecht komen, of niet in de sociale werkvoorziening willen werken, niet toe te laten. Deze strategie wordt inderdaad bij een aantal organisaties gehanteerd. Zo valt in de notulen van een sub-kommissie naar aanleiding van een kandidaat te lezen: *'Betrokkene heeft eigenlijk geen zin in werken (-). Naar voren komt dat betrokkene is aangemeld omdat anders zijn uitkering vermindert wordt. Mevr. A. is van mening dat dit niet juist is. De W.S.W. mag niet als toetsing voor de werkwillegheid gebruikt worden. Als de man niet gemotiveerd is, moet hij ook niet geplaatst worden. Als de man wel geplaatst wordt, heeft dit ook invloed op de sfeer binnen de sociale werkvoorziening. De kommissie wijst plaatsing af omdat de man niet gemotiveerd is...'*

Deze strategie kan een aantal moeilijkheden echter niet uitsluiten. De kans blijft aanwezig dat er toch kandidaten worden geplaatst die 'ongemotiveerd' zijn, omdat dit niet duidelijk is geworden tijdens bijvoorbeeld het intake-gesprek. Een geregeld overleg en het maken van afspraken met verwijzers kunnen misschien voorkomen dat deze kandidaten tegen hun wil voordragen. Dit is dan ook één van de achtergronden die men vanuit de SW-organisatie heeft bij het opbouwen van een geregeld contact met verwijzers.

Indien men niet kan voorkomen dat verwijzers op deze gronden kandidaten doorsturen naar de sociale werkvoorziening, kan men trachten de toetreding van kandidaten die onder dwang komen in een vroegtijdig stadium af te breken. Hiertoe kan de al eerder genoemde informele voorfase in de toetreding dienen. Bovendien voorkomt men met deze strategie dat men een hele toetredingsprocedure doorloopt, terwijl al vrij snel bekend is dat de kandidaat eigenlijk niet in de sociale werkvoorziening wil werken.

Al deze strategieën sluiten de mogelijkheid dat de kandidaat toch nog in de problemen komt (met zijn uitkering) niet geheel uit. Soms probeert men vanuit de SW-organisatie de kandidaat die niet in de sociale werkvoorziening wil werken, toch nog enigszins in bescherming te nemen. Om dit duidelijk te maken zullen we een wat uitgebreider voorbeeld geven van de strategieën die men bij één van de onderzochte organisaties hanteert. Bij deze organisatie hebben de intake-medewerkers zich in het verleden altijd vrij duidelijk verzet tegen het toetsingsstreven van de sociale diensten. Voor deze medewerkers is het een uitgangspunt dat het in de sociale werkvoorziening gaan werken een vrijwillige zaak moet zijn. We nemen deze organisatie als voorbeeld

omdat hier de strategieën vrij duidelijk aanwijsbaar zijn. De volgende drie strategieën zijn aan te geven:

- *de korte strategie.* Bij deze strategie gaat de intaker er vanuit dat de kortingsproblematiek niet tot de verantwoordelijkheid van de SW-organisatie behoort. De verwijzer krijgt dan van de intaker te horen: *'jullie bekijken het maar, deze man wil niet.'* Deze strategie wordt slechts door één intaker gebruikt. Het kan betekenen dat een eventuele korting alsnog plaats vindt.
- *de lange strategie.* Ook al is duidelijk dat de kandidaat eigenlijk niet wil, hij wordt toch in behandeling genomen. De behandeling wordt vertraagd, de kandidaat komt in de kaartenbak te zitten, enz. Na verloop van tijd wordt een afwijzingsbrief verstuurd, met een reden van afwijzing waarop korting niet mogelijk is, bijvoorbeeld: *'U bent afgewezen vanwege het ontbreken van mogelijkheden bij de SW-organisatie.'* Er wordt door de intakers van uitgegaan dat korting op grond van deze afwijzing niet mogelijk is.

In deze strategieën speelt ook de sub-kommissie een rol. Vooral bij de lange strategie lijkt het er op dat het initiatief tot deze werkwijze meer bij de intake-medewerkers dan bij de subkommissie ligt.

In die gevallen dat de kandidaat niet schriftelijk door de verwijzende instantie is aangemeld, beschikken de intakers nog over een derde strategie:

- *niet in behandeling nemen.* Kandidaten die zich zelf aanmelden, zij het op advies van een verwijzer, hoeven niet in de subkommissie te worden ingebracht, indien bij het intake-gesprek al blijkt dat de kandidaat eigenlijk niet in de sociale werkvoorziening wil werken. De toetreding wordt dan al in de eerste fase afgebroken. Indien de doorverwijzer wil weten hoe het met de betreffende toetreding staat, wordt de volgende formulering gehanteerd: *'in onderling overleg is besloten dat de intake niet wordt voortgezet.'*

Ook bij deze formulering gaan de intakers er vanuit dat een uitkerende instantie op grond hiervan geen maatregelen (zoals een korting) kan treffen.

Indien de verwijzer dan voet bij stuk wil houden, rest hem niets anders dan de kandidaat alsnog schriftelijk aan te melden. In dat laatste geval bestaat de mogelijkheid dat alsnog een korte of lange strategie wordt gehanteerd. Het uitgangspunt, zeker achter de laatste twee strategieën, is dat de intake-medewerkers proberen de kandidaat te beschermen: *'Ik vind niet dat ik de bewijzen voor een strafuitkering moet leveren.'* Door de juiste formulering te vinden voor een afwijzingsbrief wordt de sociale dienst de middelen ontnomen voor een korting: *'Ik werk er niet aan mee door te bewijzen dat hij niet wil werken. Ik schrijf dat wel wat voorzigtiger op zodat ze hem niet kunnen pakken.'*

Het zal duidelijk zijn dat niet alle aanmelders even gelukkig zijn met deze opstelling. Vooral een fonctionaris van de sociale dienst maakte zich erg kwaad over deze handelwijze.

Tot nu toe hebben we ons vooral bezig gehouden met strategieën die gericht zijn op het vermijden van de problemen die optreden indien kandidaten onder dwang bij de

sociale werkvoorziening terechtkomen. Ook op een andere manier kunnen strategieën zijn ontwikkeld om de autonomie van de SW-organisatie ten opzichte van de verwijzers te handhaven (of te vergroten). Zo kwam het bij één van de onderzochte organisaties in het verleden wel eens voor, vooral bij een verwijzing door het arbeidsbureau, dat een kandidaat nog voordat hij was aangemeld, al een bezoek had gebracht aan een bepaald (extern) object. Dat object was op dat moment zelfs nog niet eens bekend bij de SW-organisatie. Vervolgens meldde de verwijzer de kandidaat bij de sociale werkvoorziening aan voor dat object. Deze gekoppelde aanmelding van kandidaat en object brengt voor de SW-organisatie een aantal problemen met zich mee. Daarom stelt deze organisatie sinds enige tijd als eis een *'scheiding van persoon en object'* bij de aanmelding. Men behoudt zich het recht voor om zelf deze koppeling te verrichten. Twee argumenten worden genoemd voor het stellen van deze eis. In de eerste plaats wenst men zelf te kunnen bekijken of iemand tot de personenkring hoort (en dus op een W.S.W.-project kan worden geplaatst). In de tweede plaats wil men ook de vrijheid hebben om te bepalen in hoeverre een ander, meestal intern, object voor de betreffende kandidaat de voorkeur heeft.

5.7. Autonomie en onzekerheidsreductie

We zijn er van uitgegaan dat de relaties die de SW-organisatie onderhoudt met de verwijzende instanties kunnen worden beschouwd als een poging tot onzekerheidsreductie. Uit twee dingen blijkt echter dat een te nauwe relatie van de SW-organisatie met de verwijzende instanties specifieke problemen met zich mee kan brengen. In het vorig hoofdstuk hebben we dit geconstateerd bij de procedures waarin alle aanmeldingen via de sociale diensten verlopen. In dit hoofdstuk zijn we op een belangentegenstelling gestuit tussen de SW-organisatie en sommige verwijzende instanties. Om deze problemen te verminderen wordt er soms naar gestreefd een zekere autonomie te ontwikkelen ten opzichte van de verwijzende instanties. Weliswaar kunnen relaties met verwijzende instanties worden gezien als middel tot onzekerheidsreductie, maar onder bepaalde omstandigheden (namelijk die van belangentegenstelling) kunnen deze relaties de problemen vergroten. Men zoekt dan juist naar autonomie ten opzichte van de verwijzende instantie.

6.1. Inleiding

In dit en het volgende hoofdstuk zal worden ingegaan op de achtergronden van de beslissingen die over de kandidaat-werknemers tijdens de toetreding worden genomen. Daartoe zal worden nagegaan op grond van welke informatie en aan de hand van welke regels deze beslissingen worden genomen. De informatie bestaat vooral uit het beeld dat men heeft van de kandidaat-werknemer. In het volgende hoofdstuk zullen de bij de beslissingen gehanteerde regels centraal staan. In dit hoofdstuk gaan we in op het beeld dat de funktionarissen hebben van de kandidaat-werknemers.

Uitgangspunt is hier dat de bij de toetreding betrokken funktionarissen zich een beeld vormen van de kandidaat onder andere met behulp van typifikaties. Men maakt een onderscheid in verschillende typen kandidaten. Deze typen worden gebruikt om (het gedrag van) de kandidaat begrijpelijk en zinvol te maken. Typifikaties worden in het alledaags leven gehanteerd als interpretatieschema's. Ze geven aan welke typische houdingen, motieven, gedragspatronen men verwacht van welk type mensen. Indien de typifikaties heel duidelijk zijn uitgekristalliseerd, kunnen we spreken van 'etiketten'.

De typifikaties vormen een onderdeel van de 'stock of knowledge', de alledaagse kennis. De kenmerken van deze alledaagse kennis vinden we ook bij de typifikaties. De gehanteerde typen hebben een vanzelfsprekend karakter ('taken-for-granted until further notice'). Dit betekent echter niet dat ze voor altijd vastliggen. Vooral in face-to-face interacties bestaat de kans dat de gehanteerde typifikaties worden doorbroken¹. Het unieke van de ander kan dan moeilijk meer worden genegeerd en daarmee wordt de typifikatie geproblematiseerd.

De gehanteerde typifikaties hebben, evenals andere elementen van de alledaagse kennis, een pragmatisch karakter. De 'purposes at hand' (de direkte, praktische belangen) bepalen welke elementen relevant zijn. Deze worden opgenomen in de typifikaties. Andere niet-relevante elementen worden als mogelijke zingevingbronnen of typifikatie-elementen genegeerd. Dit betekent ook dat die kenmerken die een persoon uniek maken, worden ontkend².

Men zou zich kunnen afvragen op grond waarvan wordt gemeend dat een bepaalde kandidaat tot een bepaald type (en niet tot een ander) behoort. Allerlei gegevens, zoals kleding, haardracht, gebaren en gelaatsuitdrukking kunnen worden opgevat als symbolen die staan voor een bepaald type kandidaten. Zelfs gegevens uit een dossier van een verwijzer kunnen hierbij een rol spelen. De typifkatie van de verwijzer wordt dan als een juist oordeel overgenomen. Wat oorspronkelijk slechts een (subjektief) oordeel was van de verwijzer over zijn cliënt, wordt dan door de funktionaris beschouwd als een feitelijke en betrouwbare weergave van de kandidaat-werknemer³.

In dit onderzoek hebben we geprobeerd te achterhalen waar funktionarissen op letten wanneer ze proberen te komen tot een beeld van de W.S.W.-kandidaten. Voor het achterhalen van deze typifkatie-elementen is uitgegaan van de omschrijvingen van kandidaten, zoals die in de dossiers werden aangetroffen⁴. In een beperkt aantal gevallen is dit aangevuld met mondelinge omschrijvingen, die funktionarissen ons tijdens het interview gaven.

Daarbij is uitgegaan van de dossiers van personeelsfunktionarissen van de SW-organisaties (met uitzondering van één organisatie waar men geen personeelsfunktionaris kende). Dit kan een zekere selektie inhouden, omdat het niet onmogelijk is dat personeelsfunktionarissen op een wat andere manier tegen de kandidaten aankijken dan bijvoorbeeld een bedrijfsleider of een lid van de (sub-)kommissie. Wel zijn soms in het dossier van de Personeelsfunktionaris ook stukken van andere funktionarissen opgenomen. We zullen ons in het volgende beperken tot omschrijvingen van funktionarissen werkzaam bij de SW-organisatie (en, in het geval dat de sociale dienst het 'sociaal rapport' schrijft, tot de omschrijvingen in dit rapport). Omschrijvingen afkomstig van verwijzers zijn buiten beschouwing gelaten, tenzij deze zijn overgenomen door de SW-funktionaris.

De kandidaten hebben in de regel geen inzage in deze dossiers. Regelmatig is in het volgende dan ook gebruik gemaakt van aantekeningen die de funktionaris vooral voor zichzelf heeft opgeschreven.

6.2. Enkele typifkaties

Alvorens in te gaan op de door funktionarissen gehanteerde typifkaties, zullen enkele passages uit geanalyseerde dossiers worden gegeven. Uit deze citaten blijkt dat in de beschrijvingen van de kandidaten soms meerdere typifkaties door elkaar lopen.

- *'...qua lichaamsbouw en mentaliteit lijkt hij mij aangewezen voor het kultuurtechnisch werkverband. Zal een behoorlijke prestatie kunnen leveren. Zal vooral in het begin extra aandacht vragen (-). Hij laat zich niet gemakkelijk iets zeggen. Gezien arbeidsverleden, opstelling, karakter en presentatie zal hij niet of nauwelijks in het vrije bedrijf worden opgenomen. Sterke voorkeur voor buitendienst. Het is zonder meer een werkwilleg en goed jong, die met een beetje*

geduld en takt kan uitgroeien tot een van de beste krachten (-). Om misverstanden te voorkomen, het is beslist geen 'Jansen', maar gewoon een knaap die erg graag weer aan de slag wil en het thuiszitten zat is.'

- *'Rugklachten, niet meer geschikt voor eigen werk in de bouw (voeger), vanwege tempo en tarief. Toch mijns inziens ook veel psychosociale componenten! Rug kan gebruikt en misbruikt worden (-). Betrokkene is een positieve man (-). Hij is gemotiveerd om zo spoedig mogelijk aan de slag te gaan.'*
- *'Zwakbegaafde jongeman, uit een zwak sociaal milieu (-). Gezien persoonlijkheidsstructuur minimale mogelijkheden in vrije bedrijf. Betrokkene is een rustige, teruggetrokken jongen uit een woonwagenmilieu. Hij functioneert op een sociaal en geestelijk laag niveau (-) Woonwagenmilieu heeft invloed op hem. Hij wil eindelijk wel eens een vaste baan (-). Hij heeft al acht maanden in hechtenis gezeten voor verschillende delikten.'*
- *'Is zich, nu hij in gezinsverband leeft, bewust van zijn verantwoordelijkheid ten opzichte van het gezin. Is daarom bereid in loondienst te gaan werken. Voordat hij zover was, vermaakte hij zich met het zogenaamde 'bakkie' (-). Weet dat hij op de sociale werkvoorziening te A. minder goed functioneerde (kwam vaak te laat of kwam helemaal niet op zijn werk) maar zegt nu in die situatie te verkeren dat hij dergelijke dingen niet meer kan uithalen. Betrokkene maakt een positieve indruk en toont zich gemotiveerd ten aanzien van werken in W.S.W.-verband (-). Mogelijk is echter dat de man nu, na alle omzwervingen welke hij heeft gemaakt, eindelijk zijn draai gevonden heeft.'*

We zullen ons hier verder beperken tot de meest duidelijke typifkaties. In de eerste plaats wordt er bij alle onderzochte organisaties een onderscheid gemaakt tussen 'werklozen' en 'gehandicapten' of liever tussen 'echte werklozen' en 'echte gehandicapten'. Het verschil tussen deze twee typen zit niet in het werkloos-zijn. Het gaat erom dat men wil aangeven dat de 'echte werkloze' niet vanwege een handicap werkloos is. Men spreekt dan ook wel van 'struktureel' of 'konjunktureel werkloze'. Het belang van deze typifkatie ligt in de selektiebeslissing.

Bij meerdere organisaties hanteren verschillende funktionarissen het type 'vaklieden', soms aangeduid als 'goede krachten', 'mensen waar een ploeg op drijft' enz. Uit verschillende gesprekken, vooral met bedrijfsleiders, komt naar voren dat men grote behoefte heeft aan dit type kandidaten. In een paar gevallen onderscheidt men een hiermee kontrasterend type, namelijk 'zwakke broeders'.

Ook op basis van de handicap onderscheidt men verschillende typen kandidaten. Heel duidelijk in het oog springt het type 'Vb' of 'de geestelijk gehandicapte'. Het gaat hierbij vooral om jonge kandidaten, die net van school komen. In sommige gevallen lijkt men ook een type 'psychiatrische patiënt' te onderscheiden. Hoort iemand tot dit laatste type, dan lijkt men rekening te houden met een zekere onvoorspelbaarheid van het gedrag van de kandidaat. Dit type wordt ook gehanteerd om anders onbegrijpelijk gedrag te verklaren.

Tot slot onderscheidt men enige typen, die gebaseerd lijken op het soort werk dat de

kandidaat kan gaan doen. In het voorgaande zijn daarvan al enkele voorbeelden gegeven. Zo schijnen bepaalde kandidaten typisch in aanmerking te komen voor 'buitenwerk'. Dat schijnt *'ruig, stevig, mannelijk volk'* te zijn. Ook van *'woonwagengewoners'* gaat men er bij voorbaat van uit dat ze buiten willen werken (bij voorkeur in *'het bos'*). Bij een paar organisaties komt vrij duidelijk naar voren dat slechts een bepaald type kandidaten in aanmerking komt voor detachering. Dit type bestaat, uit *'stabiele, zelfstandige en enigszins representatieve'* personen.

Zelf hadden we verwacht dat de bij de toetreding betrokken functionarissen ook een type 'moeilijke kandidaten' zouden onderscheiden. Uit gesprekken met functionarissen hierover moet worden gekonkludeerd dat er niet één duidelijk type 'moeilijke kandidaten' kan worden aangewezen. Dit is blijkbaar een te algemene omschrijving om door functionarissen als zodanig te worden gehanteerd. Overigens is het ook niet uitgesloten dat we hierop tijdens de interviews geen duidelijke antwoorden hebben gekregen, omdat functionarissen vinden dat het niet hoort om een bepaalde categorie kandidaten tegenover een buitenstaander (onderzoeker) als 'moeilijk' te bestempelen.

6.3. Beschrijving typifikatie-elementen

Wellicht interessanter dan een uitgebreide beschrijving van de verschillende typifikaties, is het om na te gaan op welke elementen dit typificeren plaats vindt. Deze typifikatie-elementen zijn in een drietal categorieën onder te verdelen⁵. Voor de vraag of iemand tot de personenkring hoort, zijn twee elementen van belang, namelijk of de kandidaat een handicap heeft en of hij nog te bemiddelen is naar het 'vrije' bedrijf. Daarnaast zijn er een aantal typifikatie-elementen die we kunnen beschouwen als 'rol-specifiek' voor de rol van W.S.W.-werknemer. Het gaat hier om de arbeidskapaciteiten, het arbeidsverleden en de werkwensen (en hun 'realiseerbaarheid') van de kandidaat. Naast deze rolspecifieke typifikatie-elementen blijken er ook enige elementen belangrijk te zijn voor het beeld dat een functionaris heeft van de kandidaat, die niet of veel minder rol-specifiek zijn te noemen. Het gaat hier om zeer verschillende elementen.

6.3.1. Elementen van de personenkring

A. *handicap*

In vrijwel alle dossiers speelt de handicap een belangrijke rol bij het typeren van de kandidaat. Soms beperkt zich dit tot het aangeven van de handicapcode. Vaak vinden we ook omschrijvingen van de handicap. Deze kunnen zowel afkomstig zijn van de arts als van een andere functionaris. Naast korte omschrijvingen (zoals *'rug- hoofd- en nekklachten'*, *'verminderde belastbaarheid knie'*, *'zwak tot matig begaafd'*) vinden we ook uitgebreidere beschrijvingen. Ook artsen gaan bij hun beschrijving van de

handicap regelmatig verder dan het strikt-medische. Voorbeelden van deze uitgebreidere beschrijvingen zijn:

'Gezond. Karakterologische problemen, zich onder andere uitend in contactmoelijkheden (sociaal- in de persoon gelegen handicap).'

'Matige begaafdheid (komt wat debiel over). Verder vertoont hij contact- en relatiestoornissen, met name faalangsten, weinig weerbaar, angsten voor andere mensen.'

Bij de beschrijving van de handicap wordt vaak al aangegeven in hoeverre de kandidaat bepaalde arbeidstaken mag of kan verrichten. Zo wordt over een reumapatiënt geschreven: *'Bij snoeien leveren kleine scharen problemen op: spitten slechts beperkt toegestaan.'* Bij verschillende organisaties worden deze beperkingen aangegeven op een zogenaamd *'arbeidsdiagram'*.

Eerder werd al opgemerkt dat het toekennen van een handicapcode berust op een interpretatie vanuit medische optiek en plaats vindt aan de hand van vastliggende categorieën. Tussen de artsen bestaan verschillen in het gebruik van de handicapcodes, vooral ten aanzien van code Vb (verstandelijke handicap) en XVI (geen medisch konstateerbare handicap). Hierbij kan een rol spelen dat met de code Vb een (medische) legitimatie wordt verkregen voor toelating tot de sociale werkvoorziening.

Omdat niet alle 'bij de persoon gelegen factoren' even gemakkelijk zijn in te passen in de beschikbare categorieën, is het begrijpelijk dat categorieën zoals *'karakterologische'* en *'sociale'* handicap in de sociale werkvoorziening ingang hebben gevonden. In dit verband kan ook worden gewezen op het gebruik dat soms wordt gemaakt van de code Vb voor mensen met een wat 'afwijkende levensstijl'. Zo schrijft een arts in één van de dossiers: *'Vb: lichamelijk gezonde jongeman, die zich door een matig niveau en een wat afwijkend gedragspatroon niet in de normale werksituatie kan handhaven.'* Ons is tijdens het interview met deze man niets opgevallen dat zou kunnen duiden op enige vorm van zwakzinnigheid. In deze opvatting worden we gesterkt door een mededeling van de personeelsfunctionaris in het zelfde dossier: *'Het is zonder meer een werkwilleg en goed jong, die (-) kan uitgroeien tot een van de beste krachten van het kultuurtechnisch werkverband.'* Het fraaiste voorbeeld van het hier bedoelde mechanisme is misschien nog wel het volgende. Aangemeld wordt een buitenlandse werknemer. Ook al spreekt deze man geen woord Nederlands, de bedrijfsarts slaagt er toch in deze man te diagnosticeren als *'geestelijk gehandicapt'* (overigens zonder hierbij bijvoorbeeld van een non-verbale intelligentie-test gebruik te maken).

Aan één bedrijfsarts stelden wij de vraag wat hij doet met kandidaten die eigenlijk geen duidelijke lichamelijk of geestelijke handicap hebben en waarbij de belangrijkste reden dat ze bij de Sociale Werkvoorziening terecht zijn gekomen, gelegen lijkt te zijn in hun 'maatschappelijke achterstandssituatie'. Hij antwoordde hierop: *'Ja, dan moet je maar niet lachen, maar die categorie noteer ik altijd als zwakbegaafdheid. Door wat voor oorzaak dan ook hebben ze niet het gereedschap meegekregen om in het vrije bedrijf aan de slag te kunnen. Dan sta ik er achter om ze hier aan de slag te krijgen.'*

Op deze wijze worden zeer uiteenlopende verschijnselen geïnterpreteerd in en gereduceerd tot medische handicapcategorieën. Hierbij worden soms de grenzen van het medisch bedrijf zeer ruim getrokken.

Voor de funktionarissen doet zich soms de vraag voor in hoeverre de kandidaat wel 'echt' een handicap heeft en of men mag afgaan op de 'subjektieve' klacht of handicap, zoals de kandidaat deze presenteert. In sommige gevallen zoeken funktionarissen dan naar informatie die door de kandidaat niet is te manipuleren⁶. Bij minstens twee organisaties gaat men daarom soms na of de kandidaat een W.A.O.- of A.A.W.-uitkering heeft. Indien dat het geval is, is de kans groot dat de kandidaat inderdaad als 'gehandicapte' zal worden geaccepteerd⁷. Bij sommige organisaties is de kans groot dat iemand zal worden beschouwd als 'geestelijk gehandicapt', omdat hij blijkens de aanwezige informatie in aanraking is geweest met een Sociaal Pedagogische Dienst of met het Buitengewoon Onderwijs.

Toch blijft het in sommige gevallen voor een funktionaris moeilijk om vast te stellen hoe 'echt' de handicap is. Zo schrijft een intaker over een kandidaat: *'Betrokkene zegt alleen ziek te zijn, of hij kan werken, moesten wij maar bekijken. Hij vindt in ieder geval van niet. Hij illustreerde dit met een grote tas met medicijnen. Ik denk dat we met dit soort mensen niet uit de voeten kunnen (-). Of de man is werkelijk zo ziek dat een plaatsing niet zinvol is, of hij doet maar alsof en camoufleert hiermee zijn ongemotiveerdheid.'* In een aantal andere gevallen is het blijkbaar daarentegen nodig om te voorkomen dat men gaat twijfelen aan de echtheid van de gepresenteerde handicap: *'Gezien de specifieke gegevens hebben wij hier te maken met reële klachten.'*

B. Bemiddelingsmogelijkheden naar het 'vrije' bedrijf

Een tweede element waar men aandacht aan besteedt, is de vraag in hoeverre de kandidaat nog is te bemiddelen naar het 'vrije' bedrijf. Samen met 'handicap' kan dit element worden beschouwd als basis voor het bepalen of een kandidaat tot de personenkring moet worden gerekend. Toch komt dit slechts bij vier van de acht onderzochte organisaties voor als typifikatie-element. Hiervoor zijn twee mogelijke redenen te geven. In de eerste plaats geven de arbeidsbureaus in alle onderzochte procedures een 'advies' over de kandidaat. Dit advies heeft betrekking op de vraag of de kandidaat nog te bemiddelen is in het 'vrije' bedrijf. Dat een dergelijk advies wordt gegeven, kan er toe leiden dat de funktionaris bij zijn beschrijving van de kandidaat hier minder rekening mee houdt. In de tweede plaats kan dit iets te maken hebben met nuanceverschillen in de interpretatie van de personenkring. Bij de ene organisatie benadrukt men of de kandidaat nog te bemiddelen is, bij de andere organisatie lijkt daarentegen vooral het hebben van een handicap centraal te staan.

Bij dit typifikatie-element speelt een rol of men de kandidaat moet beschouwen als een 'gewone' (strukturele of konjunkturele) werkloze, dan wel als een 'echte' gehandicapte (die door zijn handicap werkloos is). Zo schrijft een intake-medewerker

over een kandidate: *'Zegt wat meer contact met andere mensen te willen hebben en ziet daartoe als enige mogelijkheid het aanvaarden van werk. Daarbij meent zij niet van haar uitkering te kunnen leven en dit laatste argument is tevens het meest bepalend geweest voor haar besluit zich te melden bij de sociale werkvoorziening als werkzoekende.'* Alhoewel de kandidate volgens de bedrijfsarts rugklachten had, werd ze afgewezen. Personeelszaken meende dat deze vrouw een 'werkloze' was en het arbeidsbureau vond dat nog onvoldoende was gepoogd deze vrouw te bemiddelen.

6.3.2. Overige rol-specifieke elementen

Voor het beeld dat funktionarissen opbouwen van de kandidaat is, naast de handicap en de mogelijkheden om nog in het 'vrije' bedrijf aan de slag te komen, ook van belang welke arbeidskapaciteiten de kandidaat heeft. Het gaat hierbij onder andere om de vraag in hoeverre de handicap invloed heeft op de 'inzetbaarheid' van de kandidaat. In dossiers komen we dan ook zeer regelmatig opmerkingen tegen zoals:

- *'Mijns inziens is deze man weinig inzetbaar vanwege knieklachten en zijn nerveuze, sombere instelling.'*
- *'Deze man is op grond van psychisch gedrag niet in staat tot geregelde arbeid (-). Deze toestand zal waarschijnlijk tot in lengte van jaren voortduren.'*
- *'Met betrekking tot het werk moet rekening worden gehouden met zijn spuit (-). Betrokkene is suikerpatiënt.'*

Naast deze 'inzetbaarheid' wordt ook regelmatig aandacht besteed aan het te verwachten niveau en aan specifieke arbeidskapaciteiten. Onder andere omdat vermoedelijk deze elementen op basis van alleen enkele gesprekken toch vaak moeilijk te bepalen zijn, wordt er in de dossiers uitgebreid aandacht besteed aan het arbeidsverleden (en genoten onderwijs). Het arbeidsverleden van de kandidaat wordt dan door de funktionaris gehanteerd als indikator voor de te verwachten arbeidskapaciteiten. We vinden dan ook in dossiers na een beschrijving van het arbeidsverleden van de kandidaat toevoegingen zoals: *'Betrokkene heeft een bijzonder goed technisch inzicht en een zeer hoog niveau.'* In gevallen dat een arbeidsverleden ontbreekt, kan het onderwijsverleden van de kandidaat worden gebruikt om de arbeidskapaciteiten uit af te leiden: *'Niet meer leerplichtig. Kan in sommige opzichten met leerlingen van B.O.-scholen worden vergeleken.'*

Funktionarissen letten vaak ook op de werkwensen van de kandidaat. Soms gaat het er daarbij om in hoeverre deze voorkeuren zijn te realiseren: *'Het lijkt rapporteur een onmogelijke zaak te voldoen aan de vraag van betrokkene, gelet op de aard van de werkzaamheden die betrokkene wil verrichten in relatie tot de uitslag van de medische keuring.'*

6.3.3. Overige elementen

De tot nu toe behandelde typifikatie-elementen vertonen een vrij duidelijke relatie met de in de toetreding te nemen beslissingen. Bij de selectie-beslissing moet worden nagegaan of de kandidaat tot de personenkring hoort. Voor de plaatsing is van belang wat voor arbeidskapaciteiten de kandidaat heeft. Daarnaast speelt echter nog een aantal elementen een rol. De functionarissen weten blijkbaar op basis van deze typifikatie-elementen wat ze van een kandidaat kunnen verwachten.

A. Problemen na plaatsing

In 64 van de 204 geanalyseerde dossiers wordt aandacht besteed aan de mogelijke problemen die een plaatsing van de kandidaat met zich zal meebrengen⁸. Het kan hier gaan om problemen die men verwacht bij de komst van de betreffende kandidaat in een bepaalde ploeg. Soms worden er opmerkingen gemaakt, die erop wijzen dat men problemen verwacht met betrekking tot de controle over de werknemers. Men schrijft aan de kandidaat een *'moeilijk'* karakter of een *'opstandige'* instelling toe. Voor een deel gaat het hier om kandidaten die al eens eerder in de sociale werkvoorziening hebben gewerkt, of waarvan men familieleden kent.

Enkele voorbeelden kunnen dit duidelijk maken:

- *'de jongen heeft buitensporig grote aandacht nodig gezien de slechte resultaten' (van zijn stage).*
- *'kan wel weer in de ploeg te D. functioneren. Zal nog wel eens aanpassingsproblemen geven.'*
- *'het lijkt intaker onmogelijk om betrokkene te plaatsen in de huishoudelijke dienst; niet qua groepssamenstelling en wellicht ook niet qua lichamelijke capaciteiten (-). De dreiging die van deze familie uitgaat vergt een uiterst voorzichtig manouvreren (-). Het is intaker een raadsel dat de reklassering (-) denkt dat de sociale werkvoorziening in staat zou zijn om deze kandidate te kunnen opvangen (-). En dan nog wel in de huishoudelijke dienst.'*

Overigens blijken functionarissen op dit punt ook wel eens te verschillen in hun oordeel over de kandidaat. Zo zegt de ene functionaris over een kandidaat: *'Dat komt gewoon omdat hij zijn mond niet houdt en omdat hij de sfeer in de groep verstoort'* (mondelijke informatie), terwijl een andere functionaris over de zelfde kandidaat schrijft: *'Opgewekte vrijbuiters.'*

Bij twee organisaties valt op dat men nogal eens aandacht besteed aan een mogelijk ziekteverzuimrisico dat men verwacht bij de kandidaat. *'Ik kan me hem niet voorstellen als werknemer (-). Veel ziekteverzuim te verwachten en problemen met kollega's en chefs'*, en over een andere kandidaat die men nog van vroeger kent: *'Los van het ziekteverzuim speelde destijds de omstandigheid dat op de afdeling sprake was van een verstoorde arbeidsverhouding tussen betrokkene en enkele kollega's.'* Soms worden in deze kontekst ook opmerkingen gemaakt over het alcohol- of druggebruik van de kandidaat.

In bepaalde gevallen worden deze problemen meer geformuleerd in termen van de daaruit voortvloeiende noodzaak voor extra of speciale begeleiding van de te plaatsen werknemer: *'Wil in het voorjaar en najaar nog wel eens wat uitspattingen maken, wat veelal ontslag tot gevolg heeft. Met extra aandacht moet plaatsing in W.S.W. tot mogelijkheden behoren.'* Overigens lopen deze twee typen van beschrijvingen (namelijk in termen van controle en in termen van begeleiding) wel eens door elkaar heen: *'..... kandidaat 2 x ontslagen vanwege ongeoorloofd verzuim (-). Is de opvang er niet dan zal betrokkene een lastige werknemer zijn die mogelijk moeilijkheden zal kunnen veroorzaken. Zelf zegt hij namelijk wel eens agressief te kunnen reageren.'*

B. Sociaal Milieu

Bij alle onderzochte organisaties komen in de dossiers beschrijvingen van de kandidaat voor, waarbij wordt verwezen naar *'sociaal milieu'* of de *'thuissituatie'* van de kandidaat. Zelfs bij een organisatie waar meerdere functionarissen vertellen dat dit soort informatie eigenlijk irrelevant is, staan in 4 van de 28 geanalyseerde dossiers expliciete verwijzingen hiernaar⁹.

'Milieu' en 'thuissituatie' lijken voor de betrokken functionarissen een indicatie te zijn van de problemen die men bij plaatsing kan verwachten (milieu) of voor de begeleiding die na de plaatsing zal moeten worden gegeven (thuissituatie). Deze verwijzingen kunnen zowel positief als negatief zijn:

- *'Betrokkene komt uit een zwak sociaal milieu.'*
- *'Vrij harmonisch gezin. Allen zeer positief ingesteld ten opzichte van het 'eens' aan het werk moeten.'*

Bij sommige organisaties let men er goed op of een kandidaat op een woonwagencamp woont en dit beschouwt men blijkbaar niet als een gunstig teken: *'17-jarige woonwagenebewoner, die volledig was ingelicht omtrent de gang van zaken bij de sociale werkvoorziening. Hij wil uiteraard alleen maar buiten werken. Het lijkt geen beroerd jong, maar dat hebben we al van meerdere gezegd.'* In deze formulering komt het typificeren zeer duidelijk tot uiting. Iemand behoort tot het type woonwagenebewoners, en dit houdt blijkbaar in dat men ook meent te weten wat voor type werk hij wil (buiten willen werken is blijkbaar typisch voor een woonwagenebewoner) en dat men ook problemen kan verwachten (*'geen beroerd jong, maar...'*). Bij het vaststellen van het *'milieu'* van de kandidaat gaan functionarissen soms af op de *'naam'* van een bepaalde familie, of de *'naam'* van de wijk of buurt waar de kandidaat woont.

C. Uiterlijk (presentatie)

In ongeveer één op de acht dossiers wordt er een opmerking gemaakt over het uiterlijk van de kandidaat. In verreweg de meeste gevallen gaat het hier om opmerkingen over de presentatie van de kandidaat. Slechts in een paar gevallen bevat de beschrijving van de kandidaat een opmerking over de zichtbare handicap. Een voorbeeld hiervan is het

volgende citaat uit een dossier: *'uiterlijk' psychiatrisch gestigmatiseerd (kaal, stalen ogen, debiel uiterlijk, loopt sloffend, komt 1½ uur te vroeg, monotone antwoorden (-). Krijgt medikatie; zegt zelf dat de situatie nu weer goed is (bij eerste aanschouwen is, hij dit qua presentatie en kontakt toch zeker niet...)'.*

Opmerkingen over de presentatie van de kandidaat kunnen zowel positief als negatief zijn:

- *'Betrokkene geeft een nette indruk.'*
- *'Wat kleine, weinig representatieve man.'*
- *'Betrokkene is een verzorgd uitzierend man.'*

De betekenis van het uiterlijk als typifikatie-element is vermoedelijk dat het vaak wordt gezien als indicatie van het soort werk waar de kandidaat voor in aanmerking komt: *'Betrokkene lijkt mij wel positief en past qua uiterlijk en mentaliteit wel op het kultuurtechnisch werkverband.'*

D. *Motivatie*

Zeer regelmatig komen in dossiers typering van kandidaten voor zoals 'zeer gemotiveerd', 'maakt ongemotiveerde indruk', enz.. Blijkbaar is het voor functionarissen heel belangrijk vast te stellen of de kandidaat wel 'gemotiveerd' is. Toch is het niet altijd even duidelijk wat men hiermee bedoelt. Minstens twee betekenissen komen voor, namelijk de motivatie om überhaupt te werken en de motivatie om in de sociale werkvoorziening te gaan werken. Er zijn twee redenen aan te geven waarom er zoveel aandacht besteed wordt aan de '(on-)gemotiveerdheid' van de kandidaat. In de eerste plaats wil men soms voorkomen dat kandidaten worden toegelaten die onder dwang van een uitkerende instantie bij de sociale werkvoorziening terecht zijn gekomen. Dit noemt men dan 'ongemotiveerdheid'. In de tweede plaats vertellen functionarissen bij verschillende organisaties dat men in het verleden wel eens problemen heeft gehad met mensen die 'ongemotiveerd' werden geplaatst. Overigens wordt in sommige dossiers ook de 'motivatie' geprezen. Men lijkt het dan te hebben over het hoge arbeidsethos van de kandidaat. Voorbeelden van beschrijvingen waarin de 'motivatie' van de kandidaat naar voren komt, zijn:

- *'Een goed gemotiveerde jongeman, die alle voorkomende werkzaamheden kan verrichten (-). Verwacht mag worden een goede prestatie (-). Komt erg positief over, lijkt gemotiveerd tot werken.'*
- *'Betrokkene komt thans wederom bij de sociale werkvoorziening, niet uit eigen animo, maar wéér door schattingsdreiging van de G.M.D..'*

In een aantal gevallen twijfelt de functionaris aan de motivatie van de kandidaat:

- *'Rapporteur denkt dat de P.O.P. de enige aangewezen weg is om de motivatie van deze man te testen.'*
- *'Het leek mij echt een 'verhaal', een beetje onwaarschijnlijk allemaal, die presentatie. Niet gemakkelijk in karakter ook.'*

Overigens zijn we functionarissen tegengekomen die menen dat het spreken van ongemotiveerde en gemotiveerde kandidaten 'een lukrake en goedkope' manier van

typeren is. Toch is dit typifikatie-element blijkbaar zo belangrijk dat zelfs een deel van deze funktionarissen in dossiers toch nog regelmatig opmerkingen maakt over de 'motivatie' van de kandidaat.

6.4. Achtergronden van de gehanteerde typifikaties

Voor het begrijpen van de beslissingen tijdens de toetreding is het irrelevant in hoeverre deze typifikaties 'juist' zijn of hun gebruik 'terecht'. De beslissingen worden genomen op grond van het beeld dat funktionarissen zich vormen van de kandidaat. Zolang de typifikaties hun vanzelfsprekend karakter behouden, geldt ook hier het Thomas' theorema: 'If men define situations as real, they are real in their consequences.' Desalniettemin is het opvallend dat bij het typificeren van de kandidaat-werknemers niet alleen elementen uit het formele programma (bijvoorbeeld de elementen van de personenkring) of elementen die belangrijk zijn voor het te verrichten werk (bijvoorbeeld de arbeidscapaciteiten) een rol spelen, maar ook geheel andere elementen, zoals de motivatie en het uiterlijk van de kandidaat en het sociaal milieu waaruit hij afkomstig is. Men kan zich afvragen waarom funktionarissen zoveel waarde toekennen aan dergelijke aspecten. Daarmee wordt de vraag gesteld naar de achtergronden van de gehanteerde typifikaties. Drie achtergronden zijn hier van belang.

In de eerste plaats moet hier worden gewezen op het pragmatisch karakter van de gehanteerde typifikaties. De pragmatische basis van deze typifikaties ligt vooral in de organisatie waarbinnen de bij de toetreding betrokken funktionarissen werkzaam zijn. De typifikaties zijn middelen om dat gedrag of die kenmerken van kandidaten te herkennen, die van belang zijn voor het functioneren van de organisatie. Zouden die relevante kenmerken of gedragingen niet worden opgemerkt, dan zou dat invloed hebben op de organisatie¹⁰. Met behulp van deze typifikaties probeert men bijvoorbeeld die kandidaten te herkennen die vermoedelijk tot een verstoring van de routines aanleiding geven. Zouden dergelijke kandidaten toch worden toegelaten, dan bestaat de kans dat de betreffende funktionaris daarop later wordt aangesproken. Een tweede achtergrond van het typificeren moet worden gezocht in de werkomstandigheden van de bij de toetreding betrokken funktionarissen. De funktionarissen hebben in de regel slechts een beperkte hoeveelheid tijd voor iedere kandidaat ter beschikking. Meestal is de kandidaat voor de funktionaris een onbekende. Men spreekt een kandidaat hoogstens enkele keren. Het vormen van een beeld van de kandidaat wordt ook bemoeilijkt vanwege de omstandigheid dat de kandidaten een tamelijk heterogene categorie vormen. Toch moet men tot een oordeel en een beslissing komen. Het gebruik van typifikaties vergemakkelijkt dit. In deze typifikaties vindt de funktionaris een basis om zeer uiteenlopende betekenissen te verwerpen of te reduceren¹¹. Het beschikbare type geeft aan om wat voor 'soort kandidaat' het gaat. Omdat men 'weet' wat men van dit type kandidaten kan verwachten, kan, ondanks de beperkte hoeveelheid tijd, toch rekening worden gehouden met bijvoorbeeld de mogelijke gevolgen van plaatsing voor de organisatie.

De derde achtergrond van het typificeren, ligt in de formele regels en categorieën waarmee de funktionaris moet werken. In gevallen dat funktionarissen (wettelijke) voorschriften met een 'open karakter' moeten uitvoeren, zijn zij wel genoodzaakt gebruik te maken van typifikaties¹². Deze formele regels en categorieën zijn vaak te vaag om zonder meer te kunnen worden toegepast op concrete individuele gevallen. Dit geldt ook voor het voor de toetreding centrale begrip 'personenkring'. In de volgende paragraaf zal worden ingegaan op het 'open karakter' van dit begrip. Ook al bieden de formele bepalingen weinig houvast en ontbreken ondubbelzinnige criteria, de beslissingen (bijvoorbeeld, of iemand wel of niet als 'gehandicapt' moet worden beschouwd) moeten toch worden genomen. Typifikaties bieden hiertoe een mogelijkheid, omdat zij voorbeelden stellen en tot een reductie leiden van wat relevant is.

Samenvattend, de gehanteerde typifikaties houden een interpretatie en selectie in van wat relevant is. Daarmee vervullen ze de functie van onzekerheidsreductie. De typifikaties bieden de mogelijkheid, ondanks de beperkte hoeveelheid tijd en de vaagheid van de toe te passen regels, toch te komen tot de belangrijkste beslissingen en daarbij rekening te houden met de mogelijke konsekwenties voor de organisatie. Dat elementen zoals het 'uiterlijk', de 'motivatie' of het 'sociaal milieu' een rol spelen, komt, omdat deze van belang worden geacht voor het functioneren van de organisatie.

6.5. Het open karakter van de personenkring

Eén van de achtergronden van het verschijnsel typificeren tijdens de toetreding ligt in het open karakter van het begrip 'personenkring'.

Met het begrip personenkring wordt de categorie mensen bedoeld die in principe in aanmerking komt voor een plaats in de sociale werkvoorziening. Bij de selectie van kandidaat-werknemers moet worden nagegaan of deze tot de personenkring behoren. Is dat niet het geval, dan mag de kandidaat niet worden toegelaten tot de sociale werkvoorziening.

Het gaat bij het begrip personenkring om die mensen die 'vanwege een bij de persoon gelegen faktor' geen werk onder 'normale' omstandigheden kunnen krijgen. Het zal duidelijk zijn dat dit begrip ruimte open laat voor interpretatieverschillen. Dit komt omdat het begrip is gebaseerd op twee problematische veronderstellingen.

In de eerste plaats wordt met het begrip personenkring verondersteld dat het in concrete gevallen mogelijk is om ziekte en gezondheid (of gehandicapt- en niet-gehandicapt-zijn) van elkaar te onderscheiden. Door onder andere Nijhof en Achterhuis is er echter op gewezen dat er geen duidelijke grens bestaat tussen ziekte en gezondheid¹³. Dit geldt niet alleen voor het psychiatrisch ziektebegrip, maar (volgens bijvoorbeeld Nijhof) ook voor het ziektebegrip uit de somatische geneeskunde. Minstens zo sterk geldt dit ook voor begrippen als verstandelijke handicap of voor de in de sociale werkvoorziening gehanteerde termen zoals 'sociale' en 'karakterolo-

gische' handicap. Ten aanzien van deze laatste twee begrippen is bovendien onduidelijk wat er mee bedoeld wordt. Ten aanzien van het begrip verstandelijke of geestelijke handicap is onduidelijk waar de grens moet worden gelegd. Sommigen vragen zich dan ook af of wel alle mensen die in de sociale werkvoorziening onder de noemer 'oligofrenie' worden geplaatst, tot de zwakzinnigen mogen worden gerekend¹⁴.

Omdat deze grenzen niet duidelijk zijn, kan 'ziekte' een 'open begrip' worden genoemd¹⁵. Wat men 'ziek', 'gehandicapt' of 'aanpassingsmoeilijkheid' noemt, is dan ook vatbaar voor sociale invloeden en kan daarmee veranderen. Men kan het voorgaande ook op een andere wijze benaderen, namelijk door te stellen dat er rond ziekte sprake is van een ijsbergfenomeen. Slechts het topje kennen we¹⁶. Hoe diepgaander het onderzoek hiernaar plaats vindt, des te meer gevallen zullen worden gevonden waarin sprake is van een 'ziekte', 'handicap' of 'aanpassingsmoeilijkheid'. De vraag is dan hoever men hiermee gaat of moet gaan.

In de tweede plaats wordt met het begrip personenkring verondersteld dat het in konkrete gevallen duidelijk is wie er werkloos is vanwege een 'bij de persoon gelegen faktor', en wie er werkloos is vanwege een andere faktor, zoals bijvoorbeeld de 'structuur' of 'konjunctuur'. Ook dit is een veronderstelling die niet opgaat. In de meeste gevallen zal een combinatie van de twee soorten factoren een rol spelen. Ook hier geldt dat hoe diepgaander het onderzoek is, des te groter de kans wordt dat bij een werkloze toch ook een dergelijke 'bij de persoon gelegen faktor' wordt gevonden. Beide veronderstellingen leiden er toe dat het begrip personenkring als een 'open begrip' moet worden beschouwd. De omschrijving die Achterhuis geeft van open begrippen geldt dan ook voor het begrip personenkring: 'Je kunt erin stoppen wat je wilt'¹⁷.

Door dit open karakter van het begrip personenkring kan nauwelijks worden aangenomen dat het formele programma ten aanzien van de toetreding de ingang van de sociale werkvoorziening vastlegt (zoals Luhmann van dit soort, konditionele, programma's aanneemt¹⁸). Alleen daarom al is het nodig dat in de praktijk gebruik wordt gemaakt van een set, voor een belangrijk deel, informele regels ten aanzien van de interpretatie en het gebruik van het programma. Omdat de formele categorieën te weinig aanknopingspunten bieden, ontstaat de ruimte voor typifikaties. Omdat er uiteindelijk toch beslissingen moeten worden genomen, zal men dan ook van deze typifikaties gebruik gaan maken.

6.6. Slot

In de inleiding van dit hoofdstuk werd gesteld dat typifikaties niet onveranderlijk zijn. In sommige gevallen blijken de gehanteerde typifikaties echter toch tamelijk hardnekkig te zijn. Zo werden bij één van de organisaties 'geestelijk gehandicapte' kandidaten vrijwel automatisch geplaatst op de werkplaats voor geestelijk gehandicapten. Kandidaten die werden verwezen door een instantie op het terrein van de

zwakzinnigenzorg werden niet eens opgeroepen voor een intake-gesprek. Men vond een dergelijk gesprek niet nodig, omdat bij 'geestelijk gehandicapten' de beslissingen toch wel duidelijk zouden zijn: een dergelijke kandidaat komt eerst op de Test- en Trainingsafdeling en daarna op de werkplaats voor geestelijk gehandicapten. Wij spraken bij deze organisatie echter twee kandidaten, die als 'geestelijk gehandapte' werden omschreven in het dossier, die absoluut niet binnen wilden werken en een zeer duidelijke voorkeur uitspraken voor buitenwerk. Voor de betrokken 'funktionarissen' was het echter zo vanzelfsprekend dat een 'geestelijk gehandapte' op de T.T.A. kwam, dat zij niet op het idee kwamen de kandidaat te vragen wat voor werk hij wilde of hem eventueel ander werk te geven. Door dit zeer starre gebruik van de typifikatie 'geestelijk gehandapte' gingen ze daarmee voorbij aan de zeer grote verschillen die er bestaan tussen mensen met een dergelijke handicap.

Het hanteren van typifikaties houdt een selectie in van wat relevant is. Dit betekent dat aan sommige aspecten nauwelijks aandacht wordt besteed. Een voorbeeld hiervan is de geringe aandacht die in de dossiers wordt geschonken aan de mogelijkheden tot doorstroming naar het 'vrije bedrijf' of de bevordering van arbeidsgeschiktheid. Het lijkt er dan ook op dat dit deel van de doelstelling van de Wet Sociale Werkvoorziening voor de bij de toetreding betrokken functionarissen weinig relevantie heeft. Slechts sporadisch vinden we in dossiers opmerkingen zoals de volgende: *'Detachering (-) moet ook niet worden uitgesloten daar hij de capaciteiten mijns inziens zeker heeft (-). ... ben ik van mening dat dit dan van tijdelijke aard dient te zijn, met andere woorden bekeken zal dienen te worden of doorstroming naar het vrije bedrijf gerealiseerd kan worden.'*

Met name door Nijhof is er op gewezen dat voor het begrijpen van de uitstoting uit het arbeidsproces van groot belang is dat deze op een individualiserende wijze wordt geïnterpreteerd¹⁹. Hierdoor verdwijnen de maatschappelijke achtergronden van het uitstotingsproces uit het vizier. We zien dit ook terug bij de interpretaties en beeldvorming van functionarissen bij SW-organisaties. Voor hen staat centraal het komen tot beslissingen. De eventuele gemeenschappelijke achtergronden van kandidaten zijn hiervoor niet relevant, en verdwijnen dan ook achter de horizon, tenzij ze direkt van invloed zijn op de te nemen beslissingen en hun gevolgen. Dan echter zit er nog een interpretatie-moment tussen. Dwang van uitkerende instanties kan dan voor hen 'ongemotiveerdheid' van de kandidaat zijn.

7.1. Inleiding

We zijn ervan uitgegaan dat de beslissingen tijdens de toetreding worden genomen op grond van het beeld dat de funktionaris heeft van de kandidaat en aan de hand van regels. In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op deze regels. Daarbij gaat het niet alleen om de regels uit het formele programma. Dit programma kan worden gezien als een poging de toegang tot de sociale werkvoorziening enigszins vast te leggen overeenkomstig de doelstelling die aan deze voorziening wordt toegekend. Dit programma zou bovendien de functie van onzekerheidsredukcie kunnen vervullen, omdat met dit programma niet iedere keer behoeft te worden vastgesteld op basis van welke criteria de beslissingen moeten worden genomen. Het is echter niet uitgesloten dat naast deze formele regels ook nog geheel andere regels een rol blijken te spelen bij de besluitvorming. Bovendien vereist de toepassing van deze regels interpretaties, zoals voor welke situatie geldt welke regel en wanneer is een regel in voldoende mate gevolgd?

Het gaat in het volgende niet om 'regelmatigheden' in de uitkomsten van de beslissingen, maar om 'regels', waarover de funktionarissen beschikken en die zij hanteren bij hun beslissingen. Deze regels geven aan bij welke situatie (type kandidaat) welk gedrag (beslissing) hoort. De informelere regels (en de interpretaties van de formele regels) ontstaan en ontwikkelen zich in interaktiesituaties. Ze liggen niet voor altijd vast. Bovendien is het gebruik van deze regels situatie-gebonden.

Bij het achterhalen van regels stuiten we op een aantal problemen. In de eerste plaats hebben regels een 'dubbel-karakter'. Enerzijds voeren mensen hun gedrag uit volgens de hen ter beschikking staande regels, anderzijds vormen deze regels zich als zingeving – en verklaring – achteraf van het gedrag¹. In de tweede plaats wordt het achterhalen van regels bemoeilijkt omdat de regels vaak een vaag, onuitgesproken en tegelijkertijd vanzelfsprekend karakter hebben. Zo is het niet noodzakelijk dat iemand die een regel volgt, die regel ook zelf kan formuleren². In de derde plaats bestaat er niet altijd een duidelijke consensus over de regels die tijdens de toetreding worden of dienen te worden gevolgd.

We zullen ons in dit hoofdstuk beperken tot de drie belangrijkste beslissingsmomenten tijdens de toetreding. Deze drie beslissingsmomenten zijn:

- de beslissing om de kandidaat wel of niet toe te laten tot de sociale werkvoorziening (de selectie-beslissing);
- de beslissing over het soort werk of het werkverband waar de kandidaat geplaatst zal worden (de plaatsings-beslissing);
- de beslissing over de duur van de toetreding.

Van ieder van deze drie beslissingsmomenten zal in het volgende worden nagegaan welke regels hierbij een rol spelen.

Eerder hebben we gezien dat een groot deel van de kandidaten afvalt nog voordat de formele aanmelding heeft plaatsgevonden. Ook bij de analyse van de regels hebben we de slechts informeel aangemelde kandidaten bij gebrek aan materiaal buiten beschouwing moeten laten. Het zal duidelijk zijn dat dit vooral voor het inzicht in de achtergronden van de selectie-beslissing grote nadelen heeft.

Ook voor het achterhalen van de regels bij de drie genoemde beslissingen is gebruik gemaakt van de dossiers. Het is overigens de vraag in hoeverre de dossiers een volledig inzicht geven in deze regels. Zo is het voorstelbaar dat sommige overwegingen niet in de dossiers worden vermeld, omdat ze voor de betrokkene té vanzelfsprekend zijn. Toch kunnen dergelijke overwegingen een belangrijke rol spelen bij de besluitvorming. In hoeverre dit een vertekening oplevert, is overigens moeilijk te bepalen. Om dit probleem enigszins te ondervangen, is de informatie uit de dossiers voor zover mogelijk aangevuld met gesprekken met de meest bij de toetreding betrokken functionaris(sen) over het verloop van de toetreding van die kandidaten van wie we het dossier hebben geanalyseerd. Bovendien hebben we met verschillende functionarissen meer in algemene zin gesproken over de regels die bij de verschillende beslissingen worden gehanteerd. Op deze wijze werd een beperkt aantal regels achterhaald, die bij de door ons geanalyseerde toetredingsgevallen geen rol hebben gespeeld.

7.2. Regels bij de selectie

7.2.1. Regels bij de selectie van geïnterviewde kandidaten

Van de 204 door ons geïnterviewde kandidaten zijn er 48 afgewezen. Vier kandidaten hebben zich teruggetrokken of zijn na een oproep niet meer verschenen. In de onderstaande tabel (7.1.) is aangegeven welke regels bij de afwijzing een rol speelden. In een groot aantal gevallen blijken er bij de afwijzing van een kandidaat meerdere redenen een rol te spelen. Ook komt het voor dat er vanuit verschillende bronnen verschillende, en voor zover valt na te gaan, tegenstrijdige redenen worden gegeven voor de afwijzing van een kandidaat. Zo zegt een functionaris over een kandidaat naar aanleiding van een vraag over de afwijzing: *'Hij wil niet werken'*. In het dossier

Tabel 7.1. — Redenen voor afwijzing bij de 48 afgewezen kandidaten

Redenen voor afwijzing	Aantal keer
– Geen handicap (of ‘onvoldoende’ mate van handicap)	17
– Nog te bemiddelen naar ‘vrije’ bedrijf	9
– Te grote (vooral medische) beperkingen (of te geringe arbeidscapaciteiten)	13
– Geen arbeidsplaats aanwezig (te beperkte plaatsingscapaciteit)	2
– De wensen van de kandidaat (‘niet te realiseren’)	7
– De ‘motivatie’ van de kandidaat	18
– De gevolgen van plaatsing (zoals controle, begeleiding, gevolgen voor de ploeg, leiding, enz.)	12
– De leeftijd van de kandidaat (zowel te oud, als te jong)	2
– Niet-kostwinnerschap van de (vrouwelijke) kandidaat	2
– Reden onbekend	1

vinden we in de afwijzingsbrief aan de kandidaat echter een geheel andere reden: ‘... aangezien U wegens ziekte niet tot regelmatige arbeid in staat bent.’ In een dergelijk geval hebben we aangenomen dat bij de afwijzing van de kandidaat, zowel de ‘motivatie’ als de ‘te grote medische beperkingen’ een rol hebben gespeeld.

7.2.2. Nadere beschrijving van de regels bij de selectie

In deze paragraaf zullen we de verschillende regels behandelen, die bij de selectiebeslissing een rol spelen.

A. De personenkring

Het zal weinig verbazing wekken dat bij alle onderzochte organisaties bij de selectiebeslissing het begrip personenkring en de daaraan te ontleen regels een centrale rol spelen. Toch is het bijzonder lastig te achterhalen hoe men in de alledaagse routines dit begrip hanteert en interpreteert. Wel zijn er enige verschillen in het gebruik van het begrip personenkring tussen een paar van de onderzochte organisaties. Bij de ene organisatie ligt de nadruk bij het bepalen of iemand tot de personenkring hoort bij de vraag of de kandidaat nog te bemiddelen is naar het ‘vrije’ bedrijf. Hier kan het dan ook voorkomen dat, alhoewel men van mening is dat de kandidaat een duidelijke handicap heeft, hij toch wordt afgewezen omdat (nog) niet vast zou staan dat de kandidaat geen werk in het ‘vrije’ bedrijf zal kunnen vinden. Bij andere organisaties daarentegen lijkt de nadruk te worden gelegd op het hebben van een handicap. In dergelijke gevallen lijkt de ‘toestemming’ van het arbeidsbureau voldoende en

besteedt men bij de beslissing of de kandidaat wel of niet zal worden toegelaten tot de sociale werkvoorziening, weinig aandacht meer aan de vraag of de kandidaat (vanwege de handicap) nog te bemiddelen is naar het 'vrije' bedrijf. Toch blijft het moeilijk er achter te komen wanneer men nu vindt dat een kandidaat wel of niet een handicap heeft, wel of niet nog te bemiddelen is, wel of niet vanwege zijn handicap onbemiddelbaar is.

Wel benadrukken funktionarissen bij verschillende organisaties dat de personenkring tegenwoordig strenger wordt gehanteerd. Dit zou zowel gelden voor de onder- als de bovengrens van de personenkring. Een enkele verwijzer klaagt er dan ook over dat het de laatste jaren moeilijker is cliënten die (nog) niet de vereiste produktienorm halen, toch toegelaten te krijgen. Meerdere funktionarissen, werkzaam bij verschillende SW-organisaties geven voorbeelden van categorieën die vroeger wel en tegenwoordig niet meer worden toegelaten. Het behoren tot een bepaalde etnische groepering of het wonen op een woonwagenkamp waren vroeger bij verschillende organisaties voldoende gronden om tot de personenkring gerekend te worden en toegelaten te worden tot de sociale werkvoorziening. Tegenwoordig gaat men er echter vaker vanuit dat bijvoorbeeld een woonwagenbewoner een duidelijk aanwijsbare handicap moet hebben om te kunnen worden toegelaten.

Gezien de onduidelijkheden rond het gebruik van de personenkring in de praktijk van de selectie, zou men zich kunnen afvragen wat dan eigenlijk de waarde van het begrip personenkring is. De betekenis van de personenkring als uitgangspunt bij de selectie ligt niet zozeer in de beantwoording van de vraag wie er wel in de sociale werkvoorziening hoort, als wel wie er in ieder geval niet in zouden horen. Zo zegt een bij de toetreding betrokken funktionaris op een vraag in hoeverre de W.S.W.-kommissie een beleid heeft inzake de personenkring: *'Nee, maar wel geldt dat het om een persoonlijke handicap moet gaan. Niet iedere buitenlander, woonwagenbewoner, enz., hoort tot de personenkring, alleen omdat hij buitenlander, enz., is.'*

Bij 21 van de 48 afgewezen kandidaten speelde bij de afwijzing het niet tot de personenkring behoren een rol. Twaalf kandidaten werden afgewezen omdat men van mening was dat ze geen of een onvoldoende duidelijke handicap hadden, vier kandidaten werden afgewezen omdat men van mening was dat bemiddeling naar het 'vrije' bedrijf nog mogelijk was, en vijf kandidaten werden afgewezen omdat zowel een handicap ontbrak als de bemiddelingsmogelijkheden nog niet uitgeput waren.

B. *Te grote beperkingen*

Van de 48 kandidaten werden er 13 (mede) afgewezen omdat men van mening was dat de kandidaat te grote medische beperkingen had. In sommige gevallen vindt men dat de kandidaat te weinig arbeidscapaciteiten heeft voor een plaatsing in de sociale werkvoorziening. Het gaat hier niet alleen om beperkingen ten gevolge van een lichamelijke handicap. Bij minstens twee organisaties wijst men ook wel eens kandidaten af van wie men vindt dat ze *'psychisch te labiel'* zijn voor regelmatige arbeid. Ook artsen beperken zich soms niet tot lichamelijke aspecten, bijvoorbeeld:

'Deze man is op grond van psychisch gedrag niet in staat tot regelmatige arbeid', en 'Mijns inziens is deze man weinig inzetbaar vanwege knieklachten en zijn nerveuze, sombere instelling.'

De bedrijfsarts is niet de enige funktionaris die materiaal kan aandragen voor een afwijzing op grond van te grote beperkingen. Bij één organisatie gebruikt men een arbeidskundige test, waarmee wordt nagegaan of de kandidaat wel de minimaal vereiste arbeidskapaciteiten heeft. Indien dit niet het geval is, is de kans groot dat de kandidaat wordt afgewezen. Ook komt voor dat de bedrijfsarts de kandidaat wel geschikt acht voor W.S.W.-arbeid, maar dat een andere funktionaris de kandidaat wil afwijzen op grond van diens beperkingen. Zo staat bij een van de organisaties een kandidaat op de wachtlijst, van wie de arts meent dat hij *'arbeidsgeschikt met beperking'* is. De personeelsfunktionaris stelt echter over deze aan *'vetzucht'* lijdende man, die al eerder de sociale werkvoorziening verliet vanwege zijn arbeidsongeschiktheid: *'Die man kan toch niet werken, hij gaat straks op een bankje zitten en staat dan niet meer op.'* In de sub-kommissie had de personeelsfunktionaris daarom al voorgesteld deze man af te wijzen. Gezien de werkwijze bij deze organisatie, is het zeer waarschijnlijk dat deze kandidaat nooit zal worden geplaatst.

C. *Te beperkte plaatsingsmogelijkheden*

Slechts twee van de achtenveertig kandidaten werden afgewezen omdat er geen werk voor hen was. Afwijzing op grond van een beperkte plaatsingscapaciteit lijkt dus niet vaak voor te komen. Ook in gesprekken met funktionarissen is deze afwijzingsgrond slechts één keer genoemd. Toch moeten bij deze konstatering twee kanttekeningen worden geplaatst. In de eerste plaats zal het vaak gaan om een beperkte plaatsingscapaciteit in relatie tot de wensen en/of capaciteiten van de kandidaat. Het is dus niet uitgesloten dat bij de afwijzingsgronden 'te grote beperkingen' en 'de wensen van de kandidaat' een geringe plaatsingscapaciteit een rol heeft gespeeld. In de tweede plaats is het niet onmogelijk dat bij een beperkte plaatsingscapaciteit (op den duur) de personenkring enger wordt geïnterpreteerd. Dit is echter door middel van dit onderzoek niet te achterhalen.

D. *De wensen van de kandidaat*

Bij zeven kandidaten speelden bij de afwijzing de wensen van de kandidaat een rol. Deze werden, om verschillende redenen, als niet-realiseerbaar, beschouwd. Zo werd één van de kandidaten afgewezen, omdat deze uitsluitend part-time wilde werken. Bij meerdere organisaties kan dit leiden tot afwijzing van de kandidaat, indien de arts geen (medische) grond ziet voor part-time werken en de kandidaat toch aan deze eis vasthoudt.

Een andere kandidaat werd afgewezen, omdat hij uitsluitend buiten wilde werken en men hem dit gezien zijn handicap niet wilde aanbieden. Bij de zelfde organisatie werd een kandidaat afgewezen, die eveneens uitsluitend buiten wilde werken, omdat men hem te *'lastig'* vond voor dergelijk werk. Hij zou te veel toezicht nodig hebben.

Een kandidaat kan ook worden afgewezen omdat hij werk wil dat de organisatie niet heeft. Een bedrijfsleider geeft als voorbeeld hiervan een kandidaat die uitsluitend jachttopziener wilde worden. Uit gesprekken met funktionarissen bij twee van de onderzochte organisaties blijkt dat men achter 'niet te realiseren' werkwensen van de kandidaat wel eens een 'geringe motivatie' van de kandidaat of een 'verkapte' weigering van een plaats in de sociale werkvoorziening vermoedt.

Overigens kunnen er meerdere redenen tegelijk een rol spelen waarom men de werkwensen niet realiseerbaar vindt. Een kandidaat werd geweigerd die uitsluitend een detachering wilde als bijvoorbeeld beheerder van een sporthal. Bovendien had deze man ernstige knieklachten en kon als gevolg daarvan slechts part-time werken. De intake-medewerker zei hierover: *'Het was de combinatie van de ernstige knieklachten die de man had (en de beperkingen die daaruit voortvloeiden), en het werk dat hij wilde doen. Een beheerder moet altijd aanwezig zijn. Nou, dat ging niet.'*

E. De 'motivatie' van de kandidaat

Bij de selectiebeslissing speelt het oordeel van de funktionarissen over de 'motivatie' van de kandidaat een belangrijke rol. Een 'onjuiste' of 'onvoldoende motivatie' is de meest voorkomende afwijzingsgrond. Het gaat hier meestal om kandidaten die naar het oordeel of vermoeden van de funktionaris niet in de sociale werkvoorziening willen werken of slechts onder dwang bij de SW-organisatie terecht zijn gekomen. De 'motivatie' van de kandidaat wordt als afwijzingsgrond erg problematisch indien men (zoals men bij één van de onderzochte organisaties deed) een onderscheid maakt tussen 'echt-niet-gemotiveerden' en 'schijn-niet-gemotiveerden'. Deze laatste categorie kandidaten zou op het moment van aanmelding weliswaar ongemotiveerd zijn, maar als ze eenmaal met werken zijn begonnen, zouden ze, aldus de funktionaris die dit vertelde, blij zijn dat ze toch bij de sociale werkvoorziening terecht zijn gekomen. Dit houdt in dat sommige kandidaten worden afgewezen, omdat ze naar het oordeel van de betrokken funktionaris 'onvoldoende gemotiveerd' zijn, terwijl andere kandidaten, die tegen ons vertellen dat ze niet in de sociale werkvoorziening willen, wel worden toegelaten. Het probleem hierbij is op welke gronden men beslist dat een kandidaat echt niet dan wel schijnbaar niet gemotiveerd is. Een vergelijkbaar verschijnsel zien we bij een andere organisatie. Hier maken intakers een onderscheid tussen twee vormen van ongemotiveerdheid. In de eerste plaats kan een kandidaat ongemotiveerd zijn, omdat hij bijvoorbeeld helemaal niet wil werken, maar toch komen vanwege dwang. Het kan echter ook zijn dat een kandidaat wel wil werken, maar erg op ziet tegen het werken in de sociale werkvoorziening, vanwege de 'naam' die de W.S.W. heeft. Deze laatste vorm van 'ongemotiveerdheid' is geen grond voor afwijzing. Men zal proberen door meerdere gesprekken met de kandidaat de weerstand tegen de sociale werkvoorziening weg te nemen. Ook hier geldt dat het de vraag is op basis waarvan men bepaalt of er sprake is van de ene, dan wel van de andere vorm van ongemotiveerdheid.

F. Gevolgen van plaatsing

Bij alle onderzochte organisaties houdt men bij de selectiebeslissing rekening met mogelijke problemen die kunnen volgen op de plaatsing van de kandidaat. Funktionarissen noemen problemen zoals een 'moeilijk karakter', agressiviteit, gevolgen van alcoholgebruik tijdens het werk, gevolgen van plaatsing van de kandidaat voor de sfeer in de ploeg, het te verwachten ziekteverzuim, enz.. Indien men dergelijke problemen verwacht, is de kans groot dat de kandidaat zal worden afgewezen. Vaak baseert men deze verwachting op ervaringen met de kandidaat vroeger. De kandidaat heeft dan al eerder in de sociale werkvoorziening gewerkt en vertoonde toen bijvoorbeeld veel (ongeoorloofd) ziekteverzuim. Omdat men verwacht dat dit weer zal gebeuren, kan dit een grond zijn voor afwijzing. Zo staat er in een dossier: *'In het verleden heeft betrokkene erg veel problemen gehad met leiding en personeel (-). In de brief zal vermeld worden dat op grond van eerdere ervaringen geen plaatsing mogelijk is.'*

In een aantal gevallen gaat men af op de 'naam' die iemand heeft. Zo zegt een intaker: *'Als hij X heet, oh, dat weten we, dat zit goed. Maar een Y, nee, dat weet je, dat is een kriminele familie, dat gaat niet goed, daar kunnen we niks mee.'*

Gezien het bovenstaande is begrijpelijk dat een bij de toetreding betrokken functionaris stelt: *'De neiging bestaat dus om moeilijke gevallen buiten de deur te houden...'*. Dit criterium lijkt bij de selectie belangrijker te zijn dan bijvoorbeeld de (te beperkte) arbeidscapaciteiten van de kandidaat. Zo zei een bedrijfsleider, toen we hem vroegen of hij wel eens mensen afwees op grond van capaciteiten: *'Nee, in 90% van de gevallen gaat het juist niet om de arbeidscapaciteiten, maar om heel andere dingen, met name zaken zoals karakter, aanpassing in de ploeg, de labiliteit van de persoon, enz.. Dat zijn de dingen waar ik zelf ook op let. Een slechte naam speelt een rol. Maar ik vind dat je daar wel mee moet uitkijken.'*

Soms wordt deze afwijzingsgrond niet zozeer geformuleerd in termen van problemen na plaatsing, maar in termen van noodzakelijke begeleiding. Indien men niet over de mogelijkheden tot een dergelijke, noodzakelijk geachte begeleiding denkt te beschikken, bestaat de kans dat de kandidaat wordt afgewezen.

G. Leeftijd van de kandidaat

Bij één van de onderzochte organisaties hanteert men een leeftijdsgrens bij de selectie³. Kandidaten ouder dan 55 jaar worden bij deze organisatie afgewezen, tenzij er zeer dringende redenen zijn. Deze redenen moeten gelegen zijn in de *'persoonlijke omstandigheden'* van de kandidaat (bijvoorbeeld dat een kandidaat het de hele dag thuiszitten niet meer uithoudt en daardoor psychische problemen krijgt).

We hebben overigens ook een keer meegemaakt dat een kandidaat werd afgewezen omdat men hem te jong vond om de rest van zijn leven in de sociale werkvoorziening door te brengen (althoewel de kandidaat zelf graag in de W.S.W. wilde beginnen).

H. *Niet-kostwinnerschap van gehuwde vrouwen*

Bij één van de onderzochte organisaties gaat men er bij de selectie vanuit dat getrouwde vrouwen niet op arbeid zijn aangewezen en dus ook niet op de sociale werkvoorziening. Bij deze organisatie hebben we een kandidate geïnterviewd die op deze grond was afgewezen.

Bij twee andere organisaties speelt dit selectie criterium ook een rol. Bij de ene organisatie denkt men er over om kandidaten op deze grond af te gaan wijzen. Bij de andere organisatie bestaat er, volgens de intake-medewerkers de laatste tijd in de commissie de tendens om gehuwde vrouwen, die geen kostwinner zijn, niet meer toe te laten tot de sociale werkvoorziening. De intake-ers geven ook een aantal recente voorbeelden van deze door hen overigens zeker niet onderschreven ontwikkeling. Het idee dat hier volgens hen achter zit, is dat bij een slechter wordende economische situatie (ook in de sociale werkvoorziening) de mannen (als kostwinners) horen voor te gaan, indien het gaat om het verdelen van een beperkte hoeveelheid arbeidsplaatsen.

I. *Overige regels*

In gesprekken met functionarissen is nog een aantal selectieregels genoemd, die bij geen van de 48 geïnterviewde, afgewezen kandidaten een rol hebben gespeeld. Zo wijst men bij één organisatie kandidaten die zich zelf aanmelden voorlopig (informeel) af en verwijst men deze naar het arbeidsbureau. Bij een andere organisatie worden wel eens (ex-)psychiatrische patiënten afgewezen, die 'er nog niet aan toe zijn'. Mede omdat wij dergelijke afwijzingen niet zelf hebben meegemaakt, is het erg moeilijk om te bepalen wat men hier onder verstaat.

Bij twee van de acht onderzochte organisaties lijkt men de selectieregels vanuit een zeer speciale invalshoek te hanteren. Het gaat daarbij nog niet eens zozeer om andere selectie-criteria, alswel om een bepaalde invulling van deze regels. We zouden hier het best kunnen spreken van 'morele selectie-regels'. Opvallend is dat dit verschijnsel alleen optreedt bij de twee kleinste van de onderzochte organisaties. Bij de ene organisatie vragen de bij de toetreding betrokken functionarissen zich af welk 'recht' de kandidaat heeft op een plaats in de sociale werkvoorziening. Het gaat hier om een moreel recht. Achter deze opvatting lijkt een schuldvraag te zitten. Men gaat er vanuit dat de kandidaat geen recht heeft op plaatsing in de sociale werkvoorziening, indien hij, naar de opvatting van de betrokken functionarissen, door eigen schuld in de problemen is geraakt. Dit kan het geval zijn indien een kandidaat, volgens de opvatting van de personeelsfunctionaris, door eigen toedoen bij verschillende werkgevers is ontslagen. Bij kandidaten die in het verleden reeds in de sociale werkvoorziening hebben gewerkt en toen met moeilijkheden zijn vertrokken, is de kans groot dat de betrokken functionaris van oordeel is, dat ze het recht op een plaats in de sociale werkvoorziening hebben verspeeld.

Bij de andere organisatie spelen bij de selectie de opvattingen een rol die enkele van de belangrijkste functionarissen hebben ten aanzien van de rechten en plichten op arbeid. In dit perspectief moet ook de afwijzing bij deze organisatie van gehuwde vrouwen die geen kostwinner zijn, worden gezien.

Tot nu toe hebben we ons alleen bezig gehouden met de regels die worden gebruikt bij de afwijzing van de kandidaat. Men zou zich ook kunnen afvragen in hoeverre er regels zijn die er voor zorgen dat de kans dat de kandidaat wordt toegelaten, groter wordt. Bij vier van de acht onderzochte organisaties zijn er bij de toetreding betrokken functionarissen die vertellen dat *'vaklieden'* een grotere kans hebben te worden toegelaten. *'Een man met een hoveniersdiploma kan morgen beginnen,'* zo stelt één van deze functionarissen. Interessant zou zijn te weten of bij deze zogenaamde vaklieden de selectiecriteria (bijvoorbeeld de personenkring) ruimer worden geïnterpreteerd. Verschillende functionarissen ontkennen dit: *'De neiging bestaat dus om moeilijke gevallen buiten de deur te houden, maar bijvoorbeeld vakmensen direct binnen te laten, gegeven de personenkring.'*

Kortom, we hebben in dit onderzoek geen aanwijzingen kunnen vinden dat personen 'zonder handicap' worden toegelaten, omdat hun arbeidscapaciteiten door de SW-organisatie worden gewenst. We zijn er echter evenmin in geslaagd de hier waarschijnlijk cruciale vraag te beantwoorden, namelijk of bij deze 'vaklieden' de personenkring anders wordt geïnterpreteerd (wellicht onbewust).

Toch blijkt dat we hier te maken hebben met een belangrijk aspect van de toetreding. Bij drie van de acht onderzochte organisaties neemt men regelmatig contact op met verwijzers om aan hen te vragen of zij de SW-organisatie kunnen helpen aan 'vaklieden'. Het is dan de bedoeling dat het G.A.B., G.M.D., enz. in zijn kaartenbak nagaat of men daar bijvoorbeeld een gediplomeerd timmerman in heeft zitten.

De functionarissen die dit vertellen, voegen er echter aan toe dat het hier om recrutering gaat van mensen die wel tot de personenkring moeten worden gerekend (en wellicht in een later stadium toch bij de sociale werkvoorziening zouden worden aangemeld). Het zou hier dus niet om recrutering van 'werklozen' gaan. Ook hier geldt dat moeilijk is te bepalen hoe begrippen als 'werkloze' en 'personenkring' hierbij worden geïnterpreteerd.

7.3. Regels ten aanzien van de duur van de toetreding

7.3.1. Inleiding

De toetreding heeft bij de 204 geïnterviewde kandidaten gemiddeld bijna 30 weken geduurd⁴. Tussen de onderzochte organisaties varieert de gemiddelde duur van de toetreding tussen bijna 4 en 9½ maand. Opvallender nog zijn de verschillen in de duur van de toetreding tussen de verschillende kandidaten. Deze verschillen zijn ook per onderzochte organisatie tamelijk groot. De duur van de toetreding varieert van slechts enkele weken tot meer dan anderhalf jaar (zie tabel 7.2.).

Tabel 7.2. — De duur van de toetreding (vanaf moment van formele aanmelding tot het moment van afronding van de toetreding of het interview) bij de verschillende categorieën van de geïnterviewde kandidaten

duur van de toetreding	kandidaten die al geplaatst zijn (evt. in P.O.P.)	afgewezen kandidaten en kandidaten die zich hebben teruggetrokken	kandidaten bij wie de toetreding nog niet is afgerond	Totaal
0 – 5 weken	8	2	0	10
6 – 10 weken	9	8	3	20
11 – 15 weken	10	9	10	29
16 – 20 weken	13	8	9	30
21 – 25 weken	10	8	8	26
26 – 30 weken	10	4	5	19
31 – 40 weken	9	6	10	25
41 weken tot 1 jaar	8	2	7	17
1 jaar tot 1½ jaar	13	1	5	19
langer dan 1½ jaar	5	4	0	9
Totaal	95	52	57	204

In deze paragraaf gaan we na welke regels bij de beslissing ten aanzien van het tijdstip van plaatsing een rol spelen. Een beschrijving van deze regels geeft ook inzicht in de achtergronden van verschillen in de duur van de toetreding. Het volgende is grotendeels gebaseerd op gesprekken met functionarissen⁵. Aan het eind van deze paragraaf gaan we in op de regels die aan de zogenaamde 'secundaire selectie' ten grondslag liggen.

7.3.2. Regels ten aanzien van het tijdstip van plaatsing

Het ligt het meest voor de hand om te verwachten dat kandidaten geplaatst worden in de volgorde waarin ze aangemeld zijn. Het blijkt echter dat er vele redenen zijn voor de bij de toetreding betrokken functionarissen om niet op deze wijze te werken. We zullen deze redenen hier behandelen.

A. Plaatsingsbehoefte

Bij zes van de acht onderzochte organisaties komt het voor dat personen met bepaalde, door de organisatie gewenste specifieke arbeidscapaciteiten, sneller worden

geplaatst dan andere kandidaten. Het gaat hier om wat soms wordt genoemd 'vaklieden'. Bij de ene organisatie zou een gediplomeerd hovenier direkt kunnen worden geplaatst, bij een andere organisatie een gediplomeerd timmerman. Bij één organisatie komt het voor dat men wel eens de sub-kommissie snel bijeen roept indien een kandidaat is aangemeld die men goed kan gebruiken voor een openstaande vakature. Bij een andere organisatie is het een paar keer voorgekomen dat op verzoek van de bedrijfsleiding 'de kaartenbak werd afgeroomd'. De bedrijfsleiding zit dan te springen om ('goede') werknemers met bepaalde capaciteiten. Er wordt dan nagegaan of in het bestand van aangemelde kandidaten personen zitten met de door de bedrijfsleiding gewenste capaciteiten. Deze 'afromingen' kunnen ertoe leiden dat de ernstiger gehandicapte kandidaat-werknemers langer op de wachtlijst moeten blijven staan.

B. *Plaatsingsmogelijkheden*

Bij zeven van de acht organisaties spelen bij de beslissing over het tijdstip van plaatsing, de aanwezige plaatsingsmogelijkheden een rol. Het gaat hierbij om twee aspecten. Sommige organisaties hebben gezien het aantal kandidaat-werknemers onvoldoende plaatsingsmogelijkheden. In die gevallen werkt men met een wachtlijst, die overigens soms niet geldt voor de hele organisatie.

Daarnaast kan het gezien de wensen en (het oordeel over) de capaciteiten van de kandidaat moeilijk zijn hem te plaatsen. Bij sommige van de onderzochte organisaties is de kans groot dat de kandidaat in een dergelijk geval op de wachtlijst zal komen te staan. Soms zal men proberen de kandidaat over te halen een andere arbeidsplaats te aksepteren. Weigert de kandidaat opnieuw, dan kan de wachtlijstperiode zeer lang duren. Bij minstens één organisatie kan de kandidaat dan alsnog worden afgewezen. Bij een andere organisatie worden kandidaten soms afgevoerd van de wachtlijst, omdat men er na verloop van tijd nog steeds niet in is geslaagd een geschikte plaats voor de kandidaat te vinden.

Bij de helft van de onderzochte organisaties werkt men bij de plaatsing niet volgens de volgorde van aanmelding. De volgorde van plaatsing wordt hier bepaald door de openstaande vakatures. De voor deze vakatures meest geschikte kandidaten worden het eerst geplaatst. Zo zegt een intake-medewerker: 'Je neemt niet altijd diegene die het langst wacht, maar degene voor wie we op een bepaald moment aangepast werk hebben.' Bij één organisatie worden er, indien er een vakature vrijkomt, meerdere kandidaten opgeroepen voor een 'sollicitatiegesprek'. De meest geschikte kandidaat krijgt de functie en de anderen gaan weer terug op de wachtlijst.

C. *Gevolgen van plaatsing*

In een aantal gevallen wordt de plaatsing uitgesteld omdat de betrokken functionaris problemen verwacht na de plaatsing van de kandidaat. Dit verschijnsel komt bij drie van de acht onderzochte organisaties wel eens voor. De toetreding kan dan langer

gaan duren, omdat men de kandidaat niet in iedere ploeg wil plaatsen, gezien de gevolgen die men verwacht voor bijvoorbeeld de sfeer in een ploeg.

Bij één van deze organisaties kunnen kandidaten, van wie men problemen verwacht na plaatsing, zo lang op de wachtlijst blijven, dat we niet meer van uitstel, maar van afstel van de plaatsing moeten gaan spreken. Het gaat hier om kandidaten die door de selectiecommissie zijn toegelaten, maar waarvan de personeelsfunktionaris meent dat ze bijvoorbeeld *'ongemotiveerd'* zijn, of door hun *'agressief'* gedrag niet te plaatsen zijn. Over zo'n kandidaat merkt een personeelsfunktionaris op: *'Die kan beschimmelen op de wachtlijst.'*

D. *'Bescherming van de kandidaat'*

Eerder hebben we in hoofdstuk 5 gezien dat een deel van de kandidaten bij de sociale werkvoorziening terecht komt onder dreiging van een korting op de uitkering. Bij twee organisaties tracht men de kandidaat in zo'n situatie een zekere bescherming te geven tegen de invloed van de uitkerende instantie. Hiertoe wordt de wachtlijst gehanteerd. Zolang de kandidaat op de wachtlijst staat, wordt hij niet *'lastig gevallen'* (gekort) op zijn uitkering.

E. *Urgentie-gevallen*

De toetreding heeft voor de functionarissen vaak een routinematig karakter. Dit heeft ook voor deze functionarissen nadelen. Dit kunnen ze voor een deel oplossen door *'uitzonderingen'* te creëren. Uitzonderingen bieden de mogelijkheid van flexibiliteit, terwijl (omdat het slechts om *'uitzonderingen'* gaat) de routines onaangetast blijven⁶. Een al eerder genoemd voorbeeld van zo'n uitzondering zijn de *'vaklieden'*. Een ander voorbeeld zijn de zogenaamde *'urgentie-gevallen'*. Bij vijf van de acht onderzochte organisaties wordt wel eens een kandidaat eerder geplaatst omdat men een spoedige plaatsing zeer urgent vindt voor de kandidaat zelf. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om een man die thuis erg veel spanningen heeft, vermoedelijk ten gevolge van het feit dat hij geen werk heeft. Een snelle plaatsing kan deze problemen vermoedelijk verhelpen. Soms is het de verwijzer die op een dergelijke snelle plaatsing aandringt.

Toch is het werken met dergelijke uitzonderingsgevallen niet onproblematisch. Het gevaar bestaat dat te vaak uitzonderingen worden gecreëerd. In dat geval betekent het een verstoring van de routines. Zo vertellen intake-medewerkers bij één organisatie dat ze terughoudend zijn om op basis van urgentie (*'sociale indicatie'*) te veel af te wijken van de gebruikelijke werkwijze. Te veel kandidaten als urgent bestempelen, houdt het gevaar in van willekeur.

F. *Overige omstandigheden*

Voor de volledigheid zij er op gewezen dat er enige praktische omstandigheden zijn die de duur van de toetreding kunnen verlengen. Voorbeelden hiervan zijn gebrek aan

mankracht op de afdeling Personeelszaken of het niet opsturen van informatie door een verwijzer.

7.3.3. Secundaire selectie

Na het advies van de W.S.W.(-sub)-kommissie tot toelating en de formele bekrachtiging van dit advies door het (gemeente- of schaps)bestuur, moeten op een gegeven moment beslissingen worden genomen tot plaatsing en tot het aanbieden van een dienstverband. Door het loskoppelen van deze laatste twee beslissingen creëert men bepaalde mogelijkheden. De al eerder behandelde praktijkobservatieperiode (maar ook de bij één organisatie gehanteerde arbeidsgewenningsperiode) moeten in dit licht worden gezien. Met de P.O.P. worden de beslissing tot plaatsing en de beslissing tot een dienstverband uit elkaar gehaald. Bij een P.O.P. begint de nieuwe werknemer al met werken zonder dat hij nog een dienstverband heeft.

Bij alle onderzochte organisaties komt naar voren dat men de P.O.P. gebruikt voor het verkleinen van risico's. Indien een kandidaat in de P.O.P. gaat werken, brengt dit voor de organisatie en voor de bij de toetreding betrokken functionarissen minder risico's met zich mee, dan indien de kandidaat bij de aanvang van het werk direct een dienstverband heeft. Op verschillende manieren wordt deze achtergrond van het gebruik van het P.O.P. omschreven. Zo zijn bij meerdere organisaties in de dossiers uitspraken te lezen, zoals: *'Gelet op het feit dat betrokkene nieuwe situaties niet aankan, wordt P.O.P. geadviseerd.'* Een bedrijfsarts zegt dat hij de P.O.P. adviseert als het gaat om een *'... dubieuze situatie, als een soort veiligheidsklep voor mezelf, maar ook voor de kandidaat.'* Bij een P.O.P. zit de organisatie er nog niet aan vast en vermijdt de functionaris belast met de toetreding risico's voor het geval dat de plaatsing toch geen succes blijkt. Zo zegt een bij de toetreding betrokken functionaris: *'... bovendien dat ze later niet kunnen zeggen, jullie zijn niet voorzichtig genoeg geweest.'*

Bij drie van de onderzochte organisaties hanteert men de P.O.P. indien men twijfelt aan de motivatie van de kandidaat. In de dossiers wordt dan als reden van de P.O.P. gegeven dat de motivatie van de kandidaat dient te worden getest. In bepaalde gevallen dat men de motivatie van de kandidaat twijfelachtig vindt, wordt geadviseerd tot een extra lange P.O.P. Bij één organisatie hebben we geconstateerd dat men wel eens tot een extra lange P.O.P. adviseert, omdat men vreesde dat plaatsing van de kandidaat tot moeilijkheden zou kunnen leiden.

Wellicht heeft het soms zeer regelmatige gebruik van de P.O.P. ook te maken met de omstandigheid dat die functionarissen die direct met de nieuwe werknemer te maken krijgen (zoals ploegbaas, werkmeester) vrijwel nooit zelf betrokken zijn bij de toetreding. Door het gebruik van de P.O.P. kan ook het oordeel van deze personen een rol gaan spelen bij de beslissing tot het al of niet aanbieden van een dienstbetrekking. Hoe belangrijk dit overigens werkelijk is, was voor ons niet te achterhalen.

Vooral het feit dat de P.O.P. soms wordt gezien als ‘veiligheidsklep’, als middel om de motivatie te testen, en als middel om risico’s te vermijden, vormt een reden om het gebruik van de P.O.P. te beschouwen als een secundaire selectie. De primaire selectie zit in de toetreding in de beslissing om iemand wel of niet toe te laten tot de sociale werkvoorziening. Echter, door de mogelijkheid van de P.O.P. beschikt men over een middel tot een tweede selectiemoment. Men kan de P.O.P. op deze wijze hanteren mede omdat het voor de organisatie geen enkel nadeel met zich meebrengt.

7.4. Regels bij de plaatsing

7.4.1. Regels bij de plaatsing van geïnterviewde kandidaten

In deze paragraaf zullen we ingaan op de regels die worden gehanteerd bij de plaatsingsbeslissing. We zullen ons daarbij concentreren op de vraag welk soort werk (industriële, administratief, buitenwerk, externe plaatsing) de kandidaat zal gaan doen⁷.

In onderstaande tabel (7.3.) is voor honderd van de in dit onderzoek geïnterviewde kandidaten aangegeven welke regels bij de plaatsing een rol hebben gespeeld⁸. Ook bij deze beslissing blijkt in de meeste gevallen meer dan één regel een rol te spelen. De overweging die de meeste keren voorkomt (40 keer) is de ‘voorkeur van de kandidaat’ (of nauwkeuriger geformuleerd: de voorkeur van de kandidaat zoals waargenomen door de betrokken functionaris). Dit houdt echter tevens in dat bij 60 van de geïnterviewde kandidaten de beslissing over waar de kandidaat zal gaan werken, niet (althans niet voor zover viel na te gaan) plaats vond op grond van wat de betrokken functionaris zag als de voorkeur van de kandidaat. Naast de voorkeur van de kandidaat spelen bij de plaatsingsbeslissing onder meer een rol de capaciteiten,

Tabel 7.3. — Gehanteerde regels bij de plaatsingsbeslissing bij de 100 geïnterviewde kandidaten waarvan de uitslag van deze beslissing bekend is

Regels gehanteerd bij beslissing	Aantal keren
– Voorkeur kandidaat (voor bepaald soort werk)	40
– (Beperkte) plaatsingsmogelijkheden	18
– De capaciteiten van de kandidaat	35
– Medische beperkingen	11
– Handicaptypen	12
– Arbeidsverleden	13
– Gevolgen van de plaatsing (zoals begeleidingsnoodzaak, controle-noodzaak, problemen in de ploeg of met de leiding)	26

beperkingen, handicap en arbeidsverleden van de kandidaat, de plaatsingsmogelijkheden en de te verwachten gevolgen van een plaatsing.

7.4.2. Nadere beschrijving van de regels bij de plaatsing

Bij drie van de onderzochte organisaties gaat men bij de plaatsingsbeslissing in eerste instantie uit van wat men denkt dat de voorkeur van de kandidaat is. Bij een vierde organisatie gaat men in eerste instantie uit van de plaatsingsmogelijkheden. Bij de vier overige organisaties is het een combinatie van regels die de 'voorlopige beslissing' oplevert:

- de 'voorkeur van de kandidaat' en het oordeel over de capaciteiten van de kandidaat;
- het voorradig werk en de 'voorkeur van de kandidaat';
- de 'voorkeur van de kandidaat', zijn handicap en zijn arbeidsverleden;
- het voorradig werk, het oordeel over de arbeidskapaciteiten van de kandidaat (en in veel mindere mate de 'voorkeur van de kandidaat').

Er kunnen verschillende redenen zijn waarom men soms besluit toch af te wijken van de uitkomst die deze regels zouden opleveren. Ook deze redenen verschillen enigszins per organisatie. De regels die er voor kunnen zorgen dat wordt afgeweken van de meest voor de hand liggende beslissing zijn de medische beperkingen, capaciteiten en de handicap van de kandidaat, het voorradig werk en de te verwachten gevolgen van plaatsing.

A. De voorkeur van de kandidaat

Bij zes van de acht organisaties vertellen funktionarissen dat voor hen 'de voorkeur van de kandidaat' een belangrijke overweging is bij de plaatsingsbeslissing. Toch accepteren ze de voorkeur van de kandidaat niet altijd zo maar. Soms checken de funktionarissen wel eens in hoeverre de kandidaat vasthoudt aan zijn voorkeur, bijvoorbeeld door hem ook andere mogelijkheden voor te leggen. Soms is men van mening dat kandidaten een voorkeur uitspreken op grond van 'onjuiste' verwachtingen. Bij één organisatie werd de wens van veel kandidaten om buiten te werken beschouwd als een *'hobby syndroom'*.

Hieruit wordt duidelijk dat funktionarissen invloed kunnen uitoefenen op de voorkeur van de kandidaat. Dit speelt vooral als de kandidaat bij het begin van de toetreding geen duidelijke voorkeur heeft.

Bij twee organisaties wordt de 'voorkeur van de kandidaat' niet als belangrijke overweging bij de plaatsingsbeslissing genoemd. Bij de ene organisatie stelt men: *'Het gaat erom werk te vinden dat past bij de capaciteiten, niet zozeer bij de wensen.'* Het blijkt overigens dat men in de praktijk wel degelijk rekening houdt met de wensen van de kandidaat. Bij een andere organisatie wordt deze overweging niet genoemd. Hier

beschikt men over slechts één soort werk. Door de sociale dienst moeten kandidaten die ander werk willen doen, worden verwezen naar een naburige SW-organisatie.

B. *Beperkte plaatsingsmogelijkheden*

Bij alle onderzochte organisaties spelen bij de plaatsingsbeslissing de beschikbare plaatsingsmogelijkheden een rol. Men zal de kandidaat vooral daar plaatsen waar een 'vakature' is, of waar werk voorradig is. Hier begint het bedrijfsbelang een belangrijke rol te spelen, zoals een hoofduitvoerder zegt: 'Ik kijk dan ook best wel naar het bedrijfsbelang, dat zeg ik er eerlijk bij.' Bij twee organisaties komt het wel eens voor dat kandidaten die een bepaald soort werk willen waarover de organisatie niet beschikt, worden verwezen naar een naburige organisatie waar men dat werk wel heeft.

C. *De capaciteiten van de kandidaat*

Bij alle acht onderzochte organisaties speelt het oordeel over de capaciteiten van de kandidaat een rol bij de beslissing welk werk de kandidaat gaat doen. Bij vier van deze organisaties let men bij een deel van de kandidaten hierbij op de uitslag van de arbeidskundige test. Daarnaast berust het oordeel over de capaciteiten op informatie over het arbeidsverleden van de kandidaat, de indruk die hij maakt, wat de kandidaat zelf vertelt, enz. Dit oordeel hoeft overigens niet overeen te stemmen met wat de kandidaat zelf vertelt over zijn capaciteiten. De kandidaat kan, naar het oordeel van de funktionaris, zijn capaciteiten overschatten, of 'te instabiel' zijn. Uiteraard bestaan er grote verschillen in de eisen die men stelt aan de capaciteiten al naar gelang het soort werk. Hier komen we opnieuw de vraag tegen naar 'goede kandidaten', 'vaklieden', enz. Deze zal men proberen te plaatsen op die plek waar men hen het hardst nodig heeft.

D. *Medische beperkingen*

Bij alle organisaties besluit men soms de kandidaat-werknemer toch niet het werk te laten doen dat gezien zijn voorkeur of de plaatsingscapaciteit het meest voor de hand had gelegen. De arts geeft dan aan dat dit werk moet worden afgeraden. In de meeste gevallen beperkt het medisch rapport zich echter tot het afraden van bepaalde handelingen, bijvoorbeeld: 'niet bukken of tillen'. Soms wordt dit aangegeven met een arbeidsdiagram.

E. *Handicaptypes*

Het handicap-type is vooral van belang bij de plaatsingsbeslissing als het gaat om geestelijk gehandicapten. Veel van de geestelijk gehandicapten komen in het industrieel werk terecht. De kans dat een kandidaat met zo'n handicap op

bijvoorbeeld het cultuurtechnisch objekt komt, is bij verschillende van de onderzochte organisaties veel kleiner. Bij twee organisaties hanteert men dit zelfs als tamelijk formele regel. Hierbij is van belang dat men deze categorie werknemers niet zichtbaar voor het publiek wil laten werken, of zoals een bedrijfsleider het formuleert: *'Dat kun je niet doen, want je zit bij Jan Publiek op de stoep.'*

Overigens zijn hierop ook uitzonderingen. Bij twee van de onderzochte organisaties worden wel geestelijk gehandicapte kandidaten geplaatst in bijvoorbeeld ploegen voor het onderhoud van parken en plantsoenen. Bij één van de organisaties vinden we bijna één derde van de werknemers met kode Vb (geestelijk gehandicapt) bij de buitenobjecten. (Nog opvallender is dat het deze organisatie is waar de bedrijfsarts tamelijk terughoudend is met het geven van deze kode.)

Deze laatstgenoemde organisatie beschikt, evenals twee andere van de onderzochte organisaties, over een aparte vestiging voor geestelijk gehandicapten. Hier blijkt al uit dat de aanwezigheid van een dergelijke vestiging niet hoeft in te houden dat alle geestelijk gehandicapte kandidaten ook op die vestiging worden geplaatst. Slechts bij één van de drie organisaties met zo'n aparte vestiging komen vrijwel automatisch alle geestelijk gehandicapte kandidaten op deze werkplaats (zie paragraaf 6.6.).

Toch moet, vooral bij organisaties, waar men de beschikking heeft over een aparte werkplaats voor geestelijk gehandicapten, een onderscheid worden gemaakt tussen geestelijk gehandicapten en overige kandidaten. Eerder hebben we gezien dat het soms onduidelijk is op grond waarvan de kode Vb wordt gehanteerd. Ook ten aanzien van de vraag waarom men een kandidaat wel of niet plaatst op de werkplaats voor geestelijk gehandicapten, kunnen funktionarissen geen duidelijke antwoorden geven. Dit wordt des te begrijpelijker indien men zich realiseert dat wat betreft soort werk en vereiste arbeidscapaciteiten deze werkplaats soms niet verschilt van de overige werkplaatsen. Verschillende funktionarissen merken bovendien op dat er geen duidelijke kloof is tussen de populatie op de werkplaats voor geestelijk gehandicapten en de overige werknemers. Dit betekent dat bij minstens een deel van de kandidaten de beslissing ook anders zou kunnen uitvallen. Omdat funktionarissen echter vertellen dat in de praktijk deze beslissing meestal wel duidelijk is, hebben ze hiervoor blijkbaar toch min of meer van zelfsprekende criteria ontwikkeld. Welke deze zijn, hebben we echter niet kunnen achterhalen.

We hebben ons tot nu toe beperkt tot het handicapttype 'Vb' (geestelijk gehandicapt). Hier is de invloed van het handicapttype op de plaatsingsbeslissing het duidelijkst aan te geven. Bij meerdere organisaties komen vooral de (ex-)psychiatrische patiënten op het administratief werkverband terecht. Toch is dit niet zo strikt, dat we van een duidelijke regel kunnen spreken. Bij één organisatie kwam het regelmatig voor dat CARA-patiënten werden doorverwezen naar een naburige SW-organisatie, die over meer faciliteiten beschikt ten behoeve van deze categorie werknemers. Bij verschillende organisaties krijgen epilepsie-patiënten bepaald soort werk (bij water, op steigers, enz.) niet.

F. *Arbeidsverleden*

Bij drie van de acht onderzochte organisaties vertellen functionarissen dat voor hen bij de plaatsingsbeslissing het arbeidsverleden een belangrijke rol speelt. Het arbeidsverleden van de kandidaat lijkt voor hen een indicator te zijn van wat de kandidaat kan (kapaciteiten) en soms ook van waar vermoedelijk de voorkeur van de kandidaat naar zal uitgaan. Zo vertelt een intake-medewerker bij één van deze organisaties dat hij er van uitgaat dat werk in de zelfde richting moet worden gezocht als het arbeidsverleden van de kandidaat, tenzij de kandidaat heel duidelijk signalen geeft dat hij wat anders wil. Overigens gaat het hierbij vaak niet om het specifieke werk dat de kandidaat heeft gedaan (want dat is vaak toch niet aanwezig binnen de sociale werkvoorziening), maar om globale categorieën, zoals binnenwerk, buitenwerk, administratief werk, enz. Overigens lijkt het arbeidverleden zelden een doorslaggevende rol te spelen in de plaatsingsbeslissing. Zo zou bij één van de onderzochte organisaties zeker 50 procent van de werknemers bij het kultuurtechnisch werkverband afkomstig zijn uit de industrie.

G. *Gevolgen van plaatsing*

Bij zeven van de acht organisaties houdt men bij de beslissing welk werk de kandidaat gaat doen, rekening met eventuele gevolgen van plaatsing. Soms gaat men hierbij af op de 'naam' die de kandidaat heeft. Eventuele vroegere ervaringen bij een eerder dienstverband van de kandidaat kunnen ook een rol spelen. Ook let men op de samenstelling van de ploeg of afdeling. Zo zegt een bedrijfsleider: *'Eén probleemgeval is niet zo erg, als het er maar niet te veel worden. Zo moet je een alcoholicus niet plaatsen in een groep waar al mensen met drankproblemen zitten.'* Bij één organisatie plaatst men geen mensen waarvan men moeilijkheden (agressie, ruzie) verwacht op de vestiging waar hoogwaardige, ingewikkelde producten worden vervaardigd. Dergelijke kandidaten worden geplaatst op de industriële werkplaats met het eenvoudiger werk, naar het lijkt omdat de gevolgen van eventuele problemen hier minder groot zijn.

Bij vijf van de acht organisaties let men vooral indien het gaat om een plaatsing in de buitenobjecten op eventuele problemen. Bij enkele van deze organisaties werden in het verleden de *'probleemgevallen'* (of *'sociaal gehandicapten'*, zoals iemand ze noemt) vooral in de bosploegen geplaatst. Hier is men van teruggekomen. Bij deze vijf organisaties plaatst men tegenwoordig in de regel de kandidaat niet in de buitenobjecten, indien men problemen verwacht. Plaatsing in het bos of in een plantsoenploeg betekent minder controlemogelijkheden en minder mogelijkheden tot begeleiding, omdat permanent toezicht en leiding vaak ontbreken. Die kandidaten waarbij controle of toezicht wel noodzakelijk worden geacht, komen daarom niet in een buitenploeg. Bij één organisatie heeft men overigens voor kandidaten die zelf buiten willen werken, maar waarvan men problemen verwacht, wel een alternatief.

Als zodanig funktioneerde de kwekerij. Alcoholici of *'psychisch labiele'* personen, die men niet in een plantsoenploeg wil plaatsen, kunnen hier wel terecht, omdat op de kwekerij wel permanente leiding aanwezig is. Bij een andere organisatie wordt een kandidaat, indien de bedrijfsarts een hoog ziekteverzuim verwacht, niet buiten geplaatst. Doorverwijzers anticiperen bij de aanmelding soms al op de beperkte controle- en begeleidingsmogelijkheden in de buitenobjecten. Zo schrijft een doorverwijzer over een kandidaat: *'In verband met alcoholproblemen en noodzaak tot begeleiden niet in bossen of plantsoen, zoals kandidaat wil, maar in kassen.'*

Bij een andere organisatie speelt in dit verband de Arbeidsrevalidatie-afdeling een opvallende rol. Deze A.R.A. wordt onder andere gebruikt om bepaalde kandidaten niet (direct) toe te laten tot het cultuurtechnisch werkverband. De activiteiten op deze A.R.A. sluiten overigens op geen enkele wijze aan bij het werk op het cultuurtechnisch werkverband. Dat men toch kandidaten voor dit werkverband eerst op deze A.R.A. plaatst, is vooral bedoeld als een soort motivatie-test of als afschrikking. Die kandidaten die buiten willen werken, maar waarbij men twijfelt aan de motivatie van de kandidaat, zouden op deze wijze vanzelf worden uitgeselecteerd. Sommige kandidaten zouden al helemaal niet meer in de sociale werkvoorziening willen werken, als ze horen dat ze eerst drie maanden of langer binnen moeten werken. Vooral jonge woonwagenbewoners (waarvan verteld wordt dat ze alleen buiten willen werken) worden eerst enige maanden op de A.R.A. geplaatst.

Soms verzet vooral de bedrijfsleiding zich tegen plaatsing van kandidaten van wie men problemen verwacht. De redenen dat de leiding problemen verwacht, kunnen overigens opmerkelijk zijn. Zo vertelde een bedrijfsleider dat op zijn administratief centrum geen mensen met linkse politieke opvattingen en homoseksuelen (*'en die hier openlijk vooruitkomen'*) kunnen worden geplaatst. Dit zou, aldus deze bedrijfsleider, op de afdelingen te veel problemen opleveren. Intake-medewerkers klaagden overigens over deze opstelling. Voor alle duidelijkheid, een dergelijke willekeur zijn we slechts bij één organisatie tegengekomen.

7.4.3. Regels bij detachering

Bij vijf van de zes organisaties waar detacheringen regelmatig voorkomen, hanteert men vrij duidelijke regels bij de beslissing tot al of niet extern plaatsen. Bij deze vijf organisaties stelt men enige voorwaarden aan een detachering, zoals: de kandidaat-werknemer moet voldoende 'zelfstandig' kunnen functioneren en niet te veel begeleiding nodig hebben. Over een kandidaat, die wel kan worden gedetacheerd, staat in het dossier dan ook: *'Betrokkene lijkt mij in staat zelfstandig te functioneren waarbij enige verantwoordelijkheid vereist wordt.'* Bij verschillende organisaties is men geneigd om kandidaten die grote weerzin hebben tegen het werken in de sociale werkvoorziening vanwege de *'naam'* die dit heeft, eerder op een detacheringsobject te plaatsen. Ook dan geldt echter dat als eis wordt gesteld dat de kandidaat redelijk

zelfstandig moet kunnen functioneren, niet te veel begeleiding nodig heeft, en dat de kans dat de detachering een succes wordt, vrij groot is.

Bij twee organisaties gaat men pas tot detachering over nadat de extern te plaatsen werknemer al enige tijd intern heeft gewerkt. Gedurende deze periode wordt nagegaan wat de capaciteiten zijn van de werknemer en hoeveel begeleiding deze nodig heeft. Op die manier probeert men te voorkomen dat de detachering een mislukking zal worden.

Bij drie organisaties hanteert men als regel dat *'een interne plaatsing voor een externe plaatsing gaat'*. Hiermee bedoelt men dat als men de kandidaat ook intern kan plaatsen, of men heeft intern ook het werk dat de kandidaat extern wil doen, in de regel niet wordt overgegaan tot een detachering. Bij de verschillende organisaties waar deze regel wordt gehanteerd, wordt de zelfde argumentatie hiervoor gegeven: *'Ik denk dat ik ook zorg moet dragen voor de continuïteit van het bedrijf,' 'Je moet niet alle goede mensen extern plaatsen. Ze zijn binnen de sociale werkvoorziening ook nodig.'* Wil men in dergelijke gevallen toch tot detachering overgaan, dan moeten hiervoor duidelijke redenen zijn.

Het bovenstaande kan ook worden gelezen als een illustratie van de manier waarop de verschillende, eerder beschreven regels die bij de plaatsingsbeslissing een rol spelen, op elkaar in werken. Bij de beslissing tot al of niet detacheren gaat het onder andere om de plaatsingsbehoefte, de capaciteiten van de werknemer en de gevolgen van plaatsing (vooral in termen van noodzakelijke en aanwezige begeleiding).

7.5. Overzicht van de gehanteerde regels

Alvorens in te gaan op de achtergronden van de regels zullen we een overzicht geven van de regels die een rol spelen bij de selectiebeslissing, plaatsingsbeslissing en de beslissing omtrent de duur van de toetreding.

In schema 7.1. is per beslissing aangegeven welke regels een rol spelen bij de besluitvorming. Bij de selectie-beslissing is een onderscheid gemaakt tussen regels die leiden tot afwijzing en regels die de kans op toelating vergroten. De hoofdletters bij iedere regel in het schema verwijzen naar de beschrijvingen van de regels in de voorgaande paragrafen.

Schema 7.1. — Overzicht van de regels die een rol spelen bij de beslissingen omtrent selectie, duur van de toetreding en de plaatsing

	Selectie		Duur	Plaatsing
	Afwijzingsgronden	Toelatingsgronden		
Programma	A1 Geen handicap A2 Nog te bemiddelen naar 'vrije' bedrijf B. Té grote beperkingen			D. Medische beperkingen
		I 'Vaklieden'	A. Plaatsingsbehoefte	C. Capaciteiten kandidaat F. Arbeidsverleden kandidaat
Organisatie	C. Plaatsingsmogelijkheden F. Gevolgen van plaatsing E. Motivatie kandidaat		B. Plaatsingsmogelijkheden C. Gevolgen van plaatsing	B. Plaatsingsmogelijkheden H. Gevolgen van plaatsing
	D. Wensen niet te realiseren G. Leeftijd kandidaat H. Niet-kostwinnerschap I. Morele selectie-criteria		D. Bescherming kandidaat E. Urgentie F. Praktische omstandigheden	A. Voorkeur kandidaat E. Handicap-type
Overigen				

7.6. Achtergronden van de gehanteerde regels

Op basis van de voorgaande beschrijving van de bij de toetreding gehanteerde beslissingsregels komen we tot de volgende konstateringen:

- bij de beslissingen worden niet alleen regels uit het formele programma gehanteerd, maar spelen soms ook geheel andere regels een rol;
- bepaalde elementen uit het formele programma krijgen soms in de uitvoering van het beleid een geheel eigen betekenis (te denken valt hier bijvoorbeeld aan het gebruik van de Praktijkobservatieperiode als middel tot secundaire selectie of aan het gebruik van een A.R.A.-plaatsing als motivatie-test);
- bepaalde elementen uit het formele programma krijgen in de toetreding vrijwel geen aandacht (te denken valt bijvoorbeeld aan de doelstelling 'bevordering van de arbeidsgeschiktheid').

Deze drie konstateringen, gevoegd bij een eerdere konstatering dat er soms grote verschillen bestaan tussen SW-organisaties in het gebruik van sommige elementen uit

het formele programma (zie paragraaf 4.2.4.), leidt ertoe dat we ook ten aanzien van de toetreding tot de sociale werkvoorziening de gedachte moeten laten varen dat de uitvoering van het beleid slechts een louter technische toepassing is van bestaande formele regels⁹. Daarmee kan echter de veronderstelling dat de uitvoering van het beleid in het direkt verlengde ligt van de politiek geformuleerde doelstellingen op de tocht komen te staan. Het is daarom nodig na te gaan waarom dit beeld niet klopt. Daarbij is het allereerst van belang in te gaan op de achtergronden van de tijdens de toetreding gehanteerde regels. Het gaat hierbij om drie elementen.

Programma van formele regels

In de eerste plaats ontleen de bij de toetreding betrokken funktionarissen een deel van de door hen gehanteerde regels aan het formele programma. Deze regels uit het formele programma vinden we vooral bij de selektie-beslissing. Toch zijn slechts drie van de tien afwijzingsgronden direkt terug te voeren op het formele programma. Twee andere afwijzingsgronden (namelijk een 'onvoldoende motivatie' en 'eventuele gevolgen van plaatsing') kunnen eveneens worden herleid tot het formele programma, doch hier spelen ook andere achtergronden een rol.

Op grond van de regel uit het programma dat slechts tot plaatsing wordt overgegaan met instemming van betrokkene, kan men immers 'ongemotiveerde' kandidaten afwijzen. Ook voor een afwijzing op grond van de te verwachten gevolgen na plaatsing biedt het programma mogelijkheden. Zo is volgens artikel 4 van het Besluit Dienstbetrokking Sociale Werkvoorziening indeling van de nieuwe werknemer in zowel de A-, als de B-kategorie slechts mogelijk indien '*redelijkerwijze verondersteld mag worden dat de werknemer in staat is (-) zonder verstoring van de arbeids sfeer...*' te werken. Toch lijken bij deze twee regels andere achtergronden minstens zo belangrijk. We zullen hier later nog op terug komen.

Regels ontleend aan de organisatie

In de tweede plaats ontleen de funktionarissen de regels aan de organisatie waarbinnen zij werkzaam zijn. We zouden kunnen stellen dat een SW-organisatie bepaalde eisen stelt aan de uitkomsten van de beslissingen die tijdens de toetreding worden genomen. Aan de wijze waarop de organisatie invloed uitoefent op de beslissingen tijdens de toetreding, zijn drie aspecten te onderscheiden.

De sociale werkvoorziening is ook (of misschien nauwkeuriger vooral) een bedrijf. Er worden bepaalde produkten gemaakt. Deze produkten moeten op een bepaald tijdstip af zijn, willen er geen problemen ontstaan met bijvoorbeeld opdrachtgevers, en daarmee met de continuïteit van het bedrijf. Het produkt wordt op een bepaalde manier gemaakt. Dit betekent dat een beroep wordt gedaan op bepaalde arbeidskapaciteiten. Indien deze ontbreken of in onvoldoende mate aanwezig zijn, bestaan er in principe vier mogelijke oplossingen. Drie van deze mogelijkheden (namelijk het afstoten van het produkt, het veranderen van de produktiewijze en het trainen van de

werknemers) zijn, nog afgezien van het feit dat ze vaak op korte termijn niet te realiseren zijn, voor het begrijpen van de toetreding van minder belang. Een vierde mogelijkheid, namelijk het aantrekken van werknemers met de vereiste arbeidskapaciteiten, is in het kader van de sociale werkvoorziening slechts beperkt of niet mogelijk. Toch blijkt deze plaatsingsbehoefte van de SW-organisatie van invloed op de toetreding. Deze invloed is het duidelijkst aan te wijzen in de beslissing omtrent de tijdsduur van de toetreding en in de plaatsingsbeslissing. Dit betekent echter niet dat de plaatsingsbehoefte geen enkele invloed heeft op de selectie-beslissing. In sommige gevallen proberen SW-organisaties verwijzers er toe te brengen 'vaklieden' aan te melden.

Iedere SW-organisatie heeft te maken met een toestroom van kandidaat-werknemers. De omvang en de samenstelling van deze toestroom is (op korte termijn) niet of nauwelijks door de organisatie te beïnvloeden. Dit houdt in dat zeer regelmatig, zo niet bijna altijd deze toestroom (zowel wat betreft omvang als samenstelling) niet geheel overeenstemt met de mogelijkheden om nieuwe werknemers te plaatsen. Deze mogelijkheden zijn bovendien op korte termijn vaak voor de organisatie niet te wijzigen. Hiermee hebben we een tweede manier waarop de beslissingen tijdens de toetreding afhankelijk zijn van de organisationele context. De invloed van de plaatsingsmogelijkheden op de beslissing omtrent de duur van de toetreding en de plaatsingsbeslissing is vrij duidelijk aan gegeven. In een beperkt aantal gevallen is ook de selectie-beslissing afhankelijk van de plaatsingsmogelijkheden.

Er is nog een derde manier aan te geven waarop de organisatie invloed heeft op de toetreding. Door Etzioni is gewezen op de relatie tussen de sociale controle die binnen een organisatie wordt uitgeoefend op de leden van de organisatie en de selectie van nieuwe leden (hier: kandidaat-werknemers)¹⁰.

Selectie is te beschouwen als een bepaalde vorm van sociale controle, en wel aan de poort van de organisatie. Heel algemeen gesproken, zouden we kunnen zeggen dat men eerder geneigd zal zijn tot een strengere selectie, indien de mogelijkheden tot sociale controle binnen de organisatie als beperkt worden beschouwd¹¹. We kunnen dit ook andersom formuleren. Hoe strenger de selectie is, des te minder wordt er een beroep gedaan op de sociale controle binnen de organisatie¹².

Uit dit onderzoek komt naar voren dat niet alleen bij de selectie, maar ook bij de twee andere beslissingsmomenten tijdens de toetreding rekening wordt gehouden met de te verwachten gevolgen van de plaatsing. Men anticipeert bij alle drie beslissingsmomenten op de controle-noodzaak en controle-mogelijkheden. Om verschillende redenen kan men het nodig vinden om 'toezicht' te houden op de kandidaat, of de kandidaat een intensieve 'begeleiding' te geven. Een duidelijk voorbeeld van ontbrekende controle-mogelijkheden werd in het voorgaande gegeven. Men zal bij verschillende organisaties een kandidaat waarvan men de kans op problemen na plaatsing groot acht, niet gemakkelijk in een bosploeg of plantsoenploeg plaatsen, omdat hier voortdurend toezicht erg moeilijk is.

Ook hier zien we overigens dat het bestaande programma van regels en de organisatorische eisen die worden gesteld aan de toetreding elkaar niet hoeven uit te

sluiten. Het programma geeft als mogelijkheid kandidaten af te wijzen indien 'een verstoring van de arbeidssfeer' is te verwachten. Met andere woorden, een strengere selectie op grond van te verwachten problemen met de controle over de werknemer, wordt in deze zin door het programma mogelijk gemaakt.

Overige regels

Hiermee is een belangrijk deel van de achtergronden van de regels bij de beslissingen aangegeven. Enerzijds, en vooral bij de selectie, ontlenen functionarissen de door hen gehanteerde regels aan het formele programma. Anderzijds ontlenen zij de regels aan de eisen die de organisatie stelt aan de toetreding. Deze eisen zijn gelegen in de plaatsingsmogelijkheden, plaatsingsbehoefte, en controle-noodzaak en -mogelijkheden. Toch blijkt dat hiermee niet alle gehanteerde regels kunnen worden begrepen. Een deel van de gehanteerde regels is noch te herleiden tot het programma, noch tot de eisen die de organisatie stelt.

Weliswaar bestaat er een programma van formele regels en stelt de organisatie bepaalde eisen aan de uitkomsten van de toetreding. Toch moet de konklusie zijn dat het uitvoeren van deze regels of het tegemoet komen aan deze eisen niet automatisch gebeurt. In hoofdstuk 4 werd een voorbeeld gegeven van intake-medewerkers die op grond van hun werkopvatting ('hulpverleningsideologie') bepaalde eisen vanuit de organisatie naast zich neerleggen. In dit hoofdstuk hebben we gezien dat functionarissen ook eigen opvattingen een rol laten spelen. De morele selectiecriteria en de afwijzing van gehuwde vrouwen omdat ze geen kostwinner zijn, zijn hier voorbeelden van. Blijkbaar hebben de bij de toetreding betrokken functionarissen een zekere autonomie om vanuit hun eigen opvattingen regels te hanteren tijdens de toetreding. Tot slot van dit hoofdstuk zal worden ingegaan op dit verschijnsel.

7.7. Autonomie bij de besluitvorming

Luhmann maakt een onderscheid tussen twee manieren van programmeren, namelijk konditionele programmering en doelprogrammering¹³. Konditionele programmering legt de voorwaarden vast waaronder bepaalde beslissingen dienen te worden genomen. Bij een konditioneel programma is de doelstelling nauwelijks geoperationaliseerd. Konditionele programma's dienen vaak om de ingang van een sociaal systeem vast te leggen. Het gaat er bij konditionele programma's om in hoeverre beslissingen worden genomen overeenkomstig de opgestelde regels.

Bij een doelprogramma worden niet de voorwaarden, maar de effecten van het handelen vastgelegd. De wijze waarop deze output van het systeem wordt gerealiseerd, wordt relatief open gelaten. Doelprogramma's brengen daarom, aldus Luhmann, een grotere beleidsvrijheid met zich mee dan konditionele programma's. Het programma ten aanzien van de toetreding tot de sociale werkvoorziening kan worden beschouwd als een konditioneel programma. De doelstelling van de

toetreding is weinig ingevuld. Daarentegen zijn er vele, soms zeer detaillistische voorwaarden geformuleerd ten aanzien van de tijdens de toetreding te nemen beslissingen. Toch blijkt, in tegenstelling tot wat Luhmann verwacht, dat binnen dit konditionele programma een aanzienlijke vrijheid bestaat ten aanzien van de uitvoering van het beleid¹⁴. Niet alleen bestaan er grote verschillen in de interpretatie en het gebruik van verschillende regels (zoals ten aanzien van de P.O.P., de A- en B-kategorie), maar ook bestaat er de ruimte om eigen opvattingen van betrokken functionarissen een rol te laten spelen in de besluitvorming.

Voor het begrijpen van deze autonomie zijn drie achtergronden van belang, namelijk de aard van het programma, de tegenstrijdige eisen waarmee deze functionarissen worden gekonfronteerd en de positie die zij innemen in de organisatie.

Wil een konditioneel programma functioneren zoals bedoeld, dan is het nodig dat de concepten en regels waaruit het is opgebouwd, niet al te vaag zijn. Indien de functionarissen te maken hebben met een groot aantal regels, die voor de toepassing op concrete gevallen een (te) vaag karakter hebben en onderling tegenstrijdig zijn, worden zij genoodzaakt om prioriteiten te stellen en zelf te bepalen welke regels in welke situatie gelden¹⁵. Deze achtergrond van autonomie speelt ook in de toetreding tot de sociale werkvoorziening een belangrijke rol. We zullen ons hier tot één voorbeeld beperken. In hoofdstuk 6 werd gekonstateerd dat het voor de toetreding centrale begrip 'personenkring' als een 'open begrip' moet worden beschouwd. Met het begrip personenkring wordt verondersteld dat het in concrete gevallen duidelijk is waar de grens ligt tussen 'ziekte' en 'gezondheid' en wie er vanwege 'persoonlijke redenen' en wie vanwege andere redenen werkloos is. Deze veronderstellingen gaan echter niet op. Door het open karakter van het begrip personenkring kan nauwelijks worden gesteld dat het programma ten aanzien van de toetreding de ingang van de sociale werkvoorziening vastlegt (zoals Luhmann van konditionele programma's aanneemt). Het gevolg is echter dat bij gebrek aan duidelijkheid autonomie ontstaat voor de bij de toetreding betrokken functionarissen. Ze zijn daarmee genoodzaakt andere regels te ontwikkelen ten aanzien van de interpretatie en het gebruik van het programma. Bovendien hebben ze de mogelijkheid naast het programma andere regels te hanteren.

De bij de toetreding betrokken functionarissen hebben niet alleen te maken met de formele regels. Daarnaast worden er aan hen eisen gesteld, zowel door het bedrijf als door de kandidaat-werknemers. De eisen van bedrijf en kandidaat-werknemers zullen vaak niet parallel lopen met elkaar. Bovendien kunnen deze eisen tegenstrijdig zijn met het programma. Daar komt bij dat de eisen gesteld door het bedrijf en de kandidaat-werknemers een hoge mate van onvoorspelbaarheid hebben. De enige manier om hier aan tegemoet te komen is het ontwikkelen van een voldoende mate van autonomie. "The only way to deal with this uncertain level of demand is to retain sufficient autonomy to allow a flexible response to the unexpected"¹⁶.

Deze autonomie kunnen deze functionarissen slechts ontwikkelen dankzij de unieke positie die zij innemen in de organisatie. Zij nemen een 'boundary-spanning role' in¹⁷. Deze rol geeft hen ten opzichte van andere functionarissen (bijvoorbeeld bedrijfs-

leiders) en ten opzichte van cliënten een voorsprong. Zij zijn de enigen die in directe verbinding staan met zowel het bedrijf als de omgeving van de organisatie (de kandidaat-werknemers). Zij beschikken over informatie die de anderen niet hebben. Dit leidt ertoe dat zij moeilijk controleerbaar zijn. Deze oncontroleerbaarheid geeft hen een zekere autonomie.

Samengevat, deze autonomie is een gevolg van het open karakter van het programma, een antwoord op de tegenstrijdige eisen en is mogelijk dankzij de positie die deze functionarissen innemen. Eerder werd de mogelijkheid aangegeven dat het programma van formele regels de functie van onzekerheidsreductie kan vervullen. Echter, de bij de toetreding betrokken functionarissen hebben niet alleen te maken met een onzekere omgeving, maar ook de organisatie zelf en de eisen die deze stelt, kunnen voor hen een bron van onzekerheid vormen. Juist door het ontwikkelen van enige autonomie krijgen deze functionarissen de flexibiliteit om de tegengestelde eisen op elkaar af te stemmen, waarbij ze ook nog rekening kunnen houden met de formele regels (waarop ze kunnen worden gecontroleerd). Alhoewel de aanwezigheid van formele regels voorkomt, dat de functionarissen iedere keer opnieuw moeten vaststellen welke criteria moeten worden gehanteerd bij de beslissingen, ligt juist in hun autonomie een mogelijkheid een antwoord te vinden op de onzekerheden waarmee zij worden geconfronteerd.

Ondanks het feit dat bij de toetreding tot de sociale werkvoorziening sprake is van een tamelijk uitgebreid konditioneel programma, blijkt er een aanzienlijke beleidsvrijheid te bestaan in de uitvoering van dit programma. De vraag kan worden gesteld in hoeverre deze beleidsvrijheid leidt tot willekeur in de behandeling van kandidaat-werknemers en daarmee tot rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid¹⁸. Een grote mate van beleidsvrijheid zou kunnen leiden tot een verschuiving van de doelstellingen van de sociale werkvoorziening.

Om te voorkomen dat er sprake is van rechtsongelijkheid en om bepaalde beleidsdoeleinden (zoals een stabilisatie van de omvang van de sociale werkvoorziening) te bereiken, zou men een verdere programmering van het beleid kunnen overwegen. Gelijke behandeling van kandidaat-werknemers lijkt eenduidige regels en een minimum aan beleidsvrijheid te vereisen.

Een dergelijke opstelling ten aanzien van beleidsvrijheid gaat echter voorbij aan de functie die deze kan vervullen. In het geval van de toetreding tot de sociale werkvoorziening hebben we te maken met een individualiserend beleid. Beleidsvrijheid is nodig om algemene regels te kunnen konkretiseren en individualiseren. Het is bovendien vaak niet mogelijk algemene regels zo op te stellen dat ze passen bij elke individuele situatie. Een strikte naleving van algemene regels zou zelfs een op de persoon gerichte dienstverlening onmogelijk kunnen maken.

Er zijn echter nog andere redenen waarom beleidsvrijheid van groot belang kan zijn. Door zekere marges open te laten, wordt het mogelijk om tot een soepele aanpassing te komen aan veranderende omstandigheden. Dit geeft de SW-organisaties een zekere flexibiliteit. Zo is het niet uitgesloten dat onder druk van een toenemend aantal

kandidaat-werknemers, met een tegelijkertijd optredende afname van plaatsingsmogelijkheden, het begrip personenkring op den duur, wellicht vrijwel onopgemerkt, enger is geïnterpreteerd. We hebben gezien dat de autonomie van de bij de toetreding betrokken functionarissen hen de mogelijkheid biedt een antwoord te vinden op de soms tegenstrijdige eisen die aan hen worden gesteld vanuit de omgeving van de organisatie en vanuit de organisatie zelf.

Uit het bovenstaande blijkt dat aan het verschijnsel beleidsvrijheid twee kanten zitten¹⁹. Enerzijds biedt deze de mogelijkheid tot individualiseren en tot flexibiliteit van de organisatie. Het creëren van 'urgentie-gevallen' is hier een voorbeeld van. Anderzijds kan deze vrijheid een belemmering vormen voor het bereiken van bepaalde doeleinden, zoals een stabilisatie van de omvang van de sociale werkvoorziening of een gelijke behandeling van de aangemelde kandidaten. Een voorbeeld waar de autonomie tot willekeur leidt is het afwijzen van gehuwde vrouwen omdat ze geen kostwinner zijn.

Op grond hiervan kunnen we stellen dat er grenzen zijn aan de beheersing door programmering van de toetreding tot de sociale werkvoorziening. Alhoewel deze grenzen niet duidelijk zijn aan te geven, kunnen we wel zeggen dat programmering kan leiden tot een onpersoonlijke benadering van de kandidaat-werknemer en dat het de organisatie de flexibiliteit om te reageren op nieuwe en veranderende omstandigheden ontnemt. Bovendien leidt verdere programmering tot meer regels. Het programma wordt daardoor onoverzichtelijker. Meer regels betekent ook meer interpretatiemomenten. Daardoor is het de vraag of per saldo de autonomie of beslissingsvrijheid wel afneemt door verdere programmering. Een toename van het aantal regels leidt bovendien tot de behoefte aan hiërarchische controle. Dit is een gebrekkig middel om doeleinden te bereiken. Het kan namelijk leiden tot een zeer rigide bureaucratische organisatie, die steeds minder effectief funktioneert²⁰.

De vraag blijft echter open wat de autonomie van de bij de toetreding betrokken functionarissen betekent voor de kandidaat-werknemers. Profiteren zij hier van in de vorm van een op de persoon gerichte dienstverlening of wordt de autonomie ook gebruikt om hen te controleren? Daarom zal in het volgende hoofdstuk worden ingegaan op de positie van de kandidaat-werknemer tijdens de toetreding.

8.1. Inleiding

Ondanks het bestaan van procedures, een programma van formele regels en contacten met verwijzende instanties blijft de toestroom van kandidaten voor de bij de toetreding betrokken funktionarissen een bron van onzekerheid. Het blijft voor hen onvoorspelbaar wanneer er pieken en dalen zullen optreden in deze toestroom. Onzeker is of ze de mogelijkheden zullen hebben voor plaatsing. 'It is impossible for a street-level bureaucrat to anticipate with certainty what will be asked of him or her by clients, on any given day'¹. De enige manier om aan deze onzekerheid het hoofd te kunnen bieden, is gelegen in het creëren en behouden van een zekere autonomie. Hierdoor wordt flexibiliteit verkregen die de funktionaris nodig heeft om onverwachte gebeurtenissen op te kunnen vangen².

Ook deze autonomie kan echter niet voorkomen dat iedere aanmelding telkens weer onzekerheid met zich meebrengt. Onbekend is welke eisen de kandidaat-werknemer zal stellen, hoeveel beslag hij zal leggen op de beschikbare tijd en hoeveel moeite het zal kosten aan zijn vragen tegemoet te komen. Bij iedere aanmelding bestaat opnieuw de kans dat de funktionaris te maken zal krijgen met een kandidaat die moeilijk te realiseren vragen heeft, veel tijd in beslag zal nemen, enz.. We kunnen verwachten dat dit konsekwenties heeft voor de wijze waarop de funktionarissen de kandidaat-werknemers behandelen. Zimmerman schrijft over vergelijkbare funktionarissen, werkzaam bij een uitkerende instantie: 'The practical circumstances of work may be encountered in such things as the receptionists' fond hope that applicants *will* conduct themselves properly, their sure knowledge that *some* will not, and the often demanding task of dealing with the 'oddballs' and 'troublemakers' in the context of an ongoing work routine'³.

Het anticiperen op eventuele 'troublemakers' is echter slechts één aspekt. Bovendien zal vaak pas achteraf blijken dat men te maken heeft gehad met een 'moeilijk geval'. In principe kan iedere kandidaat-werknemer door zijn opstelling of vragen het uitvoeren van de routines of een vlotte besluitvorming bemoeilijken. De mate waarin dit ook werkelijk zal optreden, staat van tevoren echter niet vast. Door het uitsluiten van alternatieven, een ondoorzichtige procedure of het selektief verstrekken van informatie kan de funktionaris de kans hierop beïnvloeden. We zouden kunnen stellen dat naarmate de kandidaat meer mogelijkheden heeft om zelf te kiezen en de

besluitvorming te beïnvloeden, de onzekerheid voor de bij de toetreding betrokken functionaris groter wordt. Het is daarom niet uitgesloten dat de functionarissen er naar zullen streven dat de weerstanden die een kandidaat-werknemer kan opwerpen, zo gering mogelijk zullen zijn. Ze zullen dan proberen zoveel mogelijk de medewerking van de kandidaat-werknemer te verkrijgen voor de procedure die zij in gedachten hebben⁴. Dit kan worden bereikt door controle over de kandidaat-werknemer.

Daarmee komen we op de vraag welke mogelijkheden de kandidaat-werknemer heeft om tijdens de toetreding invloed uit te oefenen op de beslissingen die over hem worden genomen en op welke wijze deze mogelijkheden worden beïnvloed door de functionarissen. Op deze vraag zullen we in dit hoofdstuk ingaan.

8.2. Discrepancie tussen voorkeur en beslissing

Aan de 204 geïnterviewde kandidaten is de vraag gesteld wat voor werk ze willen doen. De genoemde voorkeuren zijn weergegeven in tabel 8.1.⁵

Vervolgens is nagegaan in hoeverre de tijdens de toetreding genomen beslissingen overeenstemmen met de voorkeuren die de kandidaten tijdens het interview tegen ons uitspraken. Bij 94 van de 204 geïnterviewde kandidaten (46%) stemmen voorkeur en uiteindelijke beslissing niet met elkaar overeen. Van deze 94 kandidaten zijn er 33 afgewezen (terwijl ze wel tot de sociale werkvoorziening wilden worden toegelaten). In 33 andere gevallen is de kandidaat al met werken begonnen. In 28 gevallen loop de procedure nog en gaat het om een discrepantie tussen de voorkeur van de kandidaat en de vermoedelijke (maar zeer waarschijnlijke) uitkomst van de toetreding (zie tabel 8.2.). In 110 van de 204 geanalyseerde toetredingsgevallen is geen sprake van een discrepantie tussen de voorkeur van de kandidaat en de uiteindelijke beslissing⁶.

Belangrijk is uiteraard de vraag wat de redenen zijn dat in bijna de helft van alle gevallen de uiteindelijke beslissing niet overeenstemt met de voorkeur van de kandidaat. Bij de redenen dat kandidaten tegen hun wil worden afgewezen, vinden we de in hoofdstuk 7 beschreven selectieregels (zie tabel 8.3.). Opmerkelijk is dat in zeven gevallen de kandidaat wordt afgewezen omdat de functionarissen van mening zijn dat de kandidaat niet of onvoldoende gemotiveerd is voor de sociale werkvoorziening, terwijl de kandidaat tijdens het interview zegt wel in de sociale werkvoorziening te willen werken.

Tabel 8.1. — De voorkeuren van de kandidaten voor soorten werk

Voorkeuren	Aantal keren genoemd
Industrieel werk:	
– niet nader gespecificeerd	3
– houtafdeling	16
– metaalafdeling	2
– boekbinderij	3
– andere industriële werkzaamheden	21
Administratief werk:	
– niet nader gespecificeerd	10
Buitenwerk	
– niet nader gespecificeerd	23
– plantsoenploeg	28
– bosploeg	2
– kwekerij/tuinderij/kassen	6
– bouwploeg	7
– schildersploeg	1
Detachering:	
– niet nader gespecificeerd	10
– specifiek object genoemd	8
Overige:	
– huishoudelijke dienst (bijvoorbeeld kantine)	7
– overige werkzaamheden	9
– liever niet in sociale werkvoorziening	19
– geen voorkeur	10
– onduidelijke voorkeur of voorkeur onbekend	19
Totaal	204

Tabel 8.2. — De 94 kandidaten bij wie voorkeur en (vermoedelijke) eindbeslissing van de toetreding niet overeenstemmen (tussen haakjes het totaal aantal kandidaten voor de betreffende categorie)

	Aantal
– afgewezen kandidaten	33 (52)
– kandidaten bij wie de procedure nog loopt	28 (57)
– kandidaten die inmiddels geplaatst zijn	33 (95)
Totaal	94 (204)

Tabel 8.3. — De achtergronden van de discrepantie tussen de voorkeur van de kandidaat en de genomen beslissing bij de 33 afgewezen en de 3 formeel nog af te wijzen kandidaten⁷

Achtergronden	Aantal keer
– kandidaat heeft geen of 'onvoldoende' handicap	11
– kandidaat is nog te bemiddelen naar 'vrije' bedrijf	7
– kandidaat is niet of onvoldoende gemotiveerd	7
– men verwacht problemen na plaatsing	7
– de kandidaat heeft te ernstige beperkingen	6
– de wensen van de kandidaat zijn niet te realiseren	3
– de kandidaat is geen kostwinner	2
– de leeftijd van de kandidaat	1
– men verwacht een te hoog ziekteverzuim	1

Bij 33 kandidaten die al geplaatst zijn en bij 25 kandidaten waarvan bekend is waar ze zullen gaan werken, is eveneens sprake van een discrepantie tussen de voorkeur van de kandidaat en de uiteindelijk genomen beslissing tijdens de toetreding. Het gaat hier om twee manieren waarop is afgeweken van de voorkeur van de kandidaat. In 47 gevallen krijgt de kandidaat ander werk dan hij ons vertelt dat hij wil doen. In 11 gevallen wordt de kandidaat toch geplaatst, alhoewel hij in het gesprek dat wij met hem hadden, naar voren brengt dat hij eigenlijk niet in de sociale werkvoorziening wil werken (zie tabel 8.4.).

Tabel 8.4. — De achtergronden van de discrepantie tussen de voorkeur van de kandidaat en de uiteindelijke beslissing bij 25 nog te plaatsen en 33 al geplaatste kandidaten⁸

Achtergronden	Nog niet geplaatst	Al wel geplaatst	Totaal
– funktionaris is niet op de hoogte van de voorkeur	3	3	6
– men verwacht problemen na plaatsing	4	5	9
– gebrek aan plaatsingscapaciteit	1	10	11
– gezien handicap elders plaatsen	1	2	3
– onvoldoende capaciteiten voor het gewenste werk	4	2	6
– op grond van medisch advies elders plaatsen	–	2	2
– men verwacht problemen met de ‘motivatie’	2	–	2
– kandidaat is geplaatst volgens voorkeur ouders	–	1	1
– kandidaat wil niet in sociale werkvoorziening	4	7	11
– reden is onduidelijk	7	2	9

Er moet hierbij een onderscheid worden gemaakt in gevallen waarin bewust wordt afgeweken van de voorkeur van de kandidaat en gevallen waarin de funktionaris niet in de gaten heeft dat er wordt afgeweken van de voorkeur van de kandidaat. Alhoewel de kandidaat meestal een voorkeur voor een bepaalde soort werk uitspreekt, speelt deze voorkeur als zodanig slechts een geringe rol in de besluitvorming. De voorkeur van de kandidaat speelt vooral een rol zoals die wordt geïnterpreteerd door de bij de toetreding betrokken funktionarissen. In zes gevallen blijkt er een discrepantie te bestaan tussen de wijze waarop de kandidaat zelf zijn voorkeur ziet en de wijze waarop de betrokken funktionarissen de voorkeur van de kandidaat definiëren. In sommige gevallen denkt de funktionaris overigens wel op de hoogte te zijn van de voorkeur van de kandidaat. De kandidaat zelf noemt echter iets anders als voorkeur dan de funktionaris. Zo spraken wij een kandidaat die in een plantsoenploeg wil werken. Hij zal echter in de kwekerij worden geplaatst. Zelf gaat hij er van uit dat dit tijdelijk is en dat hij, zodra er weer plaats is, zal worden overgeplaatst van de kwekerij naar een plantsoenploeg. In het dossier lezen we echter dat de voorkeur van de kandidaat uitgaat naar de kwekerij. De intake-medewerker die wij hiernaar vroegen, meent ook dat de kandidaat het liefste in de kwekerij wil werken.

Een zelfde discrepantie bestaat er in de elf gevallen dat de kandidaat tegen ons vertelt niet in de sociale werkvoorziening te willen werken, maar toch is (wordt) geplaatst. In deze gevallen blijkt de funktionaris niet op de hoogte te zijn van de weerstanden bij de kandidaat tegen de sociale werkvoorziening of deze weerstanden wel te kennen, maar deze anders te beoordelen.

Een voorbeeld van dit laatste is een kandidaat die het liefst helemaal niet in de sociale werkvoorziening wil werken, en onder geen voorwaarde wil werken 'op het industrie-terrein' (het industrieel werkverband of het administratief centrum). De personeels-funktionaris is van het laatste op de hoogte. Mede daarom is deze kandidaat geplaatst op een extern objekt. Volgens de funktionaris voelt de kandidaat zich op het extern objekt vrij gelukkig en gaat het de goede kant op. De kandidaat vertelt echter, dat het extern objekt hem (vooral vanwege de 'naam' van de sociale werkvoorziening) zeer slecht bevalt. Hij zegt dat hij er soms niet van kan slapen.

Men zou zich kunnen afvragen hoe het mogelijk is dat in een vrij groot aantal gevallen een dergelijke discrepantie tussen het oordeel van de funktionaris en dat van de kandidaat over de voorkeuren van de kandidaat kan bestaan. Het moet niet worden uitgesloten dat de voorkeur van de kandidaat zich tussen het intake-gesprek en het interview met ons heeft gewijzigd, wellicht zonder dat de kandidaat dit zelf in de gaten heeft. Ook is het niet uitgesloten dat de kandidaat in sommige gevallen de voorkeur wel tegen ons heeft verteld, maar niet tegen de betrokken funktionaris. Daarnaast kan echter de funktionaris, om zeer uiteenlopende redenen, tot een afwijkende interpretatie van de voorkeur van de kandidaat zijn gekomen. Het probleem hier is niet zozeer dat deze afwijkende interpretatie optreedt, maar dat niemand deze afwijking heeft kunnen konstateren (en daarmee mogelijk korrigeren). De mogelijkheden van de kandidaat zelf om een intaker op dit punt te korrigeren, zijn gering. Wat een intaker met zijn interpretatie verder gaat doen, is voor de kandidaat vaak onzichtbaar. Zo is de kandidaat niet aanwezig bij de vergadering van de (sub-)kommissie. Pas als de eindbeslissing is genomen en bekend gemaakt, kan de kandidaat konstateren dat er 'iets is misgelopen'.

Uit tabel 8.4. blijkt dat in de meeste gevallen echter tamelijk bewust wordt afgeweken van de voorkeur van de kandidaat. De redenen dat men in deze gevallen afwijkt van de voorkeur van de kandidaat komen overeen met de in hoofdstuk 7 beschreven regels die worden gehanteerd bij de plaatsingsbeslissing.

In het voorgaande is duidelijk geworden dat de 'voorkeur van de kandidaat' zeker niet altijd voor de betrokken funktionarissen van doorslaggevende betekenis is. In sommige gevallen kennen zij aan andere elementen (bijvoorbeeld de capaciteiten van de kandidaat, de plaatsingsmogelijkheden van de organisatie of het noodzakelijk geachte toezicht op de nieuwe werknemer) veel meer gewicht toe. Voor een oordeel hierover gaat het om de vraag in hoeverre de redenen die funktionarissen hanteren om af te wijken van de voorkeur van de kandidaat, zijn te legitimeren, ook naar de kandidaat toe.

8.3. Meningen over invloed

Hiermee komen we op de vraag naar de mogelijkheden die de kandidaat heeft om invloed uit te oefenen op de beslissingen tijdens de toetreding. Men zou hiertoe de kandidaten om hun mening kunnen vragen. In tabel 8.5. is aangegeven in hoeverre de kandidaten van mening zijn dat ze voldoende invloed hebben kunnen uitoefenen op de beslissingen die tijdens het verloop van de toetreding worden genomen⁹.

Tabel 8.5. — *De mening van de kandidaten over de invloed die zij hebben op de toetreding*

	Aantal kandidaten
– onvoldoende invloed	59
– voldoende invloed	94
– geen mening, weet niet, enz.	51
Totaal	204

Bijna de helft van de kandidaten is van mening dat ze voldoende invloed hebben gehad op de toetreding. Negenenvijftig kandidaten zijn van mening dat ze onvoldoende invloed hebben gehad. Het komt nogal eens voor dat deze kandidaten het gevoel hebben dat ze in een bepaalde richting zijn gemanoeuvreerd die zij zelf niet wilden. Een kandidaat vertelt: *‘De personeelsfunktionaris had volgens mij het K-centrum (een extern objekt) vanaf het begin in zijn hoofd zitten (-). Later is hij ook nog een keer hier thuis geweest. Toen hadden we gedacht dat er over verschillende dingen gepraat zou worden. Maar nee hoor, alleen het K-centrum. Dat was toch wel een afknapper.’* Een ander zegt: *‘Ik vond dat ik eigenlijk een beetje in één richting werd geduwd. Het spijt me maar in het schilderen, daar zie ik geen muziek in (-). Ze hebben toch wel weinig rekening met me gehouden.’*

Toch moet men voorzichtig zijn met het op basis hiervan trekken van konklusies over de werkelijke invloed van de kandidaat tijdens de toetreding. In de eerste plaats weet een kwart van de kandidaten geen duidelijk antwoord te geven op deze vragen. Voor een deel van deze kandidaten zal een rol hebben gespeeld dat deze vraag te moeilijk was. Hier zou echter ook wel eens een rol kunnen spelen dat deze vraag bij althans een deel van de kandidaten niet aansluit bij hun belevingswereld. Ze verwachten ook niet dat ze bij iets als de toetreding tot de sociale werkvoorziening worden geacht invloed aan te wenden. Ze nemen aan dat de beslissingen buiten hen om worden genomen. Vanuit deze verwachting weten ze niet wat ze met een vraag over voldoende invloed aan moeten.

In de tweede plaats kun je je afvragen in hoeverre de kandidaten deze vragen allen op dezelfde wijze hebben geïnterpreteerd. Zo is er een kandidaat die zeer tevreden is met het werk dat hij heeft gekregen, maar toch zegt hij naar aanleiding van de vraag of hij voldoende invloed heeft gehad: *'Nee, dat niet. Ik heb geen invloed kunnen aanwenden. Het was meer een kwestie van afwachten. Het lijkt bijna toeval dat het toch het werk is geworden dat ik wil. Ik bof wat dat betreft (-). Maar invloed, nee, dat is te veel gezegd, alhoewel ik wel het gevoel had dat ze echt probeerden iets geschiks te vinden voor me.'*

Hier staat een kandidate tegenover die, alhoewel ze is afgewezen voor de sociale werkvoorziening, zegt: *'Ze hebben me goed geholpen. Ik had alleen wel willen weten dat ik ook nog afgewezen kon worden. Ik ben nu blij gemaakt met een dooie mus.'* Uit deze twee voorbeelden blijkt hoe verschillend mensen de vraag naar de invloed op de toetreding kunnen interpreteren. De eerste kandidaat let op de feitelijke beïnvloedingsmogelijkheden en moet dan konstateren dat, alhoewel hij tevreden is met het resultaat van de toetreding, weinig mogelijkheden had om invloed uit te oefenen. De tweede kandidaat let er daarentegen op of 'ze goed is geholpen'. Ze bedoelt hiermee waarschijnlijk of ze vriendelijk is behandeld. Over de uitslag van de toetreding is ze helemaal niet te spreken en invloed hier op uitoefenen kon ze niet want ze realiseerde zich niet eens dat ze ook nog kon worden afgewezen.

In de derde plaats is het ernstig de vraag in hoeverre een verschijnsel als invloed is te onderzoeken door te vragen naar de mening hierover van de betrokkenen. Deze werkwijze veronderstelt namelijk dat mensen in staat zijn aan te wijzen hoe processen van beïnvloeding verlopen. Deze veronderstelling gaat echter niet altijd op, bijvoorbeeld niet in het geval dat de voorkeur van de kandidaat-werknemer op een wellicht door hem onopgemerkte wijze wordt beïnvloed door de wijze waarop de toetreding is opgezet of door het optreden van de functionarissen. Een kandidaat kan dan het gevoel hebben voldoende invloed te hebben uitgeoefend, doch in werkelijkheid heeft zijn voorkeur zich aangepast¹⁰.

Samengevat, er is grote voorzichtigheid geboden ten aanzien van het in tabel 8.5. gepresenteerde materiaal. Het is de vraag of we op deze wijze enig inzicht krijgen in de werkelijke invloed van de kandidaat. Zelfs zou men zich kunnen afvragen of men op deze manier, gezien de optredende interpretatieproblemen, wel inzicht verkrijgt in de door de kandidaat beleefde mogelijkheden tot invloed.

8.4. De invloed van de kandidaat tijdens de toetreding

In het voorgaande hebben we gezien dat in 46 procent van de geanalyseerde toetredingsgevallen de eindbeslissing tijdens de toetreding niet overeenstemt met de wensen van de kandidaat. Dit roept de vraag op naar de mogelijkheden die de kandidaat heeft om invloed uit te oefenen op de beslissingen die over hem worden genomen. Door alleen maar aan kandidaten te vragen wat hun mening is over hun invloed, krijgen we op deze vraag een erg onbevredigend antwoord. We zullen

daarom een andere invalshoek moeten gebruiken om op de gestelde vraag een antwoord te krijgen. We zullen daarbij tevens aandacht besteden aan de wijze waarop deze beïnvloedingsmogelijkheden afhangen van het handelen van de functionarissen en de opzet van de procedures.

Allereerst zullen we enkele korte opmerkingen maken over de begrippen invloed, macht en sociale controle. Alhoewel deze termen soms als synoniem worden gebruikt, willen we ten behoeve van de hier volgende analyse een onderscheid maken tussen deze begrippen¹¹. Macht en invloed zijn beide te beschouwen als middel om doeleinden te bereiken. Zowel bij macht, als bij invloed is sprake van een intentie. In deze zin vormen macht en invloed een beperkter begrip dan sociale controle. We kunnen van sociale controle spreken, zonder dat de bedoelde effecten zijn te herleiden tot de wil van een betrokkene.

Macht is te beschouwen als een bepaalde vorm van invloed. We spreken van macht als het middel om tegen de wil van anderen doelstellingen te bereiken (ook als deze anderen dit niet willen). Dit is mogelijk omdat macht is gebaseerd op het vermogen (negatieve) sancties uit te delen. Vanwege deze sancties, is het gebruik van macht (tot op zekere hoogte) herhaalbaar.

Indien invloed is gebaseerd op de mogelijkheid tot sanctioneren, kunnen we spreken van macht. Invloed kan echter ook op iets anders gebaseerd zijn, bijvoorbeeld op overtuigingskracht, op prestige, of op informatie.

De vraag naar de mogelijkheden van de kandidaat om invloed uit te oefenen op de beslissingen tijdens de toetreding, kan nu als volgt worden gekoncretiseerd. Welke mogelijkheden heeft de kandidaat om *macht* uit te oefenen en welke *andere* mogelijkheden heeft de kandidaat om *invloed* uit te oefenen? Allereerst zal worden ingegaan op de macht van de kandidaat.

Macht is gebaseerd op het vermogen sancties uit te delen. Deze kunnen slechts worden uitgedeeld als er sprake is van afhankelijkheid. In deze zin zijn 'macht' en 'afhankelijkheid' nauw aan elkaar gekoppelde begrippen¹². Een mogelijkheid om te bepalen in hoeverre een persoon macht kan uitoefenen in zijn relatie met een organisatie (of de namens die organisatie optredende functionarissen), is door na te gaan hoe de afhankelijkheidsverhouding in die relatie ligt. Daarbij zijn de volgende aspecten van belang.

Binnen een organisatie is iemand afhankelijk van een ander in die mate waarin die ander de toegang controleert tot informatie, personen en middelen die die eerste persoon nodig heeft om zijn doelstellingen te kunnen bereiken. Macht is dan voor een belangrijk deel een functie van de mate waarin iemand de toegang controleert tot voor anderen noodzakelijke informatie, personen en middelen.

Daarnaast wordt macht bepaald door het belang dat anderen (de organisatie) toekennen aan verschillende eigenschappen ('attributen') van de persoon. Het gaat bij deze attributen om eigenschappen van de persoon waar de organisatie belang in stelt

en waar ze (gedeeltelijk) van afhankelijk is. We kunnen hierbij denken aan de deskundigheid, de vakbekwaamheid, of de mate waarin de persoon voor de organisatie 'vervangbaar' is.

Voor een meer volledig begrip van de macht die een persoon kan uitoefenen ten opzichte van een organisatie, zijn tot slot nog twee elementen van belang. In de eerste plaats is het relevant in hoeverre de persoon alternatieven tot zijn beschikking heeft¹³. De afhankelijkheid wordt groter, indien de persoon niet in staat is van alternatieven gebruik te maken of deze te ontwikkelen. Anderzijds wordt zijn macht groter, indien hij wel over alternatieven kan beschikken. In de tweede plaats kunnen individuen hun macht vergroten indien zij coalities vormen. Alhoewel dienstverlenende organisaties afhankelijk zijn van de cliënten als categorie (deze vormen immers de bestaansgrond van de organisatie), zijn ze in de regel weinig afhankelijk van de individuele cliënt. Door een coalitie te vormen, kunnen individuele cliënten de organisatie op de afhankelijkheid wijzen en zo bepaalde dingen afdwingen. De mogelijkheden om een coalitie te vormen verschillen echter.

Deze opvatting over macht en afhankelijkheid kunnen we nu proberen toe te passen op de positie die de kandidaat inneemt tijdens de toetreding. Welke mogelijkheden heeft hij om macht uit te oefenen? We zullen daartoe de vier genoemde aspecten van macht en afhankelijkheid behandelen.

Toegang tot informatie, personen en middelen

De kandidaat zou tijdens de toetreding macht kunnen uitoefenen indien hij de toegang zou controleren tot informatie, personen en middelen, die de andere partij nodig heeft om zijn doelstellingen te kunnen bereiken. Dit is slechts in heel beperkte mate het geval. Integendeel, de kandidaat is afhankelijk van informatie waarover de functionaris wel beschikt. Hieraan kan hij alleen al moeilijk zelf komen, omdat hij tijdens de toetreding ten opzichte van de organisatie nog een buitenstaander is.

Attributen

De kandidaat zou tijdens de toetreding macht kunnen uitoefenen indien hij bepaalde eigenschappen zou hebben, die door de organisatie worden gewenst (wellicht voorzover de kandidaat dit bovendien beseft).

De sociale werkvoorziening is ook een bedrijf. Dit betekent dat er behoefte bestaat aan personen met bepaalde vakbekwaamheden. Dit zou inhouden dat zogenaamde 'vaklieden' tijdens de toetreding meer invloed kunnen aanwenden dan kandidaten die niet beschikken over door de organisatie gewenste capaciteiten. Wil de kandidaat hier gebruik van maken, bijvoorbeeld door 'impression management'¹⁴, dan moet hij wel weten wat er nu eigenlijk door de organisatie wordt gewenst. Blijkbaar weten kandidaten dit niet altijd. Zo zijn we zowel kandidaten tegengekomen die hun handicap aandikken, als kandidaten die deze juist trachten te verbergen, in beide gevallen om daarmee hun kans te vergroten tot de sociale werkvoorziening te worden

toegelaten. Deze pogingen om invloed uit te oefenen, kunnen we in de meeste gevallen echter niet beschouwen als macht, omdat de kandidaat niet de mogelijkheid heeft om sancties uit te delen. Dat hij dat niet kan, heeft te maken met het volgende punt.

Alternatieven

De afhankelijkheid van de kandidaat zou eveneens minder groot zijn, indien hij over alternatieven voor een plaatsing in de sociale werkvoorziening zou beschikken. De kans hierop is echter niet groot. Verwijzing naar de sociale werkvoorziening vindt vaak pas plaats als alle andere bemiddelingspogingen zijn mislukt. Het arbeidsbureau moet bovendien bij de selectie een verklaring afleggen dat bemiddeling naar het 'vrije' bedrijf niet meer mogelijk is. Het gebrek aan alternatieven wordt geïllustreerd door de uitspraak dat 'de sociale werkvoorziening een eindstation is'. Het gebrek aan alternatieven en de onmogelijkheid deze te ontwikkelen komen heel sterk naar voren indien de kandidaat onder dwang van een uitkerende instantie bij de sociale werkvoorziening terecht komt¹⁵. De kans bestaat dat weigeren van een plaats in de sociale werkvoorziening (ook een mogelijk alternatief) gevolgen heeft (op zijn minst in de beleving van de kandidaat) voor zijn uitkering. Het soms onvrijwillig karakter van de gang naar de sociale werkvoorziening ontnemt de kandidaat ook tijdens de toetreding de mogelijkheid om macht uit te oefenen. 'If street-level bureaucracies have nonvoluntary clients then they cannot be disciplined by those clients'¹⁶.

Coalities

Personen die zich in een afhankelijke positie bevinden, kunnen door middel van coalitie-vorming proberen hun positie te versterken. De mogelijkheden daartoe zijn voor kandidaat-werknemers echter gering. De kandidaten worden individueel aangemeld, geselecteerd en geplaatst. Tussen de kandidaten bestaan in die fase weinig of (meestal) geen contacten. Pas na de plaatsing ontstaan dergelijke onderlinge contacten en daarmee de mogelijkheden tot coalitie-vorming.

De konklusie op basis hiervan kan kort zijn. De kandidaat-werknemer beschikt tijdens de toetreding niet over de macht om de beslissingen die over hem worden genomen, te laten verlopen overeenkomstig zijn wensen of voorkeuren. Omdat hij de afhankelijke partij is, kan hij dit niet afdwingen. Er kunnen echter andere mogelijkheden zijn om invloed uit te oefenen. Zo kan invloed worden uitgeoefend op basis van prestige, van overredingskracht of op basis van informatie (bijvoorbeeld kennis van de Wet Sociale Werkvoorziening en van de daarop aansluitende Besluiten). Van centrale betekenis hierbij is de waarde die door de andere partij wordt toegekend aan het eigen oordeel van de kandidaat-werknemer. Blijkbaar is het de anderen (funktionarissen) echter toegestaan te twijfelen aan de informatie die de kandidaat verstrekt of aan de wenselijkheid overeenkomstig de voorkeuren van de

kandidaat te beslissen. Deze funktionarissen bevinden zich in een situatie waarin het voor hen legitiem kan zijn af te wijken van dat wat de kandidaat als voorkeur naar voren brengt. Deze legitimatie kan voortkomen uit een professionele of ambtelijke taakopvatting. In beide gevallen bestaat deze legitimatie eruit dat het de funktionarissen niet zou gaan om hun eigen belangen. In het eerste geval wordt het afwijken van de voorkeur van de kandidaat gelegitimeerd door een beroep op de meerwaarde van professionele kennis. In het tweede geval door een beroep op een 'neutrale' en 'juiste' naleving van onpersoonlijke regels en voorschriften. In beide gevallen kan dit tevens een legitimatie zijn van de afhankelijke positie waarin de kandidaat zich tijdens de toetreding bevindt.

Ook al hebben kandidaten tijdens de toetreding niet de macht beslissingen af te dwingen, een individuele kandidaat zou nog wel invloed kunnen uitoefenen op de beslissingen. Hij is daarbij echter afhankelijk van de mate waarin funktionarissen bereid zijn om aan zijn wensen tegemoet te komen en van de mogelijkheden die zij hem bieden zijn voorkeur naar voren te brengen. Daarmee komen we op de vraag op welke wijze funktionarissen de mogelijkheden van de kandidaat om invloed uit te oefenen, beïnvloeden. Hierop wordt in de volgende twee paragrafen ingegaan.

8.5. Informatie-overdracht aan de kandidaat-werknemer

Een voorwaarde voor de kandidaat-werknemer om invloed uit te kunnen oefenen tijdens de toetreding is dat hij beschikt over informatie. Deze informatie kan betrekking hebben op verschillende onderwerpen, zoals de opzet en de doelstelling van de sociale werkvoorziening, het soort werk dat men daar heeft, het te verdienen loon, de opzet en het verloop van de toetredingsprocedure, enz.. We zullen daarom eerst ingaan op de wijze van informatie-overdracht tijdens de toetreding en op de mening van de kandidaat-werknemers over de verkregen informatie¹⁷.

Heel belangrijk is de mondelinge informatie die kandidaten krijgen van zowel funktionarissen werkzaam bij de SW-organisatie als verwijzers. Naast mondelinge informatie zou er ook nog op een andere wijze informatie kunnen worden verstrekt. Te denken valt hierbij aan rondleidingen en schriftelijke informatie. Opmerkelijk is dat slechts bij drie van de acht onderzochte organisaties de kandidaat in de regel aan het begin van de toetreding een rondleiding krijgt. Bij drie andere organisaties wordt heel zelden wel eens een rondleiding aan het begin van de toetreding gegeven als de kandidaat daar zelf nadrukkelijk om vraagt. Alhoewel zeven van de acht onderzochte organisaties de beschikking hebben over schriftelijke informatie in de vorm van een folder of informatie-boekje, is het slechts bij één organisatie regel dat kandidaten deze informatie al aan het begin van de toetreding krijgen. Bij vijf organisaties wordt deze informatie pas gegeven op of vlak voor het moment van plaatsing. Bij alle organisaties wordt er ten behoeve van de vergadering van de (sub-)kommissie een rapport opgesteld over de kandidaat. Dit rapport bevat meestal ook een pré-advies. Voor

zover wij hebben kunnen nagaan, is het slechts bij twee organisaties gebruikelijk dat de kandidaat inzage krijgt in dit rapport.

Aan de kandidaten is gevraagd of ze informatie hebben gekregen over een aantal onderwerpen tijdens het (de) eerste gesprek(ken) op de SW-organisatie¹⁸. Wanneer we hierbij buiten beschouwing laten de kandidaten die zeggen al op de hoogte te zijn geweest, evenals de kandidaten die of nog geen gesprek hebben gehad of geen duidelijk antwoord op deze vraag geven, blijkt dat men gemiddeld in bijna 40 procent van de gevallen van mening is dat men onvoldoende informatie heeft gehad over deze onderwerpen (zie tabel 8.6.).

Tabel 8.6. — De mate waarin volgens de geïnterviewde kandidaten over de volgende onderwerpen voldoende informatie is gegeven in het (de) eerste gesprek(ken) met functionarissen van de S.W.-organisatie

antwoorden	het doel en de opzet van de S.W.	het soort werk dat je in de S.W. kunt doen	de duur en het verloop van de toetreding
– nee, onvoldoende	63	45	68
– gaat wel	25	41	31
– ja, voldoende	44	65	56
– n.v.t., kandidaat zegt reeds op de hoogte te zijn geweest vóór het gesprek	36	25	16
– n.v.t., kandidaat heeft nog geen gesprek gehad	6	6	6
– onbekend/onduidelijk	30	22	27
Totaal	204	204	204

Om een antwoord te kunnen krijgen op de vraag in hoeverre functionarissen inderdaad die informatie geven op grond waarvan kandidaat-werknemers invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming, zullen we nader ingaan op drie aspecten van de informatie-overdracht. Achtereenvolgens komen aan de orde, informatie-overdracht met betrekking tot het te verdienen loon, met betrekking tot het werk dat de kandidaat kan gaan doen en de begrijpelijkheid van de verstrekte informatie.

Tijdens de interviews met kandidaten is regelmatig opgevallen dat deze niet precies weten wat de financiële konsekventies voor hen zijn van het in de sociale werkvoorziening gaan werken. Vaak zeggen kandidaten niet meer te weten dan dat ze er in ieder geval niet op achteruit of vermoedelijk iets op vooruit zullen gaan. Bij verschillende organisaties weten kandidaten pas aan het eind van de prak-

tijkobservatieperiode wat ze zullen gaan verdienen. Een kandidaat die al enige weken in deze P.O.P. werkte, zei dan ook: *'Ik heb nog geen loon gehad, dus ik weet het nog niet.'* De onwetendheid van de kandidaten op dit punt is des té opmerkelijker als we ons realiseren dat 'het loon' het op één na belangrijkste motief is dat de kandidaten noemen om weer te gaan werken¹⁹.

Op het eerste gezicht lijkt het zo voor de hand liggend en eenvoudig om een kandidaat te vertellen wat hij in de sociale werkvoorziening zal gaan verdienen. Toch blijken er redenen te zijn waarom funktionarissen vaak de kandidaat niet meer dan globale informatie over het te verdienen loon geven. In de eerste plaats weet de funktionaris vaak nog niet (zeker) welk werk de kandidaat zal gaan doen. Vaak is bij het intake-gesprek nog onduidelijk welk werk iemand kan doen. Bovendien is op dat moment vaak niet te overzien hoe een eventuele aanvulling vanuit de W.A.O. op het W.S.W.-loon zal uitvallen. Kortom, er bestaat op dit punt nogal wat onzekerheid tot het moment dat definitief bekend is welk werk de kandidaat gaat doen. Om problemen later te vermijden, laten funktionarissen dit in het vage. Dit gaat zelfs zo ver dat ze ook terughoudend zijn met het verstrekken van algemene informatie over het loon en loonstelsel in de sociale werkvoorziening, omdat *'het minste al als een toezegging wordt beschouwd.'*

Een vergelijkbaar verschijnsel zien we ook bij het geven van informatie over het voorradige werk. De funktionarissen die zijn belast met de toetreding en die de kandidaat spreken, zijn (vaak) niet de mensen die (formeel) de beslissing nemen. Dit probleem speelt vooral indien de intake-funktionaris én niet zelf aanwezig is bij vergaderingen van de (sub-)kommissie én op een afdeling werkt met een beperkte autonomie. Hij is bovendien niet diegene die bepaalt welk werk de nieuwe werknemer gaat doen. Bij deze beslissing speelt vooral de direkte werkleiding een rol. Het gevolg hiervan is dat de bij de toetreding betrokken funktionarissen soms erg voorzichtig zijn met het geven van informatie over het werk dat de kandidaat kan gaan doen. Om de zelfde reden is men soms terughoudend met het geven van rondleidingen. We vroegen aan een hoofd van een afdeling Personeelszaken waarom er bij zijn organisatie zo weinig rondleidingen werden gegeven (zelf vond hij het ook wel weinig). Dat er niet meer rondleidingen worden gegeven, hangt niet zozeer samen met een gebrek aan tijd of mankracht op de afdeling Personeelszaken, als wel met de angst dat de kandidaten dan een voorkeur voor een bepaald soort werk zullen ontwikkelen en hieraan zullen vasthouden. Hij zei over de mogelijkheid voor meer rondleidingen: *'Ik aarzel daar trouwens wel een beetje mee, want ze kunnen dan iets gaan uitkiezen, waar ze later helemaal niet geschikt voor blijken te zijn.'* Om de zelfde reden is de intake-medewerker van deze afdeling erg voorzichtig met het geven van informatie over het voorradige werk. Toezeggingen aan kandidaten of ze wel of niet zullen worden toegelaten laat hij eveneens achterwege. Er zouden anders verwachtingen kunnen worden geschapen bij de kandidaat, die hij niet kan waarmaken. Hoofd Personeelszaken, intern selektieteam en selektiekommissie kunnen immers altijd nog iets anders beslissen.

De meeste kandidaten die worden afgewezen, krijgen hiervan schriftelijk bericht. Dat

wil echter nog niet zeggen dat het de afgewezen kandidaat altijd duidelijk is waarom hij is afgewezen. In veel gevallen hanteert men voor deze afwijzingsbrief standaardomschrijvingen. Bovendien klagen veel kandidaten over de moeilijke schrijfstijl waarin deze brief is opgesteld. Een afgewezen kandidaat zei: *'Je weet niet of je te goed of te slecht bent.'*

Uit gesprekken met functionarissen bleek dat deze zich vaak wel bewust zijn van het onduidelijke en moeilijke karakter van deze afwijzingsbrieven. Toch houden ze vast aan de ambtelijke formuleringen. De omschrijving van de afwijzingsgrond moet zodanig zijn dat wordt vermeden dat bezwaarschriften tegen het afwijzingsbesluit kunnen worden toegekend alleen op basis van een slordige formulering. Men verkiest in dit geval een onduidelijke voorlichting aan de afgewezen kandidaat boven het onzekere perspectief van toegekende bezwaarschriften.

8.6 Controle over de kandidaat-werknemer

Aan de hand van deze drie voorbeelden (informatie over het loon, het aanwezige werk en de begrijpelijkheid van de verstrekte informatie) is duidelijk geworden dat er voor de bij de toetreding betrokken functionarissen soms redenen zijn om terughoudend te zijn met het geven van informatie aan de kandidaat. Indien de kandidaat over informatie beschikt, wordt de onzekerheid voor de functionaris groter. Een kandidaat, die informatie heeft, kan immers beter invloed uitoefenen op de besluitvorming. Bovendien zijn functionarissen bang dat kandidaten informatie zullen opvatten als toezegging en dit kan hen in botsing brengen met de bedrijfsleiding of de (sub-)kommissie. Door het achterwege laten of selectief verstrekken van informatie, kunnen functionarissen de mogelijkheden van de kandidaat-werknemers om invloed uit te oefenen, beperken.

We hebben hier te maken met een vorm van controle over de kandidaat-werknemers. We spreken hier van controle omdat het niet altijd de bedoeling van de functionaris hoeft te zijn de invloed van de kandidaat-werknemer te verkleinen. Men beperkt de informatie-overdracht om de kans op verstoring van de routines te verkleinen. Een kandidaat-werknemer die invloed probeert uit te oefenen, kan een weerstand zijn voor een vlotte afhandeling van de procedure.

Deze vorm van controle over de kandidaat-werknemers is slechts mogelijk, omdat noch vanuit de organisatie, noch door kandidaat-werknemers, gemakkelijk is te bepalen in hoeverre functionarissen informatie-overdracht achterwege laten. Juist ten aanzien van informatie-overdracht aan kandidaat-werknemers hebben de bij de toetreding betrokken functionarissen een grote mate van autonomie. *'The way the street-level bureaucrat distributes information to clients is largely beyond the effective supervision of the agency'²⁰.*

Ook op andere manieren wordt voorkomen dat de kandidaat-werknemer te veel weerstanden kan opwerpen in de procedure²¹. De beslissing wordt genomen tijdens

de vergadering van de (sub-)kommissie. Hierbij is de kandidaat niet aanwezig. De mogelijkheid ontbreekt de kandidaat om de leden van deze commissie direct informatie over hem zelf te geven. Door deze buitensluiting worden zijn mogelijkheden om invloed uit te oefenen aanzienlijk verkleind. Deze buitensluiting heeft overigens nog een ander effect. Op deze wijze wordt de monopoliepositie van de bij de toetreding betrokken functionaris op informatie over de kandidaat-werknemers bevestigd²². Niet alleen geeft hem dit een zekere autonomie, maar deze werkwijze voorkomt bovendien tijdens de vergadering van de (sub-)kommissie dat deze functionaris kan worden tegengesproken door de kandidaat. Bovendien wordt door deze buitensluiting benadrukt dat niet de kandidaat zelf, maar anderen de beslissingen nemen.

8.7. Slot

In dit hoofdstuk is nagegaan in hoeverre de kandidaat-werknemer tijdens de toetreding mogelijkheden heeft invloed uit te oefenen op de beslissingen die over hem worden genomen. Al op het moment dat de kandidaat bij de sociale werkvoorziening terecht komt, bevindt hij zich in een afhankelijke positie. Deze afhankelijkheid betekent dat de kandidaat geen macht heeft om de beslissingen te laten overeenkomen met zijn wensen. Ook andere, niet op macht gebaseerde, mogelijkheden om invloed uit te oefenen lijken beperkt. Hij is hierbij altijd afhankelijk van de bereidheid van functionarissen om rekening te houden met zijn wensen of voorkeuren. Van belang is hierbij dat het functionarissen blijkaar is toegestaan te twijfelen aan de wenselijkheid te beslissen overeenkomstig de voorkeuren van de kandidaat.

De mogelijkheden voor de kandidaat-werknemer om invloed uit te oefenen, worden soms nog verder beperkt door het optreden van de bij de toetreding betrokken functionarissen. De werksituatie van deze functionarissen en de daarmee verbonden onzekerheden leiden er soms toe dat deze praktijken ontwikkelen, die voor hen de situatie werkbaar houden, doch die tegelijk de mogelijkheden van de kandidaat-werknemer om invloed uit te oefenen, beperken. Het achterwege laten van deze controle-activiteiten kan de kans vergroten dat de kandidaat voor onverwachte problemen zorgt, moeilijk te realiseren vragen stelt en probeert zijn wensen gerealiseerd te krijgen.

Deze controle-activiteiten hoeven niet volgens een van tevoren opgesteld plan te zijn ontwikkeld. Integendeel, ze zullen vaak ongemerkt zijn ontstaan en hebben op den duur een vanzelfsprekend karakter gekregen. Ze blijven voortbestaan omdat ze de mogelijke weerstanden van de kandidaat-werknemer tegen een vlotte afhandeling van de procedures verminderen. Alhoewel veel functionarissen de opvatting zullen delen dat de eigen mening van en informatie-overdracht aan de kandidaat-werknemer van groot belang zijn, komen ze er in de praktijk soms niet toe overeenkomstig deze opvatting te handelen. In deze zin is een 'kliënt-gerichte' benadering inderdaad 'structurally unlocated', dat wil zeggen vragen om moeilijkheden²³.

Kontrole-activiteiten, zoals een beperkte informatie-overdracht, zijn slechts mogelijk dankzij twee kondities. Enerzijds dankzij de autonomie die de funktionaris heeft ten opzichte van zijn organisatie. Daardoor is hij moeilijk te controleren. Anderzijds veronderstellen deze controle-activiteiten afhankelijkheid aan de zijde van de kandidaat-werknemer. Onder meer door het ontbreken van alternatieven is hij niet in staat het verstrekken van informatie af te dwingen. Tegelijk echter bevestigen dergelijke controle-activiteiten deze afhankelijkheid en vermoedelijk versterken ze het gevoel afhankelijk te zijn.

Hoofdstuk 9

**DE BETEKENIS VAN DE GANG NAAR
DE SOCIALE WERKVOORZIENING**

9.1. Inleiding

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de vraag hoe de W.S.W.-kandidaten staan tegenover plaatsing in de sociale werkvoorziening. Eerder (in hoofdstuk 3) werd bij de beschrijving van de W.S.W.-kandidaten een onderscheid gemaakt in drie typen kandidaten. Dit onderscheid lijkt hier opnieuw van belang. Tussen enerzijds de kandidaten behorend tot type I (kandidaten zonder arbeidsverleden), en anderzijds de kandidaten behorend tot de typen II en III (kandidaten met een arbeidsverleden), bestaat een verschil in uitgangssituatie. Voor de schoolverlaters is de weg naar de sociale werkvoorziening in de eerste plaats (gewoon) 'gaan werken'. Vragen over eventuele verschillen tussen het 'vrije bedrijf' en de sociale werkvoorziening, of over eventuele vervelende kanten van het in de W.S.W. gaan werken, lijken in veel gevallen niet aan te sluiten bij de belevingswereld van deze kandidaten. De weg naar de sociale werkvoorziening lijkt voor hen tamelijk vanzelfsprekend. Dit wordt mogelijkerwijs versterkt doordat bij een deel van deze kandidaten, de toetreding buiten hen om lijkt te gaan, en vooral wordt geregeld door de school of ouders. Het ongeproblematiseerde van de gang naar de sociale werkvoorziening hangt zeker bij leerlingen van het buitengewoon onderwijs samen met het feit dat de scholen de leerlingen hier vaak al op voorbereiden en dat veel van de medeleerlingen ook naar de sociale werkvoorziening gaan.

Overigens wil het bovenstaande niet zeggen dat het voor andere betrokkenen ook zo'n vanzelfsprekende en ongeproblematiseerde situatie is. Voor ouders en voor schoolleiding is de keuze tussen 'vrije bedrijf' of sociale werkvoorziening wel degelijk een keuze waar soms veel aandacht aan wordt besteed.

We zijn in dit onderzoek enkele gevallen tegengekomen dat vooral de ouders toch liever zien dat hun kind niet bij de sociale werkvoorziening terecht komt. Tot slot, om het bovenstaande nog enigszins verder te nuanceren, we zijn ook enkele kandidaten tegengekomen die wel degelijk tot type I zijn te rekenen, maar toch wel grote moeite hadden om op de 'sociale werkplaats' te (gaan) werken.

Voor de kandidaten die we eerder tot de typen II (instabiel arbeidsverleden) en III (stabiel arbeidsverleden) hebben gerekend, ligt de gang naar de sociale werkvoorziening in veel gevallen wat problematischer. Deze mensen hebben een arbeids-

verleden, zijn uitgestoten uit het arbeidsproces, zijn soms werkloos, soms geheel of gedeeltelijk arbeidsongeschikt verklaard, en leven van een uitkering. Uit onderzoeken onder werklozen, bijstandontvangers, enz. is wel iets bekend over de leefsituatie van deze categorieën. De belangrijkste konklusies uit deze onderzoeken lijken in grote lijnen ook van betekenis voor dit deel van de W.S.W.-kandidaten. De leefsituatie van deze mensen wordt in veel gevallen naast financiële problemen ook gekenmerkt door onder andere een verlies van kontakten, een verlies van regelmaat en soms van een doel in het leven, een verlies van status en het soms worden gekonfronteerd met vooroordelen over uitkeringsontvangers¹.

Gegeven deze situatie zou nu kunnen worden verwacht dat de sociale werkvoorziening voor deze mensen een goede oplossing betekent. De sociale werkvoorziening biedt immers de mogelijkheid om de status van 'in-actieve', 'uitgestotene' of 'onbruikbare' weer te verlaten en te verwisselen voor die van 'werknemer'. We zullen in het volgende nagaan in hoeverre de gang naar de sociale werkvoorziening inderdaad als zodanig wordt beleefd.

9.2. In de klem tussen verschillende organisaties

Veel van de W.S.W.-kandidaten hebben, zeker voor hun gevoel, in het verleden 'in de klem' gezeten tussen verschillende organisaties. Vaak spelen hier problemen met een uitkering een rol. De start van de toetreding tot de sociale werkvoorziening betekent hier in een aantal gevallen geen echte breuk mee. Integendeel, soms wordt ook de weg naar de sociale werkvoorziening voor de kandidaat hierdoor gekenmerkt. We zullen hiervan een drietal voorbeelden geven.

Voorbeeld I

Het gaat hier om een man, die sinds een aantal weken is begonnen in een praktijkobservatieperiode op een extern objekt. Sinds hij een ongeluk heeft gehad op zijn werk (ruim tien jaar geleden), heeft hij last van zijn rug. Hij heeft hiervoor destijds onder andere in het ziekenhuis gelegen. Zijn oorspronkelijke beroep kan hij niet meer uitoefenen. Sinds zijn ongeluk heeft hij verschillende baantjes gehad, maar deze moest hij steeds om verschillende redenen weer opgeven. Hij vertelt hierover het volgende: *'Ik ben toen terecht gekomen in een baantje, dat was wat onderhoud- en bestelwerk. Dat werd op een gegeven moment alleen nog maar bestelwerk. Dan moet je in je eentje een wasmachine afleveren. Dat werd veel te zwaar. Dat was niet meer te doen. Ook van de specialist mocht ik dat werk niet meer doen. Ik ben toen ontslagen, zogenaamd wegens reorganisatie, nou dan weet je het wel, dat kan alles zijn. Dat konden ze ook doen omdat ik door de arts van het G.A.K. arbeidsgeschikt was verklaard. Toen ben ik in de W.W. gekomen. Ik ben toen op een gegeven moment rijles gaan geven. Ik werkte toen als instrukteur bij een rijsschool. Dat ging een tijdje goed, maar toen veranderden ze dat opeens. Je zou niet meer in dienst zijn, maar voor eigen risico gaan rijden. Je krijgt van hun de auto en de klanten. Nou dat meisje, dat daar altijd de telefoon opnam,*

gaf alle klanten aan haar twee broers. Die reden wel 80 of 100 uur in de week, maar de rest kon bloeden. Dat ging dus op een gegeven moment niet meer. Dat was helemaal geen haalbare kaart.

Later stond er een advertentie in de krant waarin een route-verkoper werd gevraagd. In feite dus een vertegenwoordiger. Daar heb ik op gesolliciteerd en daar kon ik toen beginnen. Dat heb ik in totaal zo'n twee jaar gedaan. Op een ochtend hebben ze me toen bewusteloos in bed gevonden. Dokter erbij, naar het ziekenhuis. Nou, het hart was het niet, maar wat het wel was, is altijd onduidelijk gebleven. Vermoedelijk toch de spanningen van het werk (-). Ik ben toen in de ziektewet terecht gekomen. De huisarts vond het beter dat ik dat werk niet meer ging doen. Het was te inspannend voor mij. Toen heeft de arts van het G.A.K. me arbeidsgeschikt verklaard, opnieuw. Hij zei, dat ik 's maandags de W.W. in moest. Hij zei, wacht even. Hij liep even weg, kwam weer terug en zei, maandag zit U in de W.W. Nou, dat is inmiddels de R.W.W. geworden. Ik zit nu zo'n 7 jaar thuis. Ik ben altijd blijven proberen om aan de slag te komen. Toch blijven solliciteren. Maar het is iedere keer hetzelfde. Dan vertel je dat je werkloos bent, dat je last van je rug hebt, dan zeggen ze: 'U hoort nog van ons...' Nou, dan weet je wel weer hoe laat het is (-). Ik had altijd al liever aan de gang gewild. Ik heb er twee jaar om moeten leuren bij de sociale werkvoorziening. Niet vanwege de rug. Ze hebben een keuring voor mij aangevraagd bij de W.A.O. Verschillende keren bij de A.A.W. Dan was het dit, dan weer dat. Iedere keer weer om een andere reden afgekeurd. Op een gegeven moment ben ik door een specialist hier in het ziekenhuis afgekeurd. Maar ik heb er nooit een uitkering voor gekregen. Tientallen keren ben ik gekeurd, maar een uitkering heb ik nooit gekregen. Ik krijg er een sik van (-). Ik ben nu al 6 of 7 jaar aan het rommelen. Het is net alsof ze denken dat ik de zaak bedonder of simuleer. Ik leer er wel mee leven.'

Over zijn contacten met de sociale voorziening vertelt hij: *'Die man van de sociale werkvoorziening wilde dat ik eerst naar de A.R.A. ging. Hij wilde de lopende zaak van de A.A.W. afwachten, want dan zou ik wel in de A.R.A. kunnen.'* Toen vervolgens deze man echter geen A.A.W.-uitkering kreeg, moest een andere instantie de A.R.A. betalen: *'Dat had de gemeente moeten betalen. Maar die deed er niks aan. Toen is de zaak maar blijven liggen. Ik had er toen met het arbeidsbureau over gepraat en die hebben de zaak opnieuw aangekaart. Ik ben toen bij een andere man van de sociale werkvoorziening geweest. Ik heb met hem gepraat en hij zou voor mij een keuring aanvragen. Dan zou het binnen 3 maanden rond zijn. Toen het vier maanden duurde, heb ik hem opgebeld om te vragen waarom het zo lang duurde met die keuring. Hij zei: 'Volgens mij wil je helemaal niet hier werken en je hebt bovendien niet eens een W.A.O.-uitkering, dus je hebt vast ook geen handicap en verder bekijk je het maar' en gooide de hoorn op de haak. Ik ben toen weer naar het G.A.B. gestapt en heb het hun verteld. Die zeiden tegen mij je moet een brief schrijven naar B. en W. Dat heb ik toen gedaan.'* Alles bij elkaar heeft het bijna twee jaar geduurd voordat hij met werken kon beginnen.

Voorbeeld 2

Hier gaat het om een man, die al 10 jaar niet meer werkt. Hij is onlangs afgewezen voor de sociale werkvoorziening. Hij heeft een gedeeltelijke W.A.O.-uitkering, die wordt aangevuld vanuit de W.W.V. Hij heeft volgens zijn zeggen zeer veel gesolliciteerd, maar zonder succes. Omdat hij vermoedde dat zijn sollicitaties telkens stukliepen op zijn W.A.O.-uitkering, heeft hij zelfs het volgende experiment uitgethaald: *'Ik heb de laatste keer bij bedrijf X gewerkt. Ik heb daar verzwegen dat ik een W.A.O.-aanvulling heb, omdat ze me anders niet genomen hadden. De keuring door de dokter was goed. Ik heb vier weken in de nachtdienst gewerkt. Na twee maanden zou ik een vaste aanstelling krijgen. Toen kwamen ze er achter dat ik WAO had. Ik moest op kantoor komen en kreeg een nieuwe keuring door de zelfde dokter. Ze hebben me er toen uitgewerkt.'* Alhoewel de sociale werkvoorziening hem erg afschrok, wilde hij dat toch wel doen. Het was de enige oplossing die hij nog zag. Uiteindelijk werd hij afgewezen. Hij heeft nog wel een bezwaarschrift ingediend, maar zonder succes. Hij begrijpt niet waarom hij is afgewezen, terwijl hij toch een WAO en een handicap heeft.

Voorbeeld 3

Dit voorbeeld betreft een man van middelbare leeftijd. Hij heeft op dit moment een W.W.V.-uitkering. Hij heeft in de A.R.A. gezeten en zelfs enige tijd op een productieafdeling in de P.O.P. Hij zegt dat hij moeilijk kan lopen en niet kan fietsen. Hij is verschillende keren geopereerd. Hij is een aantal jaren geleden volledig afgeschat voor de W.A.O. en in de W.W.V. terecht gekomen. De bedrijfsarts van de S.W.-organisatie schrijft over deze man: *'Gezien medische achtergrond is een aangepaste functie noodzakelijk: niet langdurig staan of zitten, geen rugbelasting, beperkt gebruik rechterarm.'* Na de A.R.A.-periode is een rapport over deze man opgesteld, waarin valt te lezen: *'De werkleiding karakteriseert betrokkene als gespannen, kwetsbaar, prikkelbaar. Hij wordt nauwelijks in staat geacht regelmatige arbeid te verrichten gezien zijn nagenoeg dagelijkse klagen over nek, arm, handklachten. Een volle werkdag is niet haalbaar (-). Lettend op complex van problemen, alsmede met kandidaats goede wil, is het ons wenselijk betrokkene te plaatsen voor halve dagen (-). Medische en maatschappelijke opvang is noodzakelijk.'* De praktijkobservatieperiode werd echter voortijdig afgesloten, met als argument: *'Aangezien U wegens ziekte niet tot regelmatige arbeid in staat bent.'* Hiermee was echter de geschiedenis nog niet afgelopen. Volgens de kandidaat wil de sociale dienst, nu blijkt dat hij inderdaad niet kan werken, het geld van het G.A.K. terug dat de Sociale Dienst meent ten onrechte aan deze man te hebben uitgekeerd. Hiermee is de al tijden lopende geschiedenis van de W.A.O.-afschatting weer aktueel en dreigt hij tussen twee organisaties in de klem te komen.

Uit bovenstaande voorbeelden moet niet de indruk ontstaan dat deze situatie bij alle kandidaten voorkomt. Toch zouden deze drie voorbeelden wel uit te breiden zijn tot een behoorlijke lijst van W.S.W.-kandidaten, die zowel voor als tijdens de toetreding het gevoel hebben dat ze 'in de klem' zitten tussen verschillende organisaties.

9.3. Problemen met uitkeringen

De wijze waarop de W.S.W.-kandidaten de weg naar de sociale werkvoorziening beleven, wordt, ten minste bij een deel van hen, mede bepaald door het feit dat ze te maken hebben of recent te maken hebben gehad met problemen met uitkeringen. Het gaat hier om verschillende soorten problemen, zoals recente afschattingen op de W.A.O. (waardoor de W.A.O.-uitkering terugloopt en de kandidaat geheel of gedeeltelijk in een werkloosheidsuitkering terecht komt), en kortingen op de R.W.W.-uitkering. Acht kandidaten hebben te maken gehad met beroepskwesties rond hun W.W.- of W.A.O.-uitkering. Een aantal kandidaten vertelt dat er problemen rond hun uitkering op korte termijn dreigen. In totaal spelen dit soort problemen bij 45 van de 179 kandidaten die leven van een uitkering. In zeven gevallen gaat het daarbij om (dreigende) kortingen op een R.W.W.-uitkering, in twee gevallen gaat het om een W.W.-uitkering en in de overige gevallen gaat het om afschattingen in de W.A.O.

Weliswaar lijken de meeste van deze problemen los te staan van de aanmelding bij de sociale werkvoorziening, maar dit is in de belevingswereld van een groot deel van deze kandidaten niet het geval.

9.4. Dwang van uitkerende instanties

Voor de wijze waarop de kandidaten tegenover de sociale werkvoorziening staan, is van belang dat een deel van de kandidaten zegt niet in de sociale werkvoorziening te willen werken. Toch zijn ook deze kandidaten bij de sociale werkvoorziening aangemeld. In totaal gaat het om 35 personen, waarvan acht helemaal niet willen werken. De andere 27 zeggen wel te willen werken, maar niet in de sociale werkvoorziening (zie tabel 9.1.).

Tabel 9.1. — De wensen van de kandidaten om wel of niet (in de sociale werkvoorziening) te werken

	aantal kandidaten
– kandidaat wil wel werken, maar niet in de sociale werkvoorziening	27
– kandidaat wil helemaal niet werken	8
– kandidaat wil wel in de sociale werkvoorziening werken	137
– onbekend/onduidelijk	32
Totaal	204

Ten aanzien van deze tabel moeten een aantal opmerkingen worden gemaakt. Er is tijdens de interviews niet rechtstreeks aan de kandidaten gevraagd of ze eigenlijk wel in de sociale werkvoorziening wilden werken. De interview-aantekeningen zijn na afloop van de interviews bekeken, om na te gaan welke kandidaten zich duidelijk hebben uitgesproken tegen plaatsing in de sociale werkvoorziening. Dit verklaart mede waarom er in vrij veel gevallen besloten is tot de categorie 'onbekend/onduidelijk'.

Bij de kandidaten die zeggen helemaal niet te willen werken, vinden we een paar gescheiden vrouwen met kleine kinderen, een aantal mensen die vinden dat ze té gehandicapt zijn om nog te werken en een paar oudere vrouwen die niet meer willen werken.

Men zou zich kunnen afvragen, hoe het mogelijk is dat er kandidaten bij de sociale werkvoorziening worden aangemeld, die zelf zeggen dat ze niet in de sociale werkvoorziening willen werken. Eén van de redenen, en wellicht de meest belangrijke, is de dwang vanuit uitkerende instanties. Van de 204 kandidaten die wij spraken, noemden 25 van hen dwang door een uitkerende instantie als reden (één van de redenen) waarom ze bij de sociale werkvoorziening terecht zijn gekomen².

In het volgende zullen enige voorbeelden worden gegeven van kandidaten die zeggen onder dwang van een uitkerende instantie bij de sociale werkvoorziening terecht te zijn gekomen.

Voorbeeld 1

Het eerste voorbeeld betreft een man, die twee weken voor het interview bericht heeft ontvangen dat hij over ongeveer drie maanden in de sociale werkvoorziening kan beginnen. Hij zal eerst een tijdje in de A.R.A. komen. Hij heeft tot zijn trouwen bij zijn vader in de zaak gewerkt. Daarna is hij in de bouw gaan werken, vooral omdat dat beter verdiende. Bijna tien jaar geleden heeft hij op zijn werk een val gemaakt van negen meter. Het werken lukte vanaf die tijd niet meer. Een omscholing is mislukt. Enkele jaren geleden is hij 'definitief' afgekeurd. Sinds die tijd heeft hij niet meer gewerkt. Hij heeft nog altijd last van één kant van zijn lichaam. Met één arm kan hij moeilijk tillen. Tijdens het gesprek klaagt hij over de financiële situatie waarin zijn gezin is beland. Vorig jaar is hij opnieuw gekeurd. Na vijf eerdere keuringen waarin hij volledig werd afgekeurd, werd hij nu voor 50 procent goed gekeurd. Dit begrijpt hij niet.

'Ik ben toen door het G.A.K. naar het arbeidsbureau gestuurd. Die hebben me naar de sociale werkvoorziening gestuurd. Zowel het G.A.K. als het arbeidsbureau zeiden: 'Als U niet gaat, dan wordt Uw uitkering in gevaar gebracht.' Je bent toch wel gedwongen om te gaan. En dan bovendien al die mensen (-). Ze hebben me gestuurd. Uit mezelf was ik er nooit naar toegegaan (-). Ik zag het helemaal niet zitten. Doordat ik zolang thuis zat, had ik dat allemaal niet verwacht. Ik dacht dat ik daarvoor te oud was. Als je uitkering in gevaar komt, moet je wel werken.'

Ook in gesprekken met funktionarissen heeft hij verteld dat hij helemaal niet in de SW wil werken. Als hij niet gedwongen was, dan deed hij het niet.

Voorbeeld 2

Hier gaat het om een man van halverwege de twintig, die al vele jaren in de bijstand zit. Hij zegt dat hij in het verleden problemen heeft gehad met 'drugs', die echter geheel voorbij zijn. Hij heeft ruim twee jaar pro deo gewerkt op een tuinbedrijf. Hij is sinds anderhalf jaar bezig voor zichzelf een biologische tuinderij op te zetten. Hij is echter door de sociale dienst aangemeld voor de sociale werkvoorziening, alhoewel hij dit zelf helemaal niet wil. Ook heeft hij een korting op zijn R.W.W.-uitkering gehad. De motieven van de sociale dienst worden duidelijk in een notitie van de directeur van deze dienst, die over de kandidaat schrijft: *'De heer A. zal hebben te kiezen tussen loondienst (W.S.W.) of zelfstandigheid. In beide keuzen is er geen plaats meer voor bijstand.'* De kandidaat vertelt dat hij een brief heeft ontvangen van de sociale dienst waarin wordt gesteld dat hij ten eerste in verband met zijn uitkering niet meer in de tuin mag werken, en ten tweede dat hij akkoord moet gaan met de voordracht voor de sociale werkvoorziening. Bij de bedrijfskeuring heeft hij aan de arts verteld, dat hij helemaal niet in de sociale werkvoorziening wil werken. Daarop heeft de arts de keuring afgebroken. Enige tijd later heeft een tweede keuring plaatsgevonden. De arts schrijft in het dossier naar aanleiding van deze tweede keuring: *'Niet geschikt voor arbeid in W.S.W. op karakterologische en sociale gronden.'* Vervolgens is deze man afgewezen.

Voorbeeld 3

Het derde voorbeeld gaat over een ongehuwde vrouw van middelbare leeftijd. Het grootste deel van haar leven heeft ze als hulp in de huishouding gewerkt. Sinds enige jaren heeft ze een R.W.W.-uitkering. Ze vertelt dat ze twee jaar geleden 'overspannen' is geworden. Het liefste wilde ze weer huishoudelijk werk gaan doen, eventueel voor halve dagen. De sociale dienst is tegen haar over plaatsing in de sociale werkvoorziening begonnen. Ze vindt dat ze door de sociale dienst is gedwongen. Ze vertelt dat als ze niet naar de sociale werkvoorziening zou gaan, ze dan geen uitkering meer zou krijgen. Ze stond oorspronkelijk zeer negatief tegenover de sociale werkvoorziening. Toch is ze er nu blij mee dat ze er werkt. *'Je kunt hier je eigen tempo bepalen. Het is lekker warm hier. Hier hoef je niet in de regen buiten ramen te lappen. Je krijgt alles op zijn tijd. Het is hier gezellig op het atelier.'*

9.5. Het stigma van de sociale werkvoorziening

Voor velen is de gang naar de sociale werkvoorziening niet in alle opzichten een even plezierige belevenis, vanwege het beeld dat ze van de W.S.W. hebben en het stigma dat ze ervaren. Dit komt ook al naar voren in de termen die mensen gebruiken als ze het over de sociale werkvoorziening hebben. Veel kandidaten praten niet over de sociale werkvoorziening of W.S.W., maar, om enige voorbeelden te geven, van de *'krukkenploeg'*, *'de maffiesfabriek'*, *het gekkenschooltje'*, *'de invalidenfabriek(-ploeg)'*, *'de kneusjesfabriek'*, *'het gekken (debielen)werkplaatsje'* enz. Welke termen overigens hanteert, verschilt enigszins per plaats.

We hebben in de verslagen van de interviews met de kandidaten nagegaan hoeveel kandidaten laten blijken dat ze het stigma hebben ervaren³. De helft van de kandidaten heeft tijdens het interview geen opmerkingen in deze richting gemaakt (zie tabel 9.2). Een deel van de overige kandidaten vertelt dat men wel met negatieve opmerkingen in de naaste omgeving is gekonfronteerd, maar geeft geen aanwijzingen deze zelf te delen. Ongeveer dertig procent van de kandidaten staat of stond zelf zeer negatief tegenover de sociale werkvoorziening. Een deel van deze mensen vertelt er inmiddels 'overheen' te zijn. De manier waarop deze mensen dat vertellen, doet vermoeden dat het hier om een soort verwerkingsproces gaat. Bij één categorie van de kandidaten treffen we vrijwel geen aanwijzingen aan dat ze het stigma ervaren. Het gaat hier om de 'geestelijk gehandicapte' schoolverlaters.

Tabel 9.2. — De mate waarin door kandidaten een stigma op de sociale werkvoorziening is ervaren

	aantal kandidaten
– kandidaat heeft een negatief beeld van de sociale werkvoorziening	36
– kandidaat heeft negatief gestaan, maar zegt er 'overheen' te zijn	25
– kandidaat heeft te maken gehad met negatieve opmerkingen in omgeving	36
– kandidaat maakt geen opmerkingen hierover	107
Totaal	204

De inhoud van het ervaren stigma bevat verschillende elementen. In gesprekken met kandidaten blijkt de aanwezigheid van geestelijk gehandicapten een belangrijke rol in de beeldvorming te spelen. Men is soms bang dat men door in de sociale werkvoorziening te gaan werken, hiermee zal worden geïdentificeerd. In de tweede plaats worden er opmerkingen gemaakt die er op wijzen dat men denkt dat het gaan werken in de sociale werkvoorziening niet echt betekent dat men weer als 'volwaardig lid' van de maatschappij wordt geaccepteerd. Iemand zegt: '... dat je er niet meer bij hoort'. Voor sommige mensen betekent het gaan werken in de sociale werkvoorziening dat je vanaf nu tot de 'gehandicapten' hoort. In de derde plaats blijkt men de sociale werkvoorziening te associëren met mensen uit een 'bepaald milieu' (iemand spreekt in dit verband van 'a-socialen'). Tot slot zou de dwang die uitkerende instanties soms uitoefenen op mensen om in de sociale werkvoorziening te gaan werken, wel eens kunnen samenhangen met het ervaren stigma. Weliswaar geeft slecht één op de acht kandidaten aan dwang te hebben ervaren. Omdat het waarschijnlijk is dat mensen hier onderling over praten, is de kans echter groot dat dit mede het beeld van de sociale werkvoorziening gaat bepalen.

Tot slot zullen ook hier enige voorbeelden worden gegeven. Eerst komen twee mensen aan het woord, die het vooral hebben over stigmatiserende opmerkingen waarmee ze in hun omgeving zijn gekonfronteerd. Daarna komen er drie mensen aan het woord die ook op het moment van het interview het negatieve beeld van de sociale werkvoorziening zelf ervaren. Deze laatste drie mensen waren overigens alle drie op het moment van het interview al met werken begonnen.

- *'Inderdaad, sommigen zeggen: je bent gek. Nou, je doet daar toch je werk? Je hebt wat te doen. Je helpt die mensen toch ook (-). Mijn vrouw zei, je moet het wel doen. Maar er zijn wel bepaalde kennissen, die zeiden: je bent gek. Maar daar heb ik maling aan.'*
- *'Ik schaam me er niet voor, maar er komt eigenlijk uitschot. Laat ze maar kletsen, denk ik, maar je weet wel hoe anderen er over denken.'*
- *'Ze (funktionarissen van de SW-organisatie) zeiden eerst of ik hier in het bedrijf wilde werken, maar dat wilde ik niet. Het zou op mijn zenuwen werken. Ik voel me daar te goed voor (-). De W.S.W. is nog een beetje beschamend voor mij (-). Ik wou ook niet hier komen omdat mijn zoon hier werkte. Ik zou me misschien schamen voor hem. Ik heb het niet gezegd. Ik hou het voor de kinderen verborgen. Ik wil het voor de familie ook niet weten. Mijn vrouw weet het alleen.'*
- *'Een rotnaam heb je toch. Je krijgt dan toch het idee van mensen die uit de W.A.O. zijn getrapt en ze zitten dan als straf tussen de debielenploeg (-). Het is erg hoor als je tussen al die gekken werkt. Ik kan er 's nachts niet van slapen. En dan zie je 's nachts telkens weer die kop van die debiel voor je (-). In de krant heeft gestaan dat die lui van de SW van de B-straat gewoon een a-sociale straat maken.'* (Na afloop van het interview vertelt deze man waarom hij niet in zijn eigen woonplaats in een plantsoenploeg werkt. Hij wilde dit onder geen beding. Te veel mensen kennen hem, en zouden dan kunnen zien dat hij bij de sociale werkvoorziening werkt).
- *'Toen ben ik doorverwezen naar de W.S.W. Ik had er veel moeite mee. Al die gekken, en ik moet dan nog altijd denken aan 'Vrij en Blij' (-). Ik zou liever in een gewoon bedrijf werken. De reacties van anderen er op. Ook het idee dat je niet meer in een gewoon bedrijf kunt werken. Je zit niet meer echt in de maatschappij. Dat vind ik nog het ergste. Werken in W.S.W.-verband, dat staat me zo tegen. Ik heb er grote moeite mee (-). Het idee van W.S.W. is niks voor mij. Je blijft toch altijd zitten met dat idee van vroeger, al die gekken. Op de plantsoenen, vroeger, met die kerels van 'Vrij en Blij'. Hun schoppen waren zo krom als een hoepel van al het leunen er op. Verder wist ik niets van de W.S.W. Dus dan denk je onmiddellijk aan vroeger.'*

9.6. Het oordeel over plaatsing in de sociale werkvoorziening

We zullen nu eerst de redenering die tot nu toe in dit hoofdstuk werd gevolgd, kort samenvatten. Uitgaande van de situatie waarin veel W.S.W.-kandidaten zich

bevinden, zouden we kunnen verwachten dat de sociale werkvoorziening door de meeste kandidaten als een 'goede oplossing' wordt ervaren. Vervolgens zijn we echter op een aantal aspecten gestuit, die er toe leiden dat de gang naar de sociale werkvoorziening niet onverdeeld positief wordt ervaren. Een deel van de kandidaten heeft 'in de klem gezeten' tussen verschillende organisaties. Sommigen hebben recent problemen gehad met hun uitkering. Een aantal kandidaten noemt als reden waarom ze bij de sociale werkvoorziening terecht zijn gekomen, dwang vanuit een uitkerende instantie. Tot slot blijkt een groot deel van de kandidaten een stigma op de sociale werkvoorziening te hebben ervaren.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat een groot deel van de kandidaten liever in het 'vrije' bedrijf zou werken, dan in de sociale werkvoorziening. Toch spreekt ook nog een vrij grote groep zijn voorkeur uit voor de sociale werkvoorziening. Een beperkt aantal mensen zegt de voorkeur te geven aan het 'vrije' bedrijf, maar gezien de handicap toch liever in de sociale werkvoorziening te werken⁴ (zie tabel 9.3.).

Tabel 9.3. — De voorkeur van de kandidaat voor het 'vrije' bedrijf of de sociale werkvoorziening

	aantal kandidaten
– voorkeur voor 'vrije' bedrijf	82
– voorkeur voor 'vrije' bedrijf, doch gezien handicap toch voor SW	6
– voorkeur voor sociale werkvoorziening	64
– geen voorkeur/onduidelijke voorkeur/etc.	42
– onbekend	10
Totaal	204

9.7. Motieven om te gaan werken

Tot slot komen we op de vraag vanuit welke motieven mensen naar de sociale werkvoorziening toe gaan. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen algemene en (voor de sociale werkvoorziening) specifieke motieven. In het eerste geval gaat het om motieven waarom mensen in het algemeen een baan willen hebben. Deze motieven kunnen ook een rol spelen indien mensen in het 'vrije' bedrijf gaan werken. Vaak wordt er vanuit gegaan dat werk een aantal functies vervult. Behalve dat het een bron van inkomsten is, betekent werken ook een regulering van activiteiten, contacten, status, identiteit, enz.⁵. Daarnaast kunnen we motieven onderscheiden, die specifiek zijn voor het gaan werken in de sociale werkvoorziening. Het lijkt vrij gebruikelijk in onderzoek aan respondenten (werklozen, bijstandont-

vangers) een lijst met genoemde werkaspekten (loon, kontakten enz.) voor te leggen en te vragen welke aspecten van werk het belangrijkste worden gevonden. In dit onderzoek is dit niet gebeurd⁶. Aan de kandidaten is onder andere de vraag gesteld 'wat zijn de belangrijkste redenen voor U om weer te gaan werken?' In tabel 9.4. is aangegeven welke redenen mensen tijdens het interview hebben genoemd. Hierbij is een onderscheid gemaakt in de twee genoemde categorieën motieven.

Tabel 9.4. — Motieven van kandidaten om (weer) te gaan werken

genoemde motieven	aantal keren genoemd
Algemene motieven:	
- het niet meer thuis zitten/de afleiding door middel van werk;	112
- het loon;	102
- de kontakten met andere mensen via het werk;	48
- het werk zelf;	32
- de status van werk (werken); (verlies van status van niet-werkende);	25
- het verkrijgen van onafhankelijkheid door te gaan werken;	23
- de regelmaat van het werken.	17
Specifieke motieven:	
- 'advies van een hulpverlener';	48
- kan niet tegen werksituatie in 'vrije' bedrijf;	41
- druk vanuit familie/vrienden;	37
- wil niet (in sociale werkvoorziening) werken;	35
- dwang van uitkerende instantie;	25
- doorstroming naar 'vrije' bedrijf;	14
- 'therapeutische' waarde van het werken in de sociale werkvoorziening.	13

Opvallend is dat de 'algemene' motieven veel vaker voorkomen dan de motieven die specifiek zijn voor het gaan werken in de sociale werkvoorziening. Als belangrijkste motief komt naar voren dat mensen van het de hele dag thuis zitten afwillen. Ze willen weer 'wat te doen hebben'. De helft van de mensen noemt ook het loon als reden om weer te gaan werken. Hier spelen overigens een aantal dingen mee. Voor sommige mensen is vooral van belang dat ze in de W.S.W. (in de toekomst) meer zullen verdienen, dan met een uitkering het geval is. Voor anderen is vooral belangrijk dat ze het *zelf* verdienen. Bij een beperkte categorie kandidaten komt naar voren dat ze het werken in de sociale werkvoorziening als een 'zekerheid' ervaren. Ze hebben het gevoel dat de kans dat ze ontslagen zullen worden niet groot is en dat het loon 'vrij

vast' is. Bij dit motief zullen de ervaren financiële problemen (en eventuele onzekerheden) rond het hebben van een uitkering vermoedelijk een belangrijke rol spelen.

Wat betreft de motieven die specifiek zijn voor het gaan werken in de sociale werkvoorziening het volgende. Opvallend is het geringe aantal mensen dat zegt in de sociale werkvoorziening te gaan werken met het oog op 'doorstroming' naar het 'vrije' bedrijf. Eerder zagen we al dat voor een aantal mensen de gang naar de sociale werkvoorziening mede voortkomt uit de ervaren dwang van een uitkerende instantie. Minstens zo belangrijk is de druk die volgens de kandidaten op hen is uitgeoefend door familie of vrienden. Eerder werd ook al gewezen op het feit dat 35 mensen zeggen helemaal niet (in de sociale werkvoorziening) te willen werken.

9.8. Slot

In dit hoofdstuk is ingegaan op de betekenis die de sociale werkvoorziening heeft voor de W.S.W.-kandidaten en hoe deze de gang naar deze voorziening ervaren. Voor velen speelt op een of andere manier het stigma dat op de sociale werkvoorziening ligt. Dit zorgt er onder andere voor dat werken in de sociale werkvoorziening een tweede keus blijft. In die zin heft het gaan werken in de sociale werkvoorziening de marginale positie waarin deze mensen verkeren, dan ook niet op. Werken in de sociale werkvoorziening lijkt weliswaar dezelfde functies te hebben als ander werk, zoals het (zelf) verdienen van loon, het krijgen van contacten via het werk en vooral het niet meer de hele dag thuis zitten, maar voor sommigen is dit niet genoeg, en voor velen blijft het, gezien de 'naam' van de sociale werkvoorziening een oplossing met een 'maar'. Het lijkt dan ook begrijpelijk dat sommige kandidaten de plaatsing in W.S.W.-verband beschrijven als een 'noodoplossing'.

**HET TEGENSTRIJDIGE KARAKTER VAN VOORZIENINGEN;
ENIGE THEORETISCHE PERSPEKTIEVEN****10.1. Inleiding**

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat voor veel kandidaat-werknemers de gang naar de sociale werkvoorziening niet in alle opzichten een even plezierige ervaring is. Een deel van de kandidaten heeft het gevoel onder dwang bij de sociale werkvoorziening te komen. Veel kandidaat-werknemers ervaren op een of andere manier het stigma dat op de sociale werkvoorziening hangt. Hiermee stuiten we op een tegenstrijdigheid. Enerzijds biedt de sociale werkvoorziening de mogelijkheid tot (aangepaste) arbeid aan mensen die om uiteenlopende redenen niet op een 'normale' manier aan werk kunnen komen. Anderzijds ervaren veel van deze mensen de gang naar de sociale werkvoorziening als een vernedering. Waarom heeft de sociale werkvoorziening, ondanks de belofte mensen te helpen, een dergelijk effect?

Het is uiteraard niet de eerste keer dat van een voorziening dergelijke tegenstrijdige effecten worden gesignaleerd. Er zijn in het verleden dan ook verschillende pogingen gedaan teoretische interpretaties te vinden voor een dergelijk verschijnsel. Veel van deze pogingen moeten worden gezien tegen de achtergrond van de eind jaren '60, begin jaren '70 toenemende kritiek op de verzorgingsstaat. In die periode worden steeds meer vraagtekens geplaatst achter de suksessen van de verzorgingsstaat. Verschillende ideologieën uit de na-oorlogse periode worden ter discussie gesteld. Kritici vragen zich af hoe het mogelijk is dat de beloften van de verzorgingsstaat voor een belangrijk deel niet worden vervuld. Ondanks de enorm gestegen welvaart blijft bijvoorbeeld de maatschappelijke ongelijkheid duidelijk aanwijsbaar. Kritici zochten de oorzaken van dit falen onder andere in het funktioneren van allerlei dienstverlenende onderdelen van de verzorgingsstaat. In verschillende pogingen om hiertoe min of meer teoretische interpretaties te ontwikkelen, ging men uit van de gedachte dat deze voorzieningen niet alleen een dienstverlenende functie, maar ook een sociale controle-functie vervulden¹.

De in het midden van de jaren '70 inzettende economische crisis had ook gevolgen voor de positie van de verzorgingsstaat. De discussie over de verzorgingsstaat lijkt hiermee te verschuiven. Centraler komt de vraag te staan hoe in een periode van recessie de verzorgingsstaat toch kan worden behouden. Daarmee hoeven opvattingen waarin de sociale controle-functie van onderdelen van de verzorgingsstaat wordt benadrukt, echter nog niet achterhaald te zijn.

In dit hoofdstuk zal allereerst aandacht worden besteed aan twee van deze theoretische perspectieven, namelijk aan de etiketteringsteorie en aan de zich op de zogenaamde marxistische staatsteorie baserende opvatting over het 'dubbelkarakter' van sociale voorzieningen². In beide perspectieven kent men aan allerlei voorzieningen zowel een hulpverlenende, als een sociale controle-functie toe.

De behandeling van deze beide theoretische perspectieven zal beperkt moeten blijven. Het gaat ons erom in hoeverre deze perspectieven een bijdrage kunnen leveren aan het begrijpen van het geconstateerde tegenstrijdige karakter van de sociale werkvoorziening. We zullen ons dan ook concentreren op wat deze theoretische perspectieven te zeggen hebben over het tegenstrijdige karakter van allerlei voorzieningen, zoals de sociale werkvoorziening. Een algemene en uitgebreide behandeling van de twee perspectieven wordt hier niet beoogd. Overigens is het goed er op te wijzen dat deze twee perspectieven op zeer veel punten verschillen. Door een verschil in analyseniveau, theoretische uitgangspunten, enz., is een onderlinge vergelijking vrijwel onmogelijk. Het gaat hier dan ook niet om een vergelijking van twee concurrerende perspectieven³.

In het laatste deel van dit hoofdstuk zullen we proberen een interpretatiekader te schetsen van waaruit het tegenstrijdige karakter van de sociale werkvoorziening kan worden begrepen. Hiermee willen we de beperkingen van de twee eerder beschreven theoretische perspectieven vermijden.

10.2. De etiketteringsteorie

10.2.1. Inleiding

De etiketteringsteorie houdt zich bezig met afwijkend gedrag⁴. In deze theorie wordt afwijkend gedrag niet beschouwd als een statisch gegeven, maar als een proces. Afwijkend gedrag is onderdeel en uitkomst van de symbolische interactie tussen (potentiële) afwijker en zijn omgeving. 'Afwijkend gedrag' is niet uit zichzelf afwijkend. Gedrag is volgens deze theorie pas afwijkend als het door de betrokkenen als zodanig wordt gedefinieerd: 'deviant behavior is behavior that people so label'⁵. De aandacht is in het etiketteringsperspectief dan ook gericht op die processen in interactiesituaties waardoor 'afwijkend gedrag' tot stand komt (en in stand wordt gehouden). In de loop van interactieprocessen worden gedragingen niet alleen beschreven en verklaard met behulp van etiketten, maar worden tegelijkertijd ook deze etiketten gevormd.

Vanwege het benadrukken van het procesmatige van 'afwijkend gedrag' houdt de etiketteringsteorie zich, in tegenstelling tot andere theorieën op dit terrein, niet bezig met een oorzakelijke verklaring. Oorzaken van afwijkend gedrag zijn niet interessant, omdat er voortdurend vele afwijkingen optreden, die meestentijds aan de aandacht ontsnappen. Deze vormen van primaire deviantie hebben ook voor diegene die dat gedrag vertoont slechts geringe consequenties. Wel van belang is de zogenaamde

secundaire deviantie⁶. Het gaat hier om afwijkingen die wel duidelijke reacties, zoals afkeuring, oproepen. Omdat primaire deviantie niet veel konsekventies heeft, is ook de vraag naar de oorzaken hiervan van weinig belang. De aandacht moet worden gericht op die vormen van afwijkend gedrag die wel als zodanig worden herkend en benoemd en die maatschappelijke reacties oproepen (en daarmee implicaties hebben voor de betrokkene).

In de etiketteringsteorie beperkt de aandacht zich niet tot de afwijker. Juist omdat afwijkend gedrag wordt beschouwd als dat gedrag waarop met succes het etiket 'afwijkend' is geplakt, wordt de aandacht ook gericht op diegenen die de etiketten toekennen en op de interacties tussen geëtiketteerden en etiketteerders. Hier ligt de belangrijkste bijdrage van de etiketteringsteorie aan de studie van afwijkend gedrag. Etiketteringsteoretici zijn ervan overtuigd dat dat wat afwijkend gedrag wordt genoemd mede voortvloeit uit pogingen om dit gedrag te controleren of te verminderen⁷. Dit betekent dat allerlei vormen van formele en informele sociale controle een belangrijke verklaringsgrond vormen van het (voort-) bestaan van 'afwijkend gedrag'⁸. Dit houdt bovendien in dat de etiketteringsteorie van belang kan zijn voor het begrijpen van het verschijnsel dat sommige voorzieningen de problemen die zij door hulpverlening willen oplossen, soms eerder versterken.

10.2.2. Afwijkend gedrag als carrière

Afwijkend gedrag wordt in de etiketteringsteorie beschouwd als een proces. Dit proces kan worden voorgesteld als een carrière. Deze carrière begint met het overtreden van een regel. Meestal roept dit geen enkele reactie op. Dan blijft de regelovertreding ook zonder konsekventies voor de betrokkene. Pas indien de overtreding wordt opgemerkt, een etiket krijgt en andere reacties plaatsvinden, ontstaat 'afwijkend gedrag'. Indien dat gebeurt, is de kans groot dat dit ook konsekventies heeft voor de positie en identiteit van het betreffende individu.

Philipsen onderscheidt in deze carrière een aantal stappen:

- men schendt een norm (soms onbedoeld);
- deze normovertreding wordt opgemerkt; men probeert de overtreder of te helpen of te straffen;
- tijdens deze maatschappelijke reactie krijgt de overtreder een nieuw etiket;
- in deze periode verandert ook het veld van significante anderen;
- hiermee is de kans aanwezig dat de overtreder in zijn nieuwe etiket gaat geloven;
- het verlaten van de positie van afwijker kan bemoeilijkt worden, indien anderen de betrokkene blijven behandelen op grond van de toegeschreven identiteit;
- de stigmatisering kan tot gevolg hebben dat vele gedragsalternatieven onuitvoerbaar worden, en dat bestendinging van de deviante positie voor de betrokkene de meest bevredigende gedragslijn is⁹.

Door het toekennen van het etiket 'afwijker' wordt niet alleen de overtreding bevestigd en versterkt, maar wordt bovendien de weg terug veel moeilijker. Met het

succesvol toekennen van het etiket veranderen op den duur de interactiepatronen en het zelfbeeld van het individu. Door de etikettering komt het individu in omstandigheden die het steeds moeilijker maken om de 'normale routines van het leven van alledag' voort te zetten. Deze omstandigheden lokken 'afwijkend gedrag' uit¹⁰.

Indien eenmaal het etiket 'afwijker' is gehanteerd, bestaat de kans dat ook geheel andere aspecten van de persoon worden gezien in het licht van dat etiket. Bijvoorbeeld zijn gehele karakter zal dan worden beoordeeld in het licht van zijn afwijking. De kans bestaat bovendien dat er getwijfeld gaat worden aan de morele integriteit van het individu. Vanwege deze verstrekende gevolgen van etikettering, kan het voor iemand die een regel overtreedt of heeft overtreden van belang zijn te voorkomen dat anderen hiervan op de hoogte raken.

10.2.3. Etikettering en sociale controle-instanties

Allerlei formele instanties hebben in onze samenleving als taak (en soms het monopolie op) het toekennen van bepaalde etiketten. Rechters wijzen 'veroordeelden' aan, medici bepalen wie 'ziek' of 'gehandicapt' is en uitkerende instanties leggen vast wie 'werkloos' is. Alhoewel veel van deze instanties preventie, genezing, revalidatie, enz. als doelstelling hebben, is een effect van hun functioneren vaak hieraan tegengesteld. Door het formeel benoemen van iemand als 'ziek', kan iemand in aanmerking komen voor genezing. Maar een effect kan ook zijn dat het individu verder als 'zieke' wordt benaderd en behandeld. Dit kan betekenen dat de kans groot is op een verder doorlopen van de deviante carrière in plaats van 'genezing' of terugkeer naar de 'gewone' routines. Niet alleen wordt een etiket toegekend, maar bovendien kunnen op den duur de significante anderen en de identiteit van betrokkene gaan veranderen. Hij verliest wellicht gedragsalternatieven, waardoor terugkeer naar de 'normale routines' nog moeilijker wordt. Straffen, therapie, revalidatie, enz. zijn gebruikelijke sociale controle-mechanismen die op de 'afwijker' worden losgelaten. Deze controle-activiteiten houden vaak een isolement in ten opzichte van de buitenwereld. Door dit isolement worden de normale contacten en activiteiten vrijwel onmogelijk. Bovendien wordt men door het isolement gemakkelijker herkenbaar als 'afwijker'. Alhoewel terugkeer naar de 'normale' routines de doelstelling is, is de kans niet gering dat dit door de activiteiten van deze instanties eerder wordt bemoeilijkt.

Overigens gaat het hier niet alleen om formele controle en formele etikettering. Ook op informele wijze wordt controle uitgeoefend en worden etiketten toegekend. Etikettering vanuit formele controle-instanties is voor het individu echter vaak nauwelijks af te wijzen of te ontkennen¹¹. Dat de invloed van formele etiketten vaak zo langdurig kan zijn, heeft echter wel te maken met informele etikettering. Ook al is het formele etiket niet meer van toepassing, de informele etikettering kan nog doorgaan.

Het toekennen van een formeel etiket kan soms worden vergeleken met een 'degradatie ceremonie'¹². Vanwege het weinig alledaags karakter en de afstand tussen individu en instantie, wordt het etiket onvermijdelijk. Bovendien, de formele etiketteerder zou spreken namens de samenleving of handelen op grond van algemene, geobjektiveerde regels en niet uit eigen belang.

Het in aanraking komen met formele controle-instanties houdt een grote kans in dat een proces op gang komt waardoor terugkeer naar de oorspronkelijke situatie moeilijker wordt, alhoewel dit de doelstelling is van deze instanties. Sommige etiketteringsteoretici zijn zeer pessimistisch over de mate waarin deze formele instanties er in slagen hun doelstellingen te realiseren. Lemert bijvoorbeeld gaat zelfs zo ver dat hij stelt dat sociale controle-instanties eerder als 'oorzaak' dan als 'gevolg' van afwijkend gedrag moeten worden gezien¹³. Vanuit de etiketteringsteorie is ook forse kritiek geleverd op allerlei instituties: '... afwijkend gedrag lijkt hardnekkig te blijven voortbestaan, zelfs wanneer er grootscheepse pogingen zijn gedaan om het uit te roeien. Des te intensiever deze pogingen zijn geweest, des te meer afwijkend gedrag er in feite schijnt te gedijen, hetgeen er op wijst dat de relatie tussen deze twee fenomenen eerder symbiotisch is dan antagonistisch'¹⁴.

10.2.4. Kritiek op de etiketteringsteorie

De etiketteringsteorie moet worden gezien tegen de achtergrond van de sociologische stroming waar zij uit voort is gekomen, het symbolisch interaktionisme¹⁵. Binnen het symbolisch interaktionisme wordt het handelen van de mens niet voorgesteld als het min of meer automatisch opvolgen van verwachtingen waarmee men wordt geconfronteerd. Deze verwachtingen van anderen zijn uiteraard van groot belang. Minstens zo belangrijk is echter dat de mens wordt beschouwd als een actief handelend wezen, dat via het proces van betekenisgeving mede vorm geeft aan zijn omgeving. In het symbolisch interaktionisme wordt ruime aandacht gegeven aan het zinvol handelen van individuen. De sociale werkelijkheid wordt continu gevormd door handelende mensen in interactie-situaties. Hiermee vormt het symbolisch-interaktionisme een belangrijke correctie op andere benaderingen waarin weinig ruimte wordt gegeven voor de idee dat de sociale werkelijkheid ook bestaat uit en gevormd wordt door actief handelende mensen. Tegelijk zit hier ook een zekere eenzijdigheid van dit perspectief. Van Hoof constateert dat symbolisch interaktionisten meestal niet ontkomen aan een zeker voluntarisme, een neiging om de zelfbepaling van het individu te aksentueren en de grenzen die daaraan gesteld zijn, te verwaarlozen¹⁶. Daardoor is het symbolisch interaktionisme ook vrij sterk gefixeerd op 'mikro-verschijnselen'. Deze konstatering is ook van belang voor een beoordeling van de etiketteringsteorie.

De etiketteringsteorie is in de loop van de tijd niet zonder kritiek gebleven. De etiketteringsteorie zou geen toetsbare theorie zijn, men zou ten onrechte in het etiketteringsproces de voornaamste determinant van afwijkend gedrag zien, en men bekritiseert deze theorie omdat ze geen verklaring biedt voor het ontstaan van afwijkend gedrag¹⁷. Deze kritiek is niet altijd even ter zake. Men beschuldigt de etiketteringsteorie voor iets wat ze niet is en ook niet pretendeert te zijn¹⁸.

De belangrijkste bijdrage van de etiketteringsteorie zit in twee punten. In de eerste plaats legt ze een belangrijk mechanisme bloot, namelijk hoe als effect van het benoemen, aandacht besteden, hulp bieden en pogingen tot controle in gevallen van afwijking de weg terug voor de als deviant beschouwde moeilijker wordt. Omdat men de aandacht ook uitstrekt tot formele controle instanties, kan men op deze wijze inzicht krijgen in tegenstrijdige effecten van deze instanties. Daarmee komen we op het tweede punt, namelijk dat de aandacht zich niet beperkt tot alleen de 'afwijker'. De aandacht voor het proces van etikettering en voor de etiketteerder vermijdt een eenzijdige belangstelling voor alleen de 'afwijker'.

Eerder werd opgemerkt dat het symbolisch interaktionisme zich vooral richt op analyses van concrete interactiepatronen tussen individuen. Dit geldt ook voor de etiketteringsteorie. Toch duiken er belangrijke vragen op die we niet kunnen beantwoorden als we ons tot dit analyse-niveau beperken. Zo zal onduidelijk blijven waarom er slechts voor bepaalde regelovertradingen aparte formele sociale controle instanties zijn. We zullen dan moeten nagaan welke maatschappelijke betekenis het toeschrijven van etiketten en pogingen tot sociale controle hebben. Deze controle-functie reikt meestal verder dan de interactie tussen afwijker en etiketteerder.

Overigens gaat ook deze kritiek maar voor een deel op. Het is een kritiek op wat de etiketteringsteorie niet is en ook niet pretendeert te zijn. Een dergelijke kritiek mist altijd enigszins zijn doel, omdat niet kan worden uitgesloten dat de etiketteringsteorie in deze zin kan worden aangevuld. Bovendien is door meerdere aanhangers van de etiketteringsteorie zelf geconstateerd dat een analyse van de secundaire deviantieproblematiek zich niet zou mogen beperken tot gebeurtenissen op het niveau van 'face-to-face' interacties¹⁹. Het blijft echter bij losse konstateringen. Een nadere theoretische uitwerking ontbreekt. Hierdoor treedt binnen de etiketteringsteorie een zekere verwaarlozing op van de sociale context waarbinnen afwijkend gedrag wordt gedefinieerd en wordt gepoogd afwijkingen te controleren²⁰.

Etikettering veronderstelt een machtsverschil. Etikettering is slechts mogelijk indien de etiketteerder over de middelen beschikt de van afwijkend gedrag beschuldigde een etiket op te leggen en te dwingen bepaalde regels te volgen. Een etiketteringsteorie kan dus eigenlijk niet buiten een theorie over de macht om etiketten op te leggen²¹. Dit is overigens ook door Becker opgemerkt²². Ook hier blijft het echter bij een losse konstatering. Een systematische uitwerking van de relatie tussen macht en etikettering ontbreekt.

10.2.5. Etikettering en sociale werkvoorziening

Wat is de betekenis van de etiketteringsteorie voor het begrijpen van de wijze waarop veel W.S.W.-kandidaten hun gang naar de sociale werkvoorziening ervaren? Deze theorie laat de werking van een bepaald mechanisme zien. Dit mechanisme is ook aanwijsbaar bij de sociale werkvoorziening. We zullen dit duidelijk maken aan de hand van de door Philipson onderscheiden stappen in de 'deviante carrière':

- Het individu dat bij de sociale werkvoorziening terecht komt, voldoet in de regel niet aan één verwachting, namelijk dat hij werkt (deze verwachting lijkt in onze samenleving, met name ten aanzien van volwassen mannen, nog steeds vrij algemeen).
- Deze 'normovertreding' is in het algemeen opgemerkt door een of andere hulpverlenende instantie (arbeidsbureau, sociale dienst), en deze heeft de betrokkene verwezen naar de sociale werkvoorziening.
- Na de aanmelding bij de sociale werkvoorziening moet worden vastgesteld of hij 'tot de personenkring van de W.S.W.' behoort. Daarmee wordt formeel bevestigd dat de betrokkene 'vanwege een bij de persoon gelegen faktor' niet op 'normale' wijze aan werk kan komen (en dus in aanmerking komt voor een plaats in de W.S.W.). Met andere woorden, formeel wordt hem het etiket 'W.S.W.-er' of 'gehandicapt' opgeplakt.
- Plaatsing in W.S.W.-verband betekent dat zijn significante anderen veranderen. Hij komt te werken tussen mensen van wie op de zelfde wijze is vastgesteld dat zij 'gehandicapt' zijn. Hij komt in zekere zin in een isolement ten opzichte van de buitenwereld. Juist daarom wordt het voor buitenstaanders gemakkelijk om te konstateren dat ze met een 'gehandicapt' te maken hebben ('Er zal wel iets met hem aan de hand zijn, want anders werkte hij niet op de gekkenfabriek').
- Voor betrokkene wordt het heel moeilijk om dit etiket verder te negeren. 'Door de contacten met mede-overtreders is de kans niet onaanzienlijk dat de overtreder in zijn eigen etikettering gaat geloven, omdat hij zich ineens kan voorstellen hoe de 'normalen' hem zien²³.
- Terugkeer wordt nu heel moeilijk. De zogenaamde 'doorstroming' naar het 'vrije' bedrijf is gemiddeld slechts 1 procent per jaar. Bij eventuele sollicitaties wordt nu zijn handicap dat hij 'W.S.W.-er' is. Dit mechanisme zal optreden ook in gevallen dat het etiket 'gehandicapt' weinig werkelijkheidswaarde heeft.
- Daarmee zijn veel gedragsalternatieven uitgesloten. Het paradoxale feit doet zich nu voor dat voortzetting van de huidige positie waarschijnlijk de meest bevredigende oplossing is. De geëtiketteerde zal leren dat de sociale werkvoorziening ook vele voordelen heeft: de kans op ontslag is gering, het loon (vaak) niet slecht en er wordt niet 'gejaagd'.

Het is duidelijk dat de etiketteringsteorie op deze wijze een belangrijke bijdrage kan leveren aan het begrijpen van de gang naar de sociale werkvoorziening. De gekonstateerde weersin van veel kandidaten tegen het gaan werken in de sociale

werkvoorziening moet gezien worden tegen het perspectief van deze carrière. Men wil de sociale werkvoorziening vermijden omdat het een definitieve bevestiging zou betekenen van 'het er niet meer bij horen', van 'het toch niet volwaardig zijn', van het 'behoren tot de gehandicapten'. Als je in de sociale werkvoorziening gaat werken, loop je de kans te worden geïdentificeerd met geestelijk gehandicapten of dat anderen zullen zien dat je in een W.S.W.-ploeg werkt.

Toch blijven enige vragen bestaan die op deze wijze niet worden beantwoord. Waarom heeft de sociale werkvoorziening een dergelijk stigma en waarom is dat stigma zo hardnekkig? Waarom gaan mensen soms tegen hun zin toch naar de sociale werkvoorziening en waarom is er in sommige gevallen sprake van dwang?

De beantwoording van deze vragen gaat de etiketteringstheorie te boven. Het veronderstelt een analyse van de maatschappelijke betekenis van de sociale werkvoorziening en van de mechanismen die achter de gang naar de sociale werkvoorziening schuil gaan. Het veronderstelt bovendien inzicht in de wijze waarop kandidaten afhankelijk zijn van de sociale werkvoorziening of in de machtsverschijnselen die mensen er toe brengen toch naar de sociale werkvoorziening te gaan. In de vorige paragraaf hebben we gezien dat dit juist de beperkingen van de etiketteringstheorie zijn.

10.3. De sociale werkvoorziening als staatsapparaat

10.3.1. Inleiding

In het tweede perspectief, waar we hier aandacht aan zullen besteden, wordt uitgegaan van de zogenaamde marxistische staatstheorie. Dit perspectief verschilt niet alleen wat betreft de invalshoek, maar ook qua analyse-niveau van de etiketteringstheorie. Wij besteden hier aandacht aan dit perspectief, omdat vanuit deze opvatting is geprobeerd het zogenaamde 'dubbelkarakter' van allerlei voorzieningen (o.a. op het terrein van het welzijnswerk) te analyseren. In deze opvatting wordt de sociale werkvoorziening beschouwd als onderdeel van de staat. De betekenis van de sociale werkvoorziening wordt afgeleid uit de algemene functies die men aan de staat toekent. Eerder heeft Bruinsma op deze wijze geprobeerd de sociale werkvoorziening te analyseren²⁴. We zullen daarom hier enigszins bij aansluiten.

Ook hier gaat het ons niet om een algemene behandeling van deze opvatting. Centraal staat opnieuw de vraag in hoeverre deze visie een bijdrage kan leveren aan een inzicht in het gekonstateerde tegenstrijdige karakter van de sociale werkvoorziening.

10.3.2. Staat en reproductie

Marx zelf heeft nooit een enigszins afgeronde theorie over de staat ontwikkeld. Omdat de rol van de staat in de moderne samenleving steeds belangrijker is geworden, betekende dit voor degenen die zich door zijn theorie laten inspireren een lacune die moest worden opgevuld. In verschillende pogingen om tot een dergelijke staatstheorie te komen, gaat men er vanuit dat het kapitalisme niet alleen een zichzelf reproducerend, maar ook een zichzelf verstorend proces is²⁵. Het kapitaal is niet zelf in staat de voorwaarden van zijn bestaan te verzekeren. Daarom moet een andere oplossing worden gevonden. Hierin ligt volgens deze theorie de centrale functie van de staat. De functie van de staat is het overeind houden van de kapitalistische maatschappijstructuur, voor zover dit niet door het economisch automatisme gewaarborgd is²⁶.

In deze theorie wordt de staat niet als 'iets neutraals' opgevat. Integendeel, men beschouwt het als een functie van de staat de positie van de heersende klasse te garanderen. Tegelijk benadrukt men vaak een 'relatieve autonomie' van de staat ten opzichte van de heersende klasse en met name ten aanzien van de afzonderlijke kapitalen. De strategieën van de individuele kapitalen slagen er niet in die maatschappelijke functies te vervullen die voorwaarde zijn voor hun eigen functioneren. Daarom moeten soms tegen de korte termijnbelangen van individuele kapitalen in gemeenschappelijke belangen worden gewaarborgd²⁷.

Om deze algemene functie te kunnen vervullen, dient de staat een aantal specifieke functies uit te oefenen. Deze specifieke functies zijn voorwaarden voor het kunnen functioneren van het kapitalisme, doch worden door de afzonderlijke kapitalen niet gerealiseerd. Voor het begrijpen van de maatschappelijke betekenis van verschillende moderne sociale voorzieningen is volgens deze theorie één van deze specifieke functies vooral van belang, namelijk de zorg voor de reproductie van de arbeidskracht²⁸. Het kapitaal heeft arbeiders nodig om tot produktiviteit te kunnen komen. Niet alleen dient daartoe voldoende 'vrije' arbeid aanwezig te zijn, maar bovendien is de reproductie van arbeid een noodzaak. Voorkomen moet worden dat het fysieke voortbestaan van de arbeidersklasse in gevaar komt. In tijden van werkloosheid dient het arbeidsreserveleger te worden gereguleerd. De arbeidsmarkt moet zo worden beïnvloed dat de vereiste arbeidskracht daar is waar ze wordt gewenst. Bovendien dient de arbeidskracht de vereiste kwalifikaties te bezitten. Op al deze punten speelt de staat een beslissende rol.

10.3.3. Het 'dubbelkarakter' van sociale voorzieningen

Alhoewel de staat volgens deze theorie er primair toe dient de belangen van de heersende klasse te verdedigen (voor zover deze daar zelf niet in slaagt), worden tegelijk delen van het staatsapparaat beschouwd als in het belang van de arbeidersklasse. 'De verhouding van de arbeidersklasse tot de staat is daarom altijd

een dubbele²⁹. Door Michielse wordt voor dit verschijnsel de term 'dubbelkarakter' gebruikt. De algemene functie van de staat is in zijn ogen het in stand houden van de bestaansvoorwaarden van het kapitalistische stelsel³⁰. Daartoe dient de staat de arbeidersklasse te disciplineren: 'De apparaten van de burgerlijke staat zijn er op velerlei wijze op gericht de arbeidersklasse te disciplineren en zo nodig met geweld te onderdrukken'³¹.

Men spreekt desondanks van een 'dubbelkarakter' van het staatsoptreden omdat de arbeidersbeweging positief belang krijgt bij een deel van dit staatsoptreden³². 'Wat voor de arbeiders noodzakelijk is om überhaupt in de maatschappij te kunnen bestaan, is tegelijkertijd basisvoorwaarde voor het kapitalisme: het voorhanden zijn van de waar arbeidskracht'³³.

Alhoewel bijvoorbeeld het welzijnswerk een 'maatschappelijke noodzakelijkheid' is en 'bestanddeel van de reproductievoorwaarden van de bestaande maatschappij', is het tegelijk resultaat '... van de strijd van de arbeidersklasse voor zijn bestaan'³⁴. Ondanks hun disciplinerende functie moeten sociale voorzieningen worden beschouwd als een verworvenheid van de arbeidersklasse³⁵.

10.3.4. Het 'dubbelkarakter' van de sociale werkvoorziening

Door Bruinsma zijn deze opvattingen toegepast op de sociale werkvoorziening. De sociale werkvoorziening wordt primair beschouwd als onderdeel van de staat. Een deel van de staatsfuncties vinden we dan ook terug bij de sociale werkvoorziening. Hierbij neemt opnieuw de reproductie-functie een centrale plaats in. Deze reproductie zou onder andere worden gerealiseerd door disciplineren: 'De disciplineringsfunctie van de sociale werkvoorziening is belangrijk als een van de schakels in de staatszorg voor de reproductie van de arbeidskracht'³⁶. Mensen worden gedisciplineerd door een voortdurende dreiging die uitgaat van de mogelijkheid tot gedwongen W.S.W.-arbeid, aldus Bruinsma. De angst voor de 'gekkenfabriek' werkt disciplinerend 'op een afstand'³⁷.

Ondanks dit disciplinerend karakter zou ook de sociale werkvoorziening een 'dubbelkarakter' hebben. Alhoewel de sociale werkvoorziening 'een onmisbaar onderdeel van het kapitalistische productieproces' is, moet ze blijkbaar tevens worden beschouwd als een 'sociale verworvenheid'³⁸.

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat het stigma, dat op de sociale werkvoorziening rust, inderdaad een belangrijke rol speelt in de beleving van kandidaat-werknemers. Het is goed voorstelbaar, dat men, zoals Bruinsma doet, aan dit stigma een disciplinerings- (of sociale controle-) functie toekent. Het probleem met deze analyse zit in de verklaring die wordt gegeven van dit verschijnsel. De vraag is waarom een staatsapparaat zoals de sociale werkvoorziening dergelijke effecten heeft. Door slechts te verwijzen naar de algemene functies van de staat, krijgen we hierop geen antwoord.

Bruinsma lijkt te suggereren dat de sociale werkvoorziening met het doel tot

disciplineren is opgezet. Hij meent dat de sociale werkvoorziening is ‘... opgezet om sociale onrust te dempen (-). Disciplineren is en blijft belangrijker dan productie³⁹. Het lijkt echter hoogst onwaarschijnlijk dat de disciplinerende functie van de sociale werkvoorziening verklaard moet worden uit een daartoe van tevoren opgesteld plan. Dit roept echter wel de vraag op in hoeverre deze staatsteorie een bijdrage kan leveren aan het verklaren van deze effecten van de sociale werkvoorziening. Het is daarom nodig wat dieper in te gaan op de staatsteorie die achter dit begrip ‘dubbelkarakter’ zit.

10.3.5. Enige kanttekeningen

Deze staatsteorie heeft een functionalistisch karakter. Dit houdt het gevaar in van een teleologische interpretatie van het staatsoptreden. Door sommige aanhangers van deze theorie wordt dit gevaar zelf ook onderkend. Volgens Stuurman moet de staat niet als subjeet worden opgevat. Bij de term functie moeten we denken aan een ‘strukturele relatie tussen kapitaalsaccumulatie, klassenstrijd en staatsinterventie.’ Wat we ons bij het begrip ‘strukturele relatie’ moeten voorstellen, blijft echter vervolgens eveneens onduidelijk. De nadere uitleg van Stuurman (‘Bij een strukturele relatie kan men ook denken aan de manier waarop biologen over ‘de functie van het oog’ spreken) verheldert in ieder geval niets⁴⁰. Te verklaren blijft hoe de staat systematisch als effect kan hebben een bestendiging van de bestaande maatschappelijke verhoudingen indien dit effect niet kan worden toegeschreven aan de intentie van een bepaald subjeet en evenmin berust op een tevoren opgezet plan.

Binnen de marxistische staatsteorie vinden we verschillende pogingen om dit probleem op te lossen. We zullen kort twee van deze pogingen noemen.

- Soms onderscheidt men binnen de heersende klasse verschillende ‘frakties’ die strijden om de staatsmacht. Het staatsfunktioneren is afhankelijk van die fraktie die de staatsmacht controleert. Deze fraktie beschikt dan blijkbaar én over een geweldige macht én over een fabelachtig inzicht. Ze weet blijkbaar wat er moet gebeuren en hoe om het voortbestaan van het kapitalisme te garanderen⁴¹. Dit is uiteraard geen oplossing. De staat keert terug als subjeet. In feite hebben we te maken met een komplottheorie.
- Soms kent men een beslissende rol toe aan ‘de strijd van de arbeidersklasse voor zijn bestaan’⁴². Onder meer vanwege het belang dat de staat heeft bij stabilisering van de maatschappelijke verhoudingen, kan de arbeidersbeweging met succes bepaalde hervormingen afdwingen. Toch is dit een merkwaardige theoretische draai. Of de belangen van kapitaal en van arbeidersklasse liggen niet zover uiteen als gesuggereerd wordt, of het verdient minstens een nadere analyse hoe het mogelijk is dat uit deze strijd tussen bourgeoisie en arbeidersbeweging juist dat staatsoptreden resulteert dat als effect heeft dat de bestaande maatschappelijke verhoudingen worden gewaarborgd. Men probeert hier twee verschillende visies met elkaar te verenigen, namelijk de staat als toneel van klassenstrijd en de staat

als onderdrukker van de klassenstrijd. Men kan echter niet tegelijkertijd stellen dat sociale voorzieningen de verworven rechten zijn van de arbeidersbeweging én dat deze alleen van belang zijn voor de instandhouding van de kapitalistische verhoudingen.' De indruk van begoocheling wordt evenmin weggenomen door het aan elkaar praten van beide visies met behulp van bezweringsformules zoals: de staat is relatief autonoom, in laatste instantie door productieverhoudingen bepaald, ...⁴³, enzovoorts.

10.3.6. Konklusie

De eerder beschreven opvatting over het 'dubbelkarakter' van de sociale werkvoorziening roept enige vragen op. Hoe is het met elkaar te verenigen dat de arbeidersklasse de sociale werkvoorziening moet beschouwen als een verworvenheid, terwijl anderzijds de sociale werkvoorziening als doel heeft de disciplineren van deze klasse?

In één opzicht is deze opvatting wel van belang. Ze attendeert op de mogelijkheid dat het stigma van de sociale werkvoorziening bijdraagt tot een sociale controlefunctie. Het probleem met deze opvatting ontstaat echter als we willen weten waarom (door middel van welke mechanismen) de sociale werkvoorziening een dergelijke functie vervult. Als we ervan uitgaan dat deze disciplineringsfunctie niet berust op een van tevoren opgezet plan, blijkt deze theorie, in tegenstelling tot wat men ervan verwachten zou geen verklaring te kunnen bieden voor dit verschijnsel. De konklusie moet dan ook zijn dat deze opvatting over de sociale werkvoorziening als staatsapparaat met een 'dubbel karakter' berust op een onhoudbare staatstheorie⁴⁴.

Deze wijze van typeren van de sociale werkvoorziening brengt ons dan ook niet veel verder in het begrijpen van het tegenstrijdige karakter van de sociale werkvoorziening.

10.4. Marginalisering en marginaliserende instituties

10.4.1. Inleiding

In de vorige paragrafen is van twee theoretische perspectieven nagegaan wat deze kunnen bijdragen aan het begrijpen van het gekonstateerde tegenstrijdige karakter van de sociale werkvoorziening. De etiketteringstheorie laat de werking van het mechanisme zien waardoor mensen de gang naar de sociale werkvoorziening als vernederend ervaren. Waarom mensen desondanks toch naar de sociale werkvoorziening gaan en in hoeverre het stigma samenhangt met de maatschappelijke betekenis van de sociale werkvoorziening blijft echter onduidelijk. Weliswaar richt de opvatting over het 'dubbelkarakter' van sociale voorzieningen zich juist op dergelijke aspecten, doch deze opvatting berust op een onhoudbare staatstheorie. In de rest van

dit hoofdstuk zullen we daarom proberen een wat andere invalshoek te schetsen. Hiertoe zullen we enkele begrippen en ideeën behandelen die voor het begrijpen van het tegenstrijdige karakter van de sociale werkvoorziening van belang kunnen zijn.

10.4.2. Marginalisering

Eerder werd al ingegaan op de maatschappelijke positie van de W.S.W.-kandidaten. Afgezien van alle verschillen hebben deze mensen één ding gemeenschappelijk, namelijk dat ze niet op 'normale' wijze aan werk kunnen komen. Door hun beperkte arbeidscapaciteiten nemen zij een marginale positie in op de arbeidsmarkt. Zij behoren tot de 'onbruikbaren'. Omdat de invloed van de arbeidssector zich ook uitstrekt tot andere terreinen, is de kans groot dat zij ook in andere opzichten zullen worden beschouwd als buitenstaander.

De sociale werkvoorziening lijkt hen de mogelijkheid te bieden de positie van 'inactieve' te verlaten en te verruilen voor die van 'werknemer'. Toch ervaren veel mensen de gang naar de sociale werkvoorziening niet als een echte oplossing. Blijkbaar hebben velen van hen toch niet het gevoel er weer echt bij te horen als ze in de sociale werkvoorziening gaan werken. Integendeel, soms ervaart men dat het gaan werken in de sociale werkvoorziening juist eerder de marginaliteit herkenbaar maakt en vastlegt.

Tot nu toe is een aantal keer het begrip 'marginalisering' gevallen. Allereerst zal kort worden aangegeven wat onder dit begrip wordt verstaan. Aan het verschijnsel marginalisering kunnen drie dimensies worden onderscheiden. Marginalisering kan plaatsvinden in de vorm van verlies aan aanzien. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer er sprake is van stigmatisering. Marginalisering kan ook optreden bij een verlies aan participatiemogelijkheden, bijvoorbeeld in de arbeidssector. Dit kan gebeuren als gevolg van buitensluiting, uitstoting of isolering. Daarnaast kan nog een derde dimensie worden onderscheiden, namelijk een verlies aan macht of machtsmiddelen. Het is overigens de vraag of dit een geheel andere dimensie is dan de twee eerder genoemde. Stigmatisering en buitensluiting houden in de regel machtsverlies in. Toch lijkt het zinvol machtsverlies als derde dimensie te onderscheiden. Het kan namelijk ook andersom: een verlies aan machtsmiddelen (bijvoorbeeld een verlies aan marktkapaciteiten) leidt tot uitstoting uit de arbeidssfeer en tot statusverlies ('W.A.O.-er') en eventueel tot stigmatisering ('profiteur').

Het zal duidelijk zijn dat het in de praktijk niet altijd even eenvoudig is deze drie dimensies te onderscheiden. Het is overigens niet nodig dat alle drie dimensies altijd gekombineerd voorkomen. De drie dimensies zijn niet altijd even belangrijk. Vaak zal een marginaliseringsproces beginnen met een definiëring als 'afwijker'. De vraag of de 'oorzaak' nu ligt bij stigmatisering, uitstoting of machtsverlies is echter vrij oninteressant. In de loop van het marginaliseringsproces raken de drie dimensies onderling sterk verweven.

We zullen het bij deze korte begripsomschrijving laten. Interessanter dan een verdere uitwerking van dit begrip, is het om na te gaan in hoeverre het mogelijk is het marginaliseringsproces dat leidt naar de sociale werkvoorziening, alsmede de rol van deze voorziening hierbij, te plaatsen in een theoretisch kader.

10.4.3. Gevestigden en buitenstaanders

Een dergelijk kader lijkt te kunnen worden gevonden in de theorie van Elias en Scotson over de gevestigden-buitenstaanders figuratie. Elias werkte dit, wat hij noemt 'empirisch paradigma' uit samen met Scotson naar aanleiding van een studie naar de spanningen en machtsverhoudingen tussen twee arbeidersbuurten⁴⁵. Dankzij een grotere sociale cohesie en sociale controle slaagde de oudste van deze twee buurten er in een machtspositie in te nemen ten opzichte van de andere buurt. De belangrijkste strategieën die de gevestigden (de bewoners van de oudste buurt) daarbij hanteerden, waren buitensluiting en stigmatisering van de buitenstaanders (de bewoners van de nieuwe buurt). Beschreven wordt onder andere hoe door middel van roddelpraktijken de gevestigden er in slaagden hun machtspositie te handhaven en hun gevoelens van superioriteit te laten gelden. Het effect hiervan was zo groot dat op den duur het stigma ook doordrong in het zelfbeeld van de minder machtigen, de buitenstaanders.

Ook voor de problematiek waar wij ons hier mee bezighouden, is deze theorie van belang. De sociale werkvoorziening en de daarmee verbonden marginaliseringsprocessen kunnen eveneens worden geplaatst in een buitenstaanders-gevestigden figuratie. De marginalisering begint met een ontzeggen of verlies van een positie in een centrale figuratie, namelijk de arbeidssector. Dit verlies leidt niet alleen tot isolement, maar houdt ook een machtsverlies in voor de betrokken personen. Allerlei verschijnselen dragen er toe bij dat deze uitstoting sterk wordt geïndividualiseerd. Het feit dat men buiten de arbeidssector staat, levert allerlei negatieve beelden op. Stigmatisering en statusverlies zullen optreden indien deze situatie langere tijd voortbestaat. Een deel van de buitenstaanders zal deze negatieve oordelen over zichzelf overnemen.

Het typeren van deze marginaliseringsprocessen en van de betekenis van de sociale werkvoorziening in termen van een gevestigden-buitenstaanders figuratie biedt een aantal voordelen boven de twee eerder in dit hoofdstuk beschreven theoretische perspectieven. In vergelijking met de etiketteringstheorie gaat het niet alleen om beeldvorming. Het stigmatiseringsproces is duidelijk verbonden met machtsverschijnselen. Althans in de studie van Elias en Scotson wordt de relatie tussen de stigmatisering en de sociale context waarbinnen dit plaatsvindt, duidelijker. De eerder geconstateerde problemen rond de etiketteringstheorie lijken daarom in deze theorie niet op te treden. Bovendien vermijden we op deze wijze de eerder beschreven

problemen die de opvatting over het 'dubbelkarakter' van de sociale werkvoorziening met zich meebrengt.

Dit wil echter niet zeggen dat het typeren van deze marginaliseringsprocessen en van de betekenis van de sociale werkvoorziening in termen van een gevestigden-buitenstaanders figuratie geheel probleemloos is. Om dit duidelijk te maken, zullen we nog iets dieper in moeten gaan op de theorie van Elias.

Elias acht het blijkbaar een 'universeel kenmerk' van gevestigden-buitenstaanders figuraties dat de gevestigden alle anderen uitsluiten van de niet-beroepsmatige kontakten⁴⁶. Deze beperking wekt enige verwondering. Waarom zouden de kenmerken van een dergelijke figuratie niet kunnen voorkomen indien de buitenstaanders juist worden uitgesloten van beroepsmatige kontakten? Werklozen en arbeidsongeschikten kunnen wel degelijk worden beschouwd als buitenstaanders ten opzichte van de zogenaamde 'aktieven'. De kontakten die er nog bestaan tussen de twee groepen lopen juist niet via het werk. Tussen de twee is niet alleen een verschil in macht, maar ook in status en dit leidt in een aantal gevallen tot een verlies aan zelfrespekt bij de buitenstaanders.

In het onderzoek van Elias en Scotson gaat het om een figuratie waarbij gevestigden en buitenstaanders ook ruimtelijk van elkaar gescheiden zijn. Het is goed er op te wijzen dat deze figuraties ook complexere vormen kunnen aannemen. Een voorbeeld hiervan geven Van Stolk en Wouters, die vrouwen als buitenstaanders beschouwen⁴⁷. In de marginalisering die hier centraal staat, beschikken de buitenstaanders over een gebrekkige marktkapaciteit, die tot gevolg heeft dat zij geen deel (meer) uitmaken van de arbeidsfiguratie. Weliswaar worden andere kontakten hierdoor gekleurd, maar deze zijn nog wel aanwezig.

In Winston Parva, de voorstad waar Elias en Scotson hun studie hebben verricht, waren de gevestigden in staat om de figuratie te handhaven dankzij hun interne kohesie en sterke sociale controle, terwijl het de buitenstaanders aan kohesie ontbrak. Daarmee lijkt het alsof een sterke interne kohesie van de gevestigden een voorwaarde is voor het in stand blijven van een gevestigden-buitenstaanders figuratie. Ook wordt af en toe gesuggereerd dat een verschil in 'leeftijd' een centrale rol speelt bij het blijven voortbestaan van de machtsongelijkheid. 'Hun verschillende positie in de ontwikkeling van Winston Parva, de 'nieuwheid' van de ene en de 'ouderdom' van de andere zone, het gebrek aan kohesie in de ene en de hoge mate van kohesie in de andere buurt, dit alles speelt een rol bij deze statusverschillen', aldus Elias en Scotson⁴⁸.

Evenmin als bij de eerder genoemde punten gaat het hier om een algemene voorwaarde voor het voortbestaan van een gevestigden-buitenstaanders figuratie. Waar het uiteindelijk om gaat, is een verschil in macht. De gevestigden slagen erin om een marginaliseringsproces op te leggen aan de buitenstaanders. Dit gebeurt onder meer in de vorm van buitensluiting, waardoor het verschil in macht verder wordt bestendigd. Het machtsverschil wordt verder bestendigd omdat de buitenstaanders op den duur de hen toegeschreven identiteit overnemen.

Weliswaar zullen een sterke interne kohesie van de gevestigden en een verschil in

'leeftijd' tussen de twee groepen bevorderlijk zijn voor het voortbestaan van de figuratie. In gevallen dat de figuratie een complexere verwevenheid heeft dan twee duidelijk te onderscheiden blokken tegen over elkaar, zijn er alternatieven voorstelbaar die het voortbestaan van de gevestigden-buitenstaanders figuratie bestendigen. Hierop zullen we in de volgende paragraaf ingaan.

10.4.4. Marginaliserende instituties

Allerlei instituties, zoals de sociale werkvoorziening, kunnen hun betekenis ontlenen aan de rol die ze spelen in een gevestigden-buitenstaanders figuratie. In complexere figuraties houden deze instituties zich bezig met de vraag wie tot de 'buitenstaanders' behoren, wie niet aan de 'eisen' voldoen, wie 'behandeld' moeten worden en wie 'afgezonderd' moeten worden. In minder complexe figuraties zijn hier nog geen aparte instituties voor nodig. De vaststelling wie tot de buitenstaanders behoort, gebeurt hier nog rechtstreeks.

In complexere figuraties kan deze rol worden overgenomen door bepaalde instituties. Deze voeren dan de grensbepalende activiteiten uit, dat wil zeggen ze stellen vast en leggen vast waar de grens ligt tussen de buitenstaanders en gevestigden. Deze grensbepalende activiteiten vinden plaats in de vorm van buitensluiting en stigmatisering. Dit kunnen deze instituties alleen doen omdat de buitenstaanders afhankelijk zijn van deze instituties.

Deze instituties bieden hulp of geven de mogelijkheid (eventueel na een proces van 'behandeling') terug te keren tot de status van 'gevestigde'. Ondanks de belofte dat ze hulp bieden, blijken sommige van deze instituties tegelijk een geheel ander effect te hebben. Dit is beschreven door de etiketteringsteorie. Doordat ze vastleggen wie tot de gevestigden en wie tot de buitenstaanders behoren, wordt herkenbaar gemaakt wie niet aan de regels voldoen. In gevallen van afzondering en nadat de betrokkene de hem toegeschreven identiteit zelf heeft overgenomen, wordt terugkeer naar de gevestigden steeds moeilijker. Omdat men niet zonder de hulp kan, wordt men afhankelijk van de institutie. Daarom kan men de toegeschreven identiteit niet zomaar naast zich neerleggen. In dergelijke gevallen vindt in plaats van terugkeer naar de positie van gevestigde een verdere marginalisering (of minstens een bestendiging van deze marginalisering) plaats.

Instellingen die op deze wijze functioneren, kunnen wellicht het beste worden getypeerd met de term 'marginaliserende institutie'⁴⁹. Deze marginaliserende instituties zijn voor de marginalen (hetgeen iets anders is dan van de marginalen). De marginalen hebben hun positie te 'danken' aan het feit dat ze er niet in geslaagd zijn een centraal probleem op te lossen, waarvan in de dominante cultuur wordt aangenomen dat men het zelf moet kunnen oplossen. De veronderstelling achter deze marginaliserende instituties is dat ze in staat zijn de marginalen te helpen. In de mate dat ze diegenen die met deze instituties in aanraking komen, verder marginaliseren, moeten ze echter als 'marginaliserende instituties' worden beschouwd.

De vraag komt op hoe het mogelijk is dat deze instituties, ondanks de belofte dat ze hulp bieden, een dergelijk effect kunnen hebben. Daarbij zullen we er vanuit moeten gaan dat het hier voor een belangrijk deel om ‘unanticipated consequences of action’ gaat. De volgende mechanismen lijken hier in ieder geval een belangrijke rol te spelen:

- door het contact met de betreffende instantie wordt het definitief duidelijk dat het individu een belangrijke regel heeft overtreden. Hij is niet in staat gebleken een oplossing te vinden voor een probleem dat men wel wordt geacht zelf op te lossen;
- het individu krijgt weliswaar hulp, maar hij wordt nu afhankelijk van de institutie die hem die hulp verschaft. De ‘oplossing’ wordt slechts verkregen, indien ‘akkoord’ wordt gegaan met deze afhankelijkheid;
- deze instituties kunnen dit effect slechts hebben, omdat ze voor een belangrijk deel de toegangspoort tot de gevestigden beheren. Wil een buitenstaander zijn positie verlaten, dan is hij vaak genoodzaakt gebruik te maken van de diensten van deze institutie.

Vooraf kategoriale voorzieningen waar mensen komen die al een stigma hebben opgelopen, maken een grote kans te gaan functioneren als marginaliserende instituties. Tegenover marginaliserende instituties zouden ‘statusverhogende instituties’ kunnen worden gesteld. Contact met deze instituties leidt tot statuswinst. Als voorbeeld van instituties die een dergelijk de-marginaliserend effect hebben, kunnen wellicht bepaalde vormen van onderwijs worden gezien. De mate waarin een institutie een marginaliserend of een de-marginaliserend effect heeft, zal per geval moeten worden bekeken. Heel belangrijk hierbij is in hoeverre de institutie inderdaad de mogelijkheid biedt door te stromen naar de gevestigden en er geen sporen worden achtergelaten van contacten met deze institutie.

10.5. Samenvatting

In dit hoofdstuk is geprobeerd een interpretatiekader te formuleren van waaruit we het tegenstrijdige karakter van de sociale werkvoorziening kunnen begrijpen. Allereerst is ingegaan op twee theoretische perspectieven waarin een dergelijk karakter van sociale voorzieningen een centrale plaats inneemt. Alhoewel de etiketteringstheorie een belangrijk mechanisme bloot legt, laat deze theorie ook belangrijke vragen open. De theorie over het ‘dubbelkarakter’ berust op een onhoudbare staatstheorie.

Met behulp van de begrippen marginalisering en marginaliserende instituties hebben we geprobeerd een ander interpretatiekader te vinden. We hebben deze begrippen geplaatst in de theorie van de buitenstaanders-gevestigden figuratie. Op deze wijze kunnen we het door de etiketteringstheorie beschreven mechanisme plaatsen in een ruimere context waarbij aan de invloed van machtsverschijnselen systematischer aandacht wordt gegeven. In het volgende hoofdstuk zullen we nagaan in hoeverre op deze wijze de maatschappelijke betekenis van de sociale werkvoorziening is te

bepalen. We zullen daartoe moeten nagaan op welke wijze de sociale werkvoorziening is verbonden met processen van marginalisering.

**DE MAATSCHAPPELIJKE BETEKENIS VAN DE
SOCIALE WERKVOORZIENING**

11.1. Inleiding

Uitgangspunt in dit hoofdstuk is het eerder geconstateerde tegenstrijdige karakter van de sociale werkvoorziening. Enerzijds biedt de sociale werkvoorziening de mogelijkheid van werk aan mensen die niet op 'normale' wijze aan een arbeidsplaats kunnen komen. Anderzijds ervaren veel kandidaat-werknemers hun gang naar de sociale werkvoorziening als vernederend en stigmatiserend. Een deel van de kandidaten heeft het gevoel onder dwang bij de sociale werkvoorziening terecht te komen.

In dit hoofdstuk zal worden geprobeerd een antwoord te geven op de vraag waarom de sociale werkvoorziening een dergelijk tegenstrijdig karakter heeft. Daartoe zal gebruik worden gemaakt van de in het vorig hoofdstuk ontwikkelde begrippen en ideeën. Er zal worden nagegaan op welke wijze de sociale werkvoorziening is verbonden met marginaliseringsprocessen, waarmee de kandidaat-werknemers worden geconfronteerd, en op welke wijze de sociale werkvoorziening aan deze marginaliseringsprocessen haar tegenstrijdig karakter en maatschappelijke betekenis ontleent. In vergelijking met de voorgaande hoofdstukken verschuift daarmee de aandacht naar een analyse op institutioneel niveau.

Deze analyse is een poging om een interpretatie te geven voor enkele onderzoeksresultaten. Deze interpretatie overstijgt het oorspronkelijke onderzoeksmateriaal op meerdere punten. Daarom is enig voorbehoud bij deze analyse nodig.

11.2. Doelstellingen van de sociale werkvoorziening

Voor het bepalen van de maatschappelijke betekenis van de sociale werkvoorziening ligt het wellicht het meest voor de hand eerst te kijken naar de doelstellingen van deze voorziening. Toch kan ons dit op een dwaalspoor brengen.

Vooraf bij de analyse van organisaties wordt aan doelstellingen vaak een centrale plaats toegekend¹. Toch is het de vraag of deze een goede ingang vormen voor de analyse. Zo is het soms moeilijk vast te stellen wat de doelstellingen van de organisatie precies zijn, mede omdat daarover geen duidelijke consensus zal bestaan². Bovendien lijken doelstellingen bij een dergelijke analyse te worden beschouwd als een gegeven constante, van waaruit het functioneren van de organisatie kan worden verklaard.

Doelstellingen zijn echter vaak mede afhankelijk van ontwikkelingen in de organisatie en kunnen daarmee verschuiven of elkaar in de loop van de tijd vervangen. Doelstellingen kunnen bovendien een legitimerende functie vervullen. Het beeld dat deze doelstellingen dan geven kan dan ook erg selectief zijn. Deze bezwaren gelden ook bij analyses van voorzieningen, zoals de sociale werkvoorziening, waarbij de doelstellingen als uitgangspunt worden gehanteerd.

Ook bij analyses van de sociale werkvoorziening is het gebruikelijk om grote aandacht te besteden aan de doelstellingen. Het is daarbij gebruikelijk aan de sociale werkvoorziening (een) sociale en (een) economische doelstelling(en) te onderkennen³. Kimberly meent dat 'sheltered workshops' niet alleen worden gekenmerkt door een revalidatie-doelstelling, maar dat ze bovendien moeten zorgen dat ze zich economisch in stand houden. Er bestaan volgens hem echter verschillen tussen de sociale werkplaatsen naar de mate waarin de revalidatie- of de produktiedoelstelling wordt benadrukt⁴.

Ook Dijkstra gaat bij zijn analyse van de sociale werkvoorziening uit van de doelstellingen van deze institutie. Daarbij geeft hij overigens tevens aan welke functies organisatiedoelinden kunnen vervullen, zoals legitimering van beslissingen en handelingen⁵. In navolging van Perrow onderscheidt hij verschillende organisatiedoelinden, die hij ook bij de sociale werkvoorziening tracht aan te wijzen⁶. Evenmin als bij Perrow echter, wordt geheel duidelijk welke status aan deze doelstellingen moeten worden toegekend en in hoeverre het hier om operationele doelstellingen gaat of niet.

Volgens Dijkstra is het maatschappelijk doel van de sociale werkvoorziening het leveren van een bijdrage aan het welzijn van gehandicapte werknemers. Primair zou het dus gaan om de maatschappelijke (re-)integratie van gehandicapten. De sociale werkvoorziening is daarmee te rangschikken onder de 'integrative organizations'.

Wanneer we uitgaan van de doelstellingen zoals die bijvoorbeeld in de Wet zijn geformuleerd, klopt het tot dusverre nog wel. Het probleem ontstaat echter wanneer we gaan kijken naar het feitelijke functioneren van de sociale werkvoorziening. Dijkstra noemt twee manieren waarop de maatschappelijke integratie van de gehandicapte werknemers tot stand kan worden gebracht. Allereerst wijst hij op de mogelijkheid van doorstroming naar het 'vrije' bedrijf. In de tweede plaats noemt hij de mogelijkheid dat arbeid in de sociale werkvoorziening de werknemers een gevoel van 'nuttigheid' geeft '... omdat men iets bijdraagt aan het nationaal produkt'⁷.

Wat moeten we ons hier echter bij voorstellen? De doorstroming vanuit de sociale werkvoorziening naar het 'vrije' bedrijf bedraagt de laatste jaren gemiddeld ongeveer één procent per jaar. In eerdere hoofdstukken hebben we gezien dat 'revalidatie' en 'doorstroming' vrijwel geen rol spelen bij de selectie en plaatsing van kandidaat-werknemers. Ook ten aanzien van geplaatste werknemers blijkt geen sprake van een systematische aandacht voor de bevordering van arbeidsgeschiktheid, voorwaarde

van doelgerichte doorstromingspolitiek⁸. In vergelijking met de aandacht die men aan de toetreding besteedt, is dit een verwaarloosd aspect. Dit verschijnsel is overigens niet uniek voor de sociale werkvoorziening. Alhoewel integratie voor vele hulpverlenende instanties een belangrijke doelstelling is, besteden deze organisaties vaak meer aandacht aan de 'intake' dan aan de 'outtake' van hun cliënten⁹.

Ook bij de tweede door Dijkstra genoemde mogelijkheid moeten vraagtekens worden geplaatst. We hebben eerder gezien dat bij veel kandidaat-werknemers het 'gevoel van nuttigheid' wordt overschaduwd door andere gevoelens. In sommige gevallen heeft men eerder het gevoel 'er niet meer bij te horen' als men in de sociale werkvoorziening gaat werken.

Konkluderend, de door Dijkstra genoemde mogelijke effecten van de integratie-doelstelling van de sociale werkvoorziening komen weinig of niet uit de verf. Blijkbaar verheldert deze maatschappelijke doelstelling weinig over het daadwerkelijke functioneren van de sociale werkvoorziening. Het is daarmee ook de vraag of het wel zinvol is om de sociale werkvoorziening te rekenen tot de 'integrative organizations'.

Scott konstateert bij de sociale werkvoorziening in de Verenigde Staten een discrepantie tussen officiële en operationele doeleinden. Als gevolg hiervan trad een verschuiving van doelstellingen op bij deze organisaties¹⁰. Als we het betoog van Scott vertalen in de termen van Perrow, dan zegt hij dat oorspronkelijk het maatschappelijk doel van de sociale werkvoorziening lag in het welzijn van de cliënt en zeker niet in het behalen van winst. De systeem- en produkt-doeleinden die hier bij hoorden, waren aangepaste uitrusting, minder stringente produktienormen, gegarandeerde minimumlonen ongeacht het behaalde produktie-niveau, enzovoorts. Toch faalden deze sociale werkplaatsen en wel om verschillende redenen. De kosten waren in verhouding tot de opbrengsten hoog. De produkten kwamen in het 'gewone' vraag-aanbod mechanisme terecht. In de loop van de tijd kwam de leiding op deze werkplaatsen in handen van 'industrially trained individuals'. Alleen dit al had tot gevolg dat commerciële overwegingen belangrijk werden. Het laten voortbestaan van deze werkplaatsen werd hun grootste zorg en de middelen die ze daarbij hanteerden, ontleenden ze aan hun ervaring in het bedrijfsleven. Het gevolg was aldus nog steeds Scott, dat de bestaande tegenstrijdigheden op den duur leidden tot een vervanging van de vroegere doelstellingen. Oplossingen werden gezocht en gevonden in staatssteun. Alles bij elkaar: 'The concerns of the shops shifted from social service matters to a preoccupation with business affairs', alhoewel de leiding nog steeds de abstracte doelstellingen van vroeger leek te accepteren.

In tegenstelling tot Dijkstra laat Scott wel de relativiteit van de (maatschappelijke) doelstelling van de sociale werkvoorziening zien. Bovendien is de onderlinge verhouding tussen de verschillende categorieën doelstellingen bij hem duidelijker. Deze winst lijkt een gevolg te zijn van het feit dat hij de doelstellingen (mede) beschouwt als resultante van het institutionaliseringsproces van de sociale werk-

voorziening en niet als een gegeven van waaruit het daadwerkelijke functioneren en de optredende effecten van de sociale werkvoorziening kunnen worden beschreven of verklaard.

11.3. Marginalisering in de verzorgingsstaat

11.3.1. Inleiding

Op het moment dat kandidaten bij de sociale werkvoorziening komen, bevinden ze zich al in een marginale positie. Deze marginale positie wordt gemarkeerd door de relatie die ze onderhouden met een instelling op het terrein van de sociale zekerheid of hulpverlening. Vaak komen kandidaten ook via een dergelijke instelling bij de sociale werkvoorziening terecht. Hun gang naar de sociale werkvoorziening is vaak een (voorlopig) eindpunt van hun 'carrière' door de sociale zekerheid of hulpverlening (zonder dat in dergelijke gevallen overigens terugkeer naar de oude of 'normale' situatie plaatsvindt). In deze zin funktioneert de 'sociale werkvoorziening als verlengstuk (of sluitstuk) van twee andere sectoren, namelijk het sociaal zekerheidsstelsel en de hulpverlening (vooral delen van de gezondheidszorg, waaronder de psychiatrie en de revalidatie van lichamelijke gehandicapten, alsmede de zwakzinnigenzorg).

De vaak onbedoelde effecten van deze sectoren hebben ook invloed op de sociale werkvoorziening. Zelfs kan worden gesteld dat deze effecten of functies voor een deel ook zijn terug te vinden bij de sociale werkvoorziening, zij het soms in een andere vorm.

In deze paragraaf willen we ingaan op een aantal functies van deze sectoren, waardoor deze sectoren verbonden zijn met processen van marginalisering. Daarbij zal de meeste aandacht worden besteed aan enige effecten van de sociale zekerheid (paragraaf 11.3.2. tot en met 11.3.5.). In paragraaf 11.3.6. wordt een specifiek effect van de gezondheidszorg behandeld, dat in dit kader van belang is. In paragraaf 11.4. zullen we proberen aan te geven hoe de sociale werkvoorziening een rol speelt in deze marginalisering en hieraan haar maatschappelijke betekenis ontleent.

11.3.2. Sociale zekerheid

Het sociale zekerheidsstelsel verleent financiële middelen aan hen die om verschillende redenen niet zelf in het inkomen kunnen voorzien. Dit stelsel moet als aanvullend worden beschouwd op het economisch stelsel. Het is slechts te begrijpen tegen de achtergrond van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Konjunkturele schommelingen en andere ontwikkelingen die leiden tot een wijziging in de vraag naar arbeidskrachten, zoals bijvoorbeeld een versnelde technologisering, hebben uiteindelijk grote invloed op het stelsel van sociale zekerheid.

De relatie tussen sociale zekerheid en arbeidsmarkt is overigens een tweezijdige. Enerzijds komt de uitgestoten arbeidskracht bij de sociale zekerheid terecht. Op deze manier werken wijzigingen in de vraag naar of uitstoot van arbeid onmiddellijk door in dit stelsel. Een uitkering houdt echter vaak geen definitieve uitschakeling van deelname aan het arbeidsproces in. Zo wordt in veel uitkeringsregelingen benadrukt dat het doel moet zijn een bevordering van de herinschakeling in het arbeidsproces. In tijden van recessie funktioneert de sociale zekerheid daarom als 'vangnet', terwijl in tijden van een aantrekkende economie de terugkeer in het arbeidsproces mogelijk moet blijven. 'Uitkeringstrekkers blijven als het ware 'op de lijst' staan, ook om ten tijde van grotere behoefte aan arbeidskrachten in het arbeidsproces te kunnen worden opgenomen'¹¹.

We gaan er vanuit dat één van de centrale functies van het sociale zekerheidsstelsel (naast het verstrekken van de financiële middelen van bestaan) ligt in de bijdrage die het levert aan het functioneren van de arbeidsmarkt (of wellicht nauwkeuriger geformuleerd, het sociaal zekerheidsstelsel mag geen al te grote belemmering vormen voor de arbeidsmarkt). Het gaat hier overigens niet alleen om een kwantitatieve afstemming van vraag en aanbod, maar ook moeten mensen bereid zijn (weer) te gaan werken en moet worden voorkomen, dat mensen waaraan behoefte is, de arbeidsmarkt ontvluchten¹².

In hoeverre het sociale zekerheidsstelsel er ook werkelijk in slaagt deze functie te vervullen, is overigens moeilijk vast te stellen. Bovendien kan deze functie op verschillende wijzen worden vervuld. De tijden dat mensen die niet werkten als 'vagebond' werden behandeld en met fysieke dwang in het gareel werden gehouden, liggen in onze moderne samenleving ver achter ons. Dit betekent dat we op zoek moeten naar andere, meer subtiele mechanismen waardoor het sociaal zekerheidsstelsel een dergelijke functie vervult.

11.3.3. 'Bruikbaren' en 'onbruikbaren'

Gouldner meent, dat in de industriële samenleving een aantal processen werkzaam is met als gevolg dat de mensen ruwweg worden verdeeld in twee categorieën, namelijk de 'bruikbaren' en de 'onbruikbaren'¹³. In de eerste plaats zijn de participatiemogelijkheden in de arbeidssector afhankelijk van het toegeschreven nut of de bruikbaarheid. Bovendien worden mensen gewaardeerd in termen van hun 'bruikbaarheid'. Deze waardering strekt zich ook uit buiten de sfeer van de arbeid. Het gaat hier om selectiemechanismen waarbij niet alleen de participatiemogelijkheden ongelijk worden verdeeld, maar mensen ook worden gewaardeerd naar de bereikte participatie. De geringe waardering voor de 'onbruikbaren' kan soms zelfs uitlopen op stigmatisering. De 'onbruikbaren' worden niet alleen als onproductief beschouwd, maar ze lopen, zeker als het om mensen uit de onderste laag van de samenleving gaat, tevens de kans op stigmatisering 'als lui en meer of minder crimineel, als buitenstaanders die men beter op een afstand kan houden'¹⁴.

Tot de zeer heterogene categorie van 'onbruikbaren' kunnen bijvoorbeeld worden gerekend de bejaarden, de ernstig gehandicapten, de chronisch zieken en soms vrouwen met kleine kinderen¹⁵. Deze 'onbruikbaren' belanden op verschillende wijzen in de marge van de samenleving.

Overigens loopt het onderscheid tussen 'bruikbaren' en 'onbruikbaren' niet parallel met een onderscheid in sociale klassen. Zo onderscheidt Durlacher naast 'onbruikbare armen' ook 'bruikbare armen'¹⁶. Het werk dat deze laatsten leveren is vaak maatschappelijk onmisbaar, al zijn de beloning en het aanzien dat men er aan ontleent, gering. Het zal overigens duidelijk zijn dat de grenzen tussen 'bruikbaren' en 'onbruikbaren' verschuiven met de vraag naar arbeidskrachten.

Voor het sociaal-zekerheidsstelsel en voor de voorlopers hiervan, is dit onderscheid tussen 'bruikbaren' en 'onbruikbaren' van groot belang. Het onderscheid is al heel oud, ook al verschilden de gebruikte termen en de wijze waarop men het onderscheid aanbracht per historische periode. Reeds bij de Engelse Poor Law (1601) onderscheidde men 'impotent poor' (gehandicapten, kinderen, weduwen) en 'able-bodied poor' (diegenen die wel kunnen werken). De eerste categorie viel onder de particuliere charitas, terwijl de tweede categorie was aangewezen op de Poor Law¹⁷. Met de opkomst van het industrieel kapitalisme treedt een proces van toenemende differentiatie op binnen de voorheen globale categorie 'armen'. Scull meent dat de noodzaak van het onderscheid tussen de 'able-bodied' en 'non-able-bodied-poor' lag in het gevaar dat men zag in het verschaffen van steun aan hen die wel konden werken. Een dergelijke steun zou de arbeidsmarkt ontwrichten omdat deze de bereidheid tot werken en de arbeidsmobiliteit zou verstoren¹⁸.

Een vergelijkbaar differentiatieproces wordt door Van Loo gekonstateerd in zijn geschiedschrijving van armenzorg en sociale zekerheid in Nederland. Hij voegt er echter een belangrijk punt aan toe. Vooral in de periode 1870-1914 werden 'valide arbeiders' losgemaakt uit de ongedifferentieerde categorie armen en werden voor hen afzonderlijke voorzieningen getroffen. Dit was echter geen passief gebeuren. Niet alleen werden zij losgemaakt, maar bovendien maakten ze zich zelf los. Vanuit socialistische kring werd aan het begin van deze eeuw de roep om sociale verzekeringen en staatspensioen steeds sterker '... opdat arbeiders zich niet bij iedere tegenslag tot de gehate armenzorg behoeften te wenden'¹⁹. Deze armenzorg werd door de 'valide arbeider' als zeer krenkend en vernederend ervaren.

Toch speelde het onderscheid 'bruikbaren'/'onbruikbaren' tot in de jaren dertig een belangrijke rol. 'Bonafide, valide werklozen' konden bij de werklozenzorg terecht, terwijl de ouden van dagen, 'invalide en malafide elementen' waren aangewezen op de armenzorg²⁰. De werklozensteun mocht slechts dienen voor hen die voor het productieapparaat waarde bezaten²¹. De 'onbruikbaren' moesten naar de armenzorg. Toch bleken op den duur vele 'valide arbeiders' in de armenzorg terecht te komen.

Uiteraard is er sinds de jaren dertig veel veranderd. De huidige Bijstandswet wordt waarschijnlijk als veel minder kwetsend ervaren dan zijn voorganger, de oude

Armenwet. Bovendien is vermoedelijk het inzicht algemener aanvaard dat sociale en economische omstandigheden een belangrijke rol spelen bij het ontstaan van werkloosheid. De tegenwoordige uitkeringen zijn hoger dan die van voor de oorlog. Toch lijkt ook nu het onderscheid 'bruikbaren'/'onbruikbaren' van belang. Ook thans geldt nog dat mensen gewaardeerd worden in termen van hun 'bruikbaarheid'. Veel mensen die in een uitkering terecht komen, hebben het gevoel dat ze zijn 'afgedankt'.

Overigens komt het onderscheid tussen 'bruikbaren' en 'onbruikbaren' nog op een geheel andere wijze terug in het huidige Nederlandse sociale zekerheidsstelsel. Het onderscheid tussen enerzijds W.W., W.W.V., en R.W.W. en anderzijds W.A.O., A.A.W. en A.B.W. kan worden beschouwd als een onderscheid tussen respectievelijk een uitkeringsstelsel voor de nog 'bruikbare' in-actieven en een uitkeringsstelsel voor de 'onbruikbaren' (alhoewel ook de W.A.O. een doelstelling kent gericht op terugkeer naar arbeid).

11.3.4. Sociale zekerheid en sociale controle

De opkomst van de verzorgingsstaat maakt weliswaar geen einde aan verschijnselen zoals de uitstoting van 'onbruikbaren' uit het arbeidsproces, maar betekent wel dat ook de als 'onbruikbaar' beschouwde een 'redelijk' bestaan wordt gegarandeerd. Het moderne sociale zekerheidsstelsel gaat veel verder dan een karige bedeling die als gunst aan de 'onbruikbare' wordt verstrekt. In deze zin kan dit stelsel als een verworvenheid worden beschouwd. Tegelijk moet echter worden vastgesteld dat het sociale zekerheidsstelsel niet alleen een hulpverleningsstelsel is, maar tevens een sociale controle-systeem. Hiermee komen we aan de bijdrage die het sociale zekerheidsstelsel levert aan de arbeidsallokatie. Zo meent bijvoorbeeld Van Bijsterveldt dat enerzijds hulp wordt gegarandeerd, maar dat dit anderzijds slechts gebeurt '... voor zover het primaire inkomensverwervingssysteem daardoor niet nadelig wordt beïnvloed, en in zoverre zijn zij (JBT: die stelsels) sociale beheersings-systemen ten behoeve van een bepaalde maatschappelijke ordening'²². Met andere woorden, de uitkeringen mogen niet zo aantrekkelijk worden dat het niet meer 'loont' om te gaan werken. Tussen lonen en uitkeringen '... a safe gap has to be left to act as an incentive'²³.

Dit idee is overigens al heel oud. Het reeds eerder genoemde Engelse Poor Law-systeem draaide hier op. Voorkomen moest worden dat steunverlening aan de 'able-bodied' werklozen de prikkel tot arbeid zou wegnemen²⁴. In de Nederlandse armenzorg komen we deze opvatting al tegen aan het einde van de 18e eeuw²⁵. De Nederlandse armenzorg in de 19e eeuw was eveneens gebaseerd op de gedachte dat deze 'onaangenaam' moest zijn, zodat werken in vele opzichten te prefereren was²⁶.

Uiteraard is het huidige sociale zekerheidsstelsel in vele opzichten niet meer te vergelijken met vroegere systemen. Toch kan ook het huidige stelsel worden

beschouwd als een sociale controle-systeem dat op deze wijze funktioneert. Daarbij moeten we niet vergeten dat het niet alleen om de financiële aantrekkelijkheid van een uitkering gaat. Zo is in Nederland sinds 1974 de minimum-uitkering gekoppeld aan het minimumloon (ook al dreigt deze koppeling voortdurend te worden opgeheven). Minstens zo belangrijk is het stigmatiserende karakter van deze voorzieningen.

Pinker analyseert deze vorm van hulpverlening als een ruilsysteem²⁷. Op het moment dat in een ruilrelatie de wederkerigheid ontbreekt, zal worden geprobeerd deze te herstellen. Volgens hem gebeurt dit bij uitkeringen doordat de hulpontvanger als ruilmiddel 'dankbaarheid' en 'inschikkelijkheid' toont. Het resultaat van het ontvangen van een uitkering is dan het tonen van dankbaarheid en inschikkelijkheid en het 'toestaan' van stigmatisering aan de zijde van de afhankelijke. Juist door deze stigmatisering verliest het ontvangen van een uitkering zijn aantrekkelijkheid.

Het op deze wijze functioneren van het sociale zekerheidsstelsel is slechts te begrijpen als wordt bedacht dat het behoud van economische onafhankelijkheid in onze samenleving nog altijd een centrale waarde is. Veel mensen die in aanraking komen met het sociale zekerheidsstelsel hebben van tevoren al een stigma opgelopen. Zij zijn namelijk niet in staat gebleken hun economische onafhankelijkheid te bewaren. Daarmee komen ze dicht in de buurt van de verdenking 'onbruikbaar' te zijn. Door de stigmatiserende werking van deze voorzieningen wordt het belang van economische onafhankelijkheid bevestigd en de negatieve status van 'onbruikbaarheid' versterkt. Deze mechanismen zijn in de ogen van George en Wilding '... necessary to reinforce the value system on which capitalism depends'²⁸.

Overigens valt nog op een tweede punt te wijzen waardoor wordt voorkomen dat al te gemakkelijk een uitkering wordt verkregen. Ten behoeve van de verschillende uitkeringen is vaak wettelijk geregeld wie wel en wie niet voor een uitkering in aanmerking komen. Zou een dergelijke afperking niet plaats vinden, dan is een enorme zuigkracht van het uitkeringstelsel te verwachten. In hoeverre men er overigens in slaagt dit te voorkomen, is afhankelijk van de mate waarin men er in slaagt het 'open karakter' te vermijden in de omschrijving van de categorie die in aanmerking komt voor de betreffende uitkering. Deze afperking heeft overigens ook nog een ander effect. Het aanvragen van een uitkering betekent dat men een onderzoek moet ondergaan waarbij wordt nagegaan of men wel in aanmerking komt voor de uitkering. Dit onderzoek kan worden ervaren als een inbreuk op de privacy. Ook dit kan een afstotende werking hebben.

De stigmatiserende en kontrollerende werking van het sociale zekerheidsstelsel zal niet altijd even sterk zijn. Vermoedelijk is deze afhankelijk van de behoefte aan arbeidskrachten (en daarmee de 'noodzaak' de uitkeringen niet al te aantrekkelijk te maken). Een vergelijkbare redenering brengt Piven en Cloward er toe te stellen dat '... relief politics are cyclical'²⁹.

Men zou zich overigens kunnen afvragen in hoeverre de ontwikkeling in de sociale

zekerheid, waarbij deze niet meer als 'gunst', maar als 'recht' wordt omschreven, de bovengenoemde sociale controle-functie heeft doen verdwijnen. Het feit dat juridisch van een recht kan worden gesproken, is echter van weinig betekenis indien de ontvangers deze voorzieningen als hoofdzakelijk sanctionerend en stigmatiserend ervaren³⁰.

Ondanks alle veranderingen is het sociale controle-karakter van de sociale zekerheid nog steeds aanwijsbaar. Dit sociale controle-karakter betekent dat bepaalde gedragingen worden bevorderd ('beloond') en dat andere gedragingen onaantrekkelijk worden gemaakt ('gestraft'). Het krijgen van een uitkering wordt onaantrekkelijk gehouden, niet alleen omdat men er (meestal) financieel op achteruit gaat, maar ook omdat men wordt gekonfronteerd met een stigma en afhankelijk wordt van een of andere instantie. Het effect van deze 'bijverschijnselen' is zodanig dat we inderdaad kunnen spreken van een functie van de sociale zekerheid ten behoeve van de arbeidsallokatie. Dit betekent niet dat alle ontvangers van een uitkering het stigma (in de zelfde mate) ervaren. Het stigma is echter wel in die mate aanwezig en zo hardnekkig dat we kunnen conkluderen dat de sociale zekerheid deze sociale controle-functie nog niet kwijt is.

11.3.5. Het 'verdienen' van een uitkering

Het sociale controle-karakter van de sociale zekerheid uit zich niet alleen in het benadrukken van de afhankelijke positie van de ontvanger door middel van stigmatisering als 'onbruikbaar'. Naast het onderscheid tussen 'bruikbaren' en 'onbruikbaren' zijn nog twee andere onderscheidingen van belang.

In de eerste plaats wordt een onderscheid gemaakt tussen mensen die een uitkering 'verdiend' hebben en diegenen die hierop geen gelegitimeerde aanspraken kunnen doen. Al in de Engelse Poor Law werd een onderscheid gemaakt tussen 'deserving poor' en 'undeserving poor'³¹. De eerste vormen van uitkeringen aan werklozen die als gerechtvaardigd werden beschouwd, waren die waarin de ontvangers van de uitkering tijdens hun actieve arbeidsperiode een verzekeringspremie hadden betaald (bijvoorbeeld zegeltjes plakken). Het gaat hier zeker niet alleen om de feitelijke premiebetaling als criterium. Het aanspraak kunnen maken op een uitkering lijkt eerder een morele categorie. Zo waren de eerste werklozen in Nederland die recht hadden op een werkloosheidsverzekering de in de vakverenigingen georganiseerden. Zij hadden namelijk door dit lidmaatschap in de ogen van de burgerij aangetoond hun 'maatschappelijke verantwoordelijkheid' te kennen. 'Reeds lang had men gezocht naar een criterium om werkwilligen, werkschuwen en ongeschikten te onderscheiden. De laatste twee groepen moesten immers niet de kans krijgen zich voor te doen als onschuldige werklozen'³².

Een tweede onderscheid komt hier dicht bij in de buurt. Het gaat hier om het onderscheid tussen diegenen die 'arbeidsbereid' zijn en de 'onwillige' of 'niet-bona fide' armen³³. Om misbruik van de uitkeringen te voorkomen, moeten de 'goedwillenden' van de 'kwaadwillenden' worden onderscheiden.

De verschillende onderscheidingen (tussen 'bruikbaren' en 'onbruikbaren', tussen 'mensen die het wel en mensen die het niet verdienen, tussen 'werkwilligen' en 'onwilligen') lopen in de praktijk door elkaar heen. Zo werden als voorwaarden bij de eerste werklozenverzekeringen gesteld '... dat men niet door eigen schuld (bijvoorbeeld dronkenschap) ontslagen was, enige tijd regelmatig de premie voor de verzekering had betaald en werk accepteerde als dat onder aannemelijke voorwaarden werd aangeboden (-). Al deze bepalingen waren opgenomen om te voorkomen dat 'beroepswerklozen' op de kassen zouden gaan teren'³⁴. Ook dit onderscheid tussen de 'werkelijk noodlijdende die buiten zijn schuld in de problemen is geraakt' en de 'werkschuwe' of 'beroepswerkloze' is overigens niet uniek voor Nederland.

Ook thans zijn deze onderscheidingen nog van belang. Deze onderscheidingen hebben op verschillende manieren een stigmatiserende en controlerende werking. Bij de beslissing of iemand in aanmerking komt voor een W.W.-uitkering is de vraag van belang of er sprake is van 'vrijwillige werkloosheid'. Andere gevolgen van deze onderscheidingen zijn controle op fraude, controle op neveninkomsten, toetsing op werkwilligheid (in de jaren dertig door de werkverschaffing, nu soms door een voordracht bij de sociale werkvoorziening). Uit controles bij gescheiden vrouwen in de bijstand (heeft ze soms een vriendje?) blijkt dat het er niet alleen om gaat of iemand een uitkering verdient, maar ook of men *nog wel* rechten heeft op een uitkering, of dat men deze door zijn gedrag heeft verspeeld.

Deze controlerende activiteiten hebben een sterk stigmatiserende werking, want in feite staan allen die een uitkering ontvangen onder de verdenking dat ze deze misschien niet echt hebben verdiend of misbruik maken van deze voorziening. Uit onderzoek blijkt dat anno 1980 de opvatting wijd is verspreid dat bij mensen die een uitkering ontvangen, (zeer) veel misbruik voorkomt³⁵. Daarmee wordt in feite aan de morele integriteit van een hele categorie getwijfeld.

11.3.6. Individualisering: een effect van de gezondheidszorg

Veel kandidaat-werknemers hebben in de periode voorafgaand aan hun aanmelding bij de sociale werkvoorziening te maken gehad met de gezondheidszorg. Soms hebben ze tegelijk contact gehad met instellingen zowel op het terrein van de gezondheidszorg als op het terrein van de sociale zekerheid.

De gezondheidszorg speelt een aparte rol in de mechanismen die we in de voorgaande paragrafen hebben beschreven. Evenals bij de sociale zekerheid, kunnen we ook aan de gezondheidszorg zowel een hulpverlenende als sociale controle-functie onder-

scheiden. Reeds in 1951 is hier door Parsons op gewezen³⁶. Ziekte is voor hem een vorm van afwijkend gedrag. Deze afwijking wordt slechts geaccepteerd als de betrokkene zich houdt aan de plichten van de ziekerol. Op deze wijze wordt afwijkend gedrag gekanaliseerd en daarmee gekontroleerd in de ziekerol.

Weliswaar kan deze controle-functie er in extreme gevallen toe leiden dat de gezondheidszorg de afwijker in een geografisch en sociaal isolement brengt, doch dit is slechts een facet van het verschijnsel. Veel belangrijker is dat de gezondheidszorg in toenemende mate het monopolie krijgt om 'afwijkingen' te benoemen en te behandelen. Het aantal verschijnselen waarop medische categorieën en definities van toepassing worden verklaard, neemt toe. Dit medikaliseringproces kan worden beschouwd als een uitbreiding van de sociale controle-functie van de gezondheidszorg³⁷.

Het gevolg is dat 'ziekte' een van de weinige situaties is, waarin het niet verrichten van de normale verplichtingen is toegestaan. Daarmee kan de ziekerol echter ook gaan functioneren als 'medisch ventiel voor maatschappelijk falen'³⁸.

Tekenend voor het maatschappelijk belang van de controle-functie van de gezondheidszorg is dat bij een deel van de sociale zekerheidsuitkeringen eerst een medische legitimatie nodig is. De rol van de gezondheidszorg is hierbij zowel het geven van een excuus als van een verklaring voor het economisch falen. Dit betekent dat met zo'n medische legitimatie dit falen niet wordt toegeschreven aan bijvoorbeeld de 'onwil' van de betrokkene. Anderzijds wordt door de gezondheidszorg op deze wijze het maatschappelijk probleem van de uitstoot van arbeid toch op individualiserende wijze gedefinieerd. Weliswaar niet de schuld, maar wel de oorzaak wordt bij het individu gelegd. Het gaat bovendien om het vaststellen van arbeidsongeschiktheid en niet om de vraag of er soms sprake is van ongeschikte arbeid³⁹. Het is daarmee niet onwaarschijnlijk dat de gezondheidszorg de tendens tot individualisering van de uitstoting uit de arbeid versterkt en bovendien deze uitstoting defintief maakt door er een medisch etiket op te plakken⁴⁰.

11.3.7. **Samenvatting**

In deze paragraaf zijn we ingegaan op enige effecten van de verzorgingssystemen waar de W.S.W.-kandidaat in de periode voorafgaand aan zijn aanmelding bij de sociale werkvoorziening mee te maken heeft. Het sociale zekerheidsstelsel heeft volgens sommigen in de loop van de tijd een meer universalistisch en minder stigmatiserend karakter gekregen⁴¹. Desondanks heeft ook de huidige sociale zekerheid als effect een versterking van marginaliseringsverschijnselen. Aan de hand van de carrière van de W.S.W.-kandidaat zijn deze marginaliserende effecten duidelijk te maken.

Deze carrière begint met een uitstoting uit het arbeidsproces⁴². Als gevolg hiervan verliest het individu machtsmiddelen (inkomen, marktkapaciteiten) en dreigt hij in

een isolement terecht te komen. Vervolgens loopt het individu de kans op stigmatisering als 'onbruikbare'. Dit etiket wordt bevestigd en versterkt door een langdurig contact met een instelling op het terrein van de sociale zekerheid. Bovendien komt het individu onder de verdenking te staan dat hij zijn uitkering misschien niet echt heeft verdiend of dat hij misbruik maakt van zijn uitkering. Hiermee loopt het individu kans op het stigma als 'profiteur' of 'misbruiker'. De gezondheidszorg kan door zijn medische legitimatie van het economisch falen dit stigma wellicht voorkomen, doch versterkt anderzijds de toch al aanwezige tendens tot individualisering van de uitstotingsproblematiek.

De hardnekkigheid van deze marginaliserende effecten hebben we gezocht in de sociale controle-functie van het sociale zekerheidssstelsel. Het effect is dat wordt benadrukt dat werken in alle opzichten aantrekkelijker is dan het ontvangen van een uitkering.

11.4. Het tegenstrijdig karakter van de sociale werkvoorziening

11.4.1. Inleiding

In deze paragraaf komen we toe aan de centrale vraag die we ons in dit hoofdstuk stellen. Hoe is het tegenstrijdige karakter van de sociale werkvoorziening te begrijpen vanuit de maatschappelijke betekenis die deze voorziening heeft? We willen deze vraag beantwoorden door na te gaan op welke wijze de sociale werkvoorziening is verbonden met de in het voorgaande beschreven marginaliseringsverschijnselen. Door te laten zien welke rol de sociale werkvoorziening speelt in deze marginaliseringsverschijnselen, kunnen we tevens nagaan welke positie deze voorziening inneemt in een gevestigden-buitenstaanders figuratie.

11.4.2. Functie-verschuivingen bij de sociale werkvoorziening

Net zoals het huidige sociale zekerheidssstelsel niet op één lijn mag worden gesteld met de traditionele armenzorg, zo kunnen we ook de huidige sociale werkvoorziening niet gelijk stellen met de vroegere werkhuizen, werkinrichtingen, of werkverschaffing (of hoe deze pogingen om mensen zonder werk toch aan het werk te zetten ook mogen heten). Alhoewel de sociale werkvoorziening in zekere zin kan worden opgevat als een opvolger van de oudere vormen van werkverschaffing, verschilt de sociale werkvoorziening in belangrijke opzichten van haar voorgangers.

We zullen ons hier beperken tot enkele opmerkingen. Een uitgebreide verhandeling over deze functie-verschuiving zou in dit verband te ver voeren.

De werkinrichtingen voor 'onnutte Nederlanders' aan het einde van de achttiende eeuw hadden, naast andere functies, tot doel te voorkomen dat de bedeling aan

'bruikbare' werklozen de prikkel tot arbeid zou wegnemen. De instelling van dergelijke werkinrichtingen ging dan ook vaak gepaard met een bedelverbod⁴³. Van de mensen die konden werken, zou niemand zich aan deze plicht mogen onttrekken. De grote doorbraak van de werkverschaffing in de jaren dertig kwam toen men ontdekte dat deze werkverschaffing kon worden gebruikt als toetsingsmiddel. Men kon op deze wijze 'werkschuwen' en 'fraudeurs' uitselkteren, terwijl de 'werkwilgen' in staat werden gesteld te werken⁴⁴. Deze werkverschaffing was niet bedoeld voor de 'onbruikbaren', maar voor de 'valide' werklozen. Dit was om te voorkomen dat deze werkverschaffing in de ogen van 'valide' arbeiders zou worden verlaagd tot een soort armenzorg of bedeling⁴⁵. Dit kon echter niet voorkomen dat deze werkverschaffing als zeer vernederend werd ervaren. Daarmee leken deze pogingen tot werkverschaffing op de werkhuizen uit Engeland in verschillende perioden. Ook hier ging het er om dat de 'bruikbare' werklozen de arbeidsdiscipline niet zouden verliezen en dat men 'de werkschuwe' kon onderscheiden van de 'werkelijk noodlijdende'⁴⁶. Dit deed men door de werkhuizen bewust zo wreed en vernederend mogelijk te maken⁴⁷.

Ook de voorloper van de Wet Sociale Werkvoorziening, de G.S.W.-regeling, was in eerste instantie bedoeld voor 'valide' werklozen. Pas na enige jaren kwamen steeds meer lichamelijk en geestelijk gehandicapten in de sociale werkvoorziening te werken. Aan het einde van de jaren vijftig werd de sociale werkvoorziening definitief bestempeld als een voorziening voor 'gehandicapten'⁴⁸.

Daarmee is de huidige sociale werkvoorziening niet langer vergelijkbaar met de vroegere werkverschaffing. Het gaat er niet langer om de 'bruikbare' werkloze uit te selekteren en werk te geven. Althans wat de doelstelling betreft gaat het om 'gehandicapten'. Dat het hier in de praktijk om een zeer lastig onderscheid gaat, doet niets af aan het belang van deze verschuiving.

Hiermee is de sociale werkvoorziening gehaald uit de sfeer van de regulering van de arbeidsreserve en kan ze deze functie nog slechts op een indirecte wijze vervullen. We kunnen dit ook anders formuleren. Blijkbaar geldt vanaf die periode de (morele) arbeidsplicht ook voor de gehandicapte. De verzorgingsstaat maakt het door middel van deze verschuiving van de sociale werkvoorziening ook mogelijk om deze plicht uit te voeren.

Niet alleen deze verschuiving van 'valide' naar 'invalide' werknemers is een breuk met het verleden. Meerdere auteurs stellen dat bij de vroegere werkhuizen *bewust* werd gestigmatiseerd. De werkhuizen hadden als *doel* afschrikking⁴⁹. Eerder hebben we gezien dat ook thans nog veel mensen hun gang naar de sociale werkvoorziening als stigmatiserend ervaren. Dit stigma kan echter niet worden begrepen als bewust bedoeld. Dit motief speelt bijvoorbeeld bij de met de toetreding belaste funktionarissen geen enkele rol. Het moet daarom als onbedoeld effect van de sociale werkvoorziening worden beschouwd⁵⁰.

11.4.3. De Sociale Werkvoorziening en marginalisering

Eerder hebben we gezien hoe hulpverlenende instanties op het terrein van de sociale zekerheid en de gezondheidszorg het marginaliseringsproces dat volgt op een uitstoting uit het arbeidsproces bevestigen en versterken. We hebben hierbij drie 'mechanismen' onderscheiden:

- het stigma als 'onbruikbare' wordt mede door het contact met een dergelijke hulpverlenende instantie op den duur bijna onvermijdelijk;
- de als 'onbruikbaar' beschouwde loopt de kans op de verdenking dat hij zijn uitkering niet echt 'verdiend' heeft of er 'misbruik' van maakt;
- de tendens tot individualisering van de uitstotingsproblematiek wordt versterkt.

We zullen nagaan hoe deze marginaliserende verschijnselen een rol spelen tijdens de toetreding tot de sociale werkvoorziening.

Zichtbaarheid van de 'onbruikbaarheid'

Bij de sociale werkvoorziening komen mensen terecht die hun marginale positie in de maatschappij gemeenschappelijk hebben. Reeds voordat ze bij de sociale werkvoorziening terecht kwamen, zijn ze gedefinieerd als 'onbruikbaar'. Ze zijn afhankelijk geweest van een uitkering (en van een uitkerende instantie). Ze komen bij de sociale werkvoorziening terecht omdat ze niet in staat zijn gebleken een fundamenteel geacht probleem op te lossen, namelijk zelf aan een arbeidsplaats te kunnen komen. Bij een deel van deze mensen is bovendien vastgesteld dat de oorzaak daarvan bij hen zelf ligt. Ze zijn 'ziek', 'gehandicapt' of in ieder geval 'arbeidsongeschikt' verklaard. Deels werkt dit als excuus voor hun falen, deels werkt dit als individualisering van hun problematiek.

De sociale werkvoorziening is een kategoriale voorziening. Het contact met deze voorziening maakt duidelijk en bevestigt dat men tot deze categorie van 'onbruikbaren' en afhankelijken behoort. Bij verwijzing vanuit de gezondheidszorg wordt (voortzetting van de) behandeling niet meer nodig geacht. Het contact met de sociale werkvoorziening houdt echter in dat van 'genezing' (dat wil zeggen het volledig verlaten van de status van 'onbruikbare') evenmin sprake is. Weliswaar stopt de behandeling, maar de afzondering, speciale aandacht ('beschutte sfeer' of 'aangepaste omstandigheden') en definiëring als 'zieke' of 'gehandicapte' blijven bestaan. Hetzelfde geldt voor personen die vanuit het sociale zekerheidsstelsel bij de sociale werkvoorziening terecht zijn gekomen. Ondanks het feit dat ze nu in een arbeidssituatie terecht zijn gekomen, blijft het etiket 'onbruikbaar' bestaan ('anders was je er niet terecht gekomen').

Dit etiket wordt onontloopbaar omdat in de sociale werkvoorziening allerlei mensen met uiteenlopende 'afwijkingen' bij elkaar worden geplaatst. Door het geografisch en sociaal isolement ten opzichte van de buitenwereld, is een W.S.W.-werknemer veel gemakkelijker dan bijvoorbeeld een individuele W.A.O.-er als zodanig herkenbaar.

Het beeld dat bij die buitenwereld bestaat over de sociale werkvoorziening hoeft overigens niet met de werkelijkheid overeen te stemmen. Ook al zou dit beeld zelfs voor een belangrijk deel onjuist zijn, dan kan dit toch blijven voortbestaan, mede dankzij die afstand tussen buitenwereld en sociale werkvoorziening. Het is zelfs waarschijnlijk dat dit beeld over de sociale werkvoorziening in belangrijke mate gevormd wordt door de 'minderheid van de slechtsten'⁵¹. Een gebruikelijke term als de 'gekkfabriek' suggereert inderdaad dat het beeld over de sociale werkvoorziening voor een belangrijk deel wordt gevormd door de zwaarder geestelijk gehandicapten.

Het voorgaande geeft aan dat de sociale werkvoorziening niet alleen aansluit bij het reeds bestaande onderscheid tussen 'bruikbaren' en 'onbruikbaren', maar dit onderscheid verder verscherpt. Door het isolement van de 'onbruikbaren' ten opzichte van de 'bruikbaren' kunnen we inderdaad spreken van een 'digitalisering' van een voorheen vagere werkelijkheid⁵². Het effect van de sociale werkvoorziening is weliswaar dat men weer werkt, maar tegelijk wordt 'het anders zijn' vastgelegd en herkenbaar gemaakt.

Vanwege de afstand tot de buitenwereld en vanwege het feit dat de W.S.W.-werknemer acht uur per dag met deze voorziening te maken heeft, is de kans groot dat hij op den duur dit beeld zelf overneemt. De mogelijkheden om nog uit de sociale werkvoorziening te komen en door te stromen naar het 'vrije' bedrijf zijn gering, onder andere vanwege het beeld dat er over de sociale werkvoorziening bestaat. Het lijkt dan ook niet te veel om te zeggen dat in deze opzichten de sociale werkvoorziening inderdaad funktioneert als een marginaliserende institutie. Bedoeld om die mensen te helpen die in een marginale positie terecht zijn gekomen en bij te dragen tot hun (re-)integratie, versterkt ze het stigma van 'onbruikbare', vergroot ze de afstand met de buitenwereld en verkleint ze de mogelijkheid om weer tot de 'bruikbaren' terug te keren.

Werkwilligheid en misbruik

Eerder hebben we gezien dat voor het sociale zekerheidsstelsel het onderscheid tussen mensen die een uitkering 'echt verdient' hebben en de overigen van groot belang is. Het recht op een uitkering kan men niet alleen moreel maar ook juridisch verspelen indien men 'onvoldoende arbeidsbereidheid' toont of 'misbruik' maakt van een uitkering.

Het probleem voor een uitkerende instantie is dat dit ook moet zijn vast te stellen. Vaak is dit erg moeilijk. Daarom proberen uitkerende instanties soms de voordracht bij de sociale werkvoorziening te gebruiken als middel tot 'toetsing op de arbeidsbereidheid' van de werkloze. De Wet Sociale Werkvoorziening lijkt dit gebruik van een aanmelding overigens uit te sluiten door het vrijwillig karakter van een plaatsing te benadrukken. Een dergelijke toetsing ontleent men dan ook aan de uitvoering van andere wetten of regelingen.

Nog afgezien van het feit dat kandidaat-werknemers op deze manier in een dwangsituatie terecht kunnen komen, heeft dit gebruik van de sociale werkvoorziening ook nog een ander gevolg. Op deze wijze ontstaat de kans dat allen die met de sociale werkvoorziening in aanraking komen, ervan worden verdacht daar terecht te zijn gekomen als 'straf' voor hun misbruik van een uitkering: Dat dit ook werkelijk leeft, is naar voren gekomen tijdens interviews met een paar W.S.W.-kandidaten. Zo zegt iemand die sinds een paar weken in de sociale werkvoorziening werkt: *'Een rotnaam heb je toch. Je krijgt dan toch het idee van mensen die uit de W.A.O. zijn getrap en ze zitten dan als straf tussen de debielenploeg.'* Alhoewel dit stigma minder sterk lijkt te leven dan het stigma van de 'onbruikbaren' versterkt dit het marginaliseringseffect van de sociale werkvoorziening.

Op een indirectere wijze kan de sociale werkvoorziening een bijdrage leveren aan de sociale controle-functie van het sociaal zekerheidsstelsel. Zolang de sociale werkvoorziening een stigma heeft, kan ze fungeren als afschrikkingsmiddel voor uitkeringsontvangers. Dit is een perspectief dat voor een aantal mensen achter hun uitkering dreigt. Op deze manier draagt de sociale werkvoorziening, alhoewel onbedoeld, bij aan het effect dat uitkeringen onaantrekkelijker worden gehouden dan werken.

Sociale werkvoorziening en individualisering

In het kader van de toetreding tot de sociale werkvoorziening moet worden vastgesteld of de kandidaat tot de zogenaamde 'personenkring' behoort. De kandidaat wordt tot deze personenkring gerekend indien men van oordeel is dat hij '... in belangrijke mate tengevolge van bij hem gelegen factoren...' niet in staat is om '... onder normale omstandigheden werk te verrichten...' Geprobeerd wordt op deze wijze de mensen die vanwege individuele oorzaken geen werk kunnen krijgen, te onderscheiden van wat men noemt 'konjunktureel' of 'struktureel' werklozen. Bij het vaststellen van deze personenkring speelt vaak de arts een belangrijke rol.

Voor een deel van de kandidaten gaat het hier globaal om een herbevestiging van iets dat bij de arbeidsongeschiktheidsuitkering al eerder is vastgesteld. Ging het bij de bepaling van de arbeidsongeschiktheid nog om de vraag of iemand vanwege 'ziekten of gebreken' in staat is met voor 'hem passende arbeid' een loon te verdienen 'van de met hem vergelijkbare gezonde werknemer', nu gaat men verder. Bij de bepaling van de personenkring gaat het niet meer om passende arbeid, maar om de vraag of betrokkene überhaupt in staat is om 'onder normale omstandigheden werk te verrichten'. De reeds bestaande individualisering van de uitstotingsproblematiek wordt op deze wijze bij de W.S.W.-kandidaat met een arbeidsongeschiktheidsuitkering verder verscherpt.

Het grootste deel van de kandidaat-werknemers komt echter niet uit een W.A.O.- of A.A.W.-uitkering. Voor de kandidaten die bijvoorbeeld een W.W.-, W.W.V.-, of R.W.W.-uitkering hebben, wordt de eerdere vaagheid nu pas doorbroken. Tijdens de toetreding wordt nu formeel vastgesteld dat hun werkloosheid (vooral) een gevolg is

van een 'bij de persoon gelegen faktor'. Dit betekent dat de sociale werkvoorziening vooral bij deze categorie kandidaten het effect heeft van individualisering van de uitstotingsproblematiek. Gemeenschappelijke achtergronden van deze uitstoting verdwijnen op deze manier uit het gezichtsveld. Dit verbindt de sociale werkvoorziening met de eerder beschreven marginaliseringsverschijnselen. Ook de sociale werkvoorziening versterkt de neiging tot individualisering. Eén van de gevolgen van deze individualiserende interpretatie is dat deze, juist omdat deze formeel is toegekend, zijn effect blijft behouden, ook als bijvoorbeeld de oorspronkelijke ziekte geen invloed meer heeft op het functioneren van het individu.

11.5. Afhankelijkheid van de sociale werkvoorziening

Hoe is het mogelijk dat mensen toch gaan werken in de sociale werkvoorziening ondanks het door velen ervaren stigma van deze voorziening? Waarom leggen mensen zich bij dit stigma neer? Eerder hebben we al gewezen op de opvatting van Pinker over de samenhang tussen stigmatisering en niet-gelijkwaardige ruilrelaties. Door het tonen van dankbaarheid, het accepteren van de afhankelijkheid en het zich neerleggen bij het stigma wordt van de zijde van de ontvanger het evenwicht in een dergelijke ruilrelatie hersteld.

Ook in de sociale werkvoorziening staat de werknemer in een ruilrelatie. Normaal wordt een nieuwe werknemer aangetrokken omdat zijn capaciteiten en prestaties worden gewenst. Normaal gesproken mag worden aangenomen dat beloning en prestatie tegen elkaar opwegen. In de sociale werkvoorziening ligt dit anders. Hier wordt iemand geplaatst omdat hij is 'aangewezen' op aangepaste arbeid. Ook hier ontvangt hij een loon. Dit loon hoeft echter niet altijd in verhouding te staan tot de geleverde arbeidsprestatie (gezien de opvattingen hierover in het 'vrije' bedrijf). Het eventuele verschil tussen opbrengst en vergoeding wordt uit andere bron gefinancierd. In deze zin is er dus sprake van een ongelijkwaardige ruilrelatie.

Toch is het ernstig de vraag of dit verschijnsel een bijdrage kan leveren aan de verklaring van het stigma dat op de sociale werkvoorziening rust en of we hier wel de reden moeten zoeken dat mensen zich neerleggen bij dit stigma. Het is de vraag of W.S.W.-werknemers en W.S.W.-kandidaten zich wel zo bewust zijn van deze ongelijkwaardigheid⁵³. Er lijkt een simpeler verklaring mogelijk van het feit, dat mensen toch in de sociale werkvoorziening gaan werken en zich neerleggen bij het stigma.

De kandidaat-werknemers bevinden zich ten opzichte van het arbeidsbestel in de positie van buitenstaander. Deze positie heeft vele, niet alleen financiële nadelen. Werklozen en arbeidsongeschikten missen vaak contacten, een structurering van hun tijd en een duidelijk toekomstperspectief. Soms worden ze geconfronteerd met statusverlies en vooroordelen.

De enige mogelijkheid om uit deze positie te komen en deze nadelen te vermijden, is

(weer) te gaan werken. Jahoda wijst erop dat werk in de vorm van een baan de enige geïnstitutionaliseerde mogelijkheid is mensen zowel contacten, een structurering van hun tijd, status, regelmatige activiteiten, als een gevoel van een doel in het leven te verschaffen⁵⁴. Misschien dat dit voor gehandicapten in nog wel sterkere mate geldt: 'For a disabled man, work is an indispensable ingredient of dignity: take that away, and all that is left is helpless dependence'⁵⁵.

Op het moment dat de sociale werkvoorziening als mogelijkheid wordt overwogen, zijn meestal alle andere bemiddelingspogingen op niets uitgelopen. Als men toch wil werken, is de sociale werkvoorziening vaak de enige mogelijkheid. Men zegt dan ook wel dat de sociale werkvoorziening een 'eindstation' is.

Dit betekent, dat de sociale werkvoorziening dan de enige toegangspoort vormt tot de gevestigden, de 'aktieven' (althans dat is de belofte). In die zin is de W.S.W.-kandidaat dan ook afhankelijk van de sociale werkvoorziening. Zelfs zich terugtrekken is vaak niet meer mogelijk. Deze afhankelijkheid leidt ertoe dat men toch naar de sociale werkvoorziening gaat en zich 'neerlegt' bij het stigma. Anderzijds is dit stigma ook slechts mogelijk dankzij deze afhankelijkheid.

11.6. Kondities van stigmatisering

Een belangrijk deel van de in het voorgaande gegeven verklaring van het tegenstrijdige karakter van de sociale werkvoorziening berust op de gedachte dat het hier om een categoriale voorziening gaat. Het contact met een dergelijke voorziening maakt herkenbaar dat men tot de betreffende categorie behoort. Het beroep doen op een dergelijke voorziening vereist dat men zich zelf definieert als behorend tot die categorie. Toch kunnen we er niet vanuit gaan dat alle categoriale voorzieningen stigmatiseren, net zo min als mag worden aangenomen dat alle niet-categoriale of algemene voorzieningen statusverhogend werken⁵⁶. Dit betekent dat moet worden nagegaan onder welke kondities categoriale voorzieningen een dergelijk effect hebben. Pinker beschrijft deze kondities in de vorm van drie variabelen, namelijk diepte, tijd en afstand⁵⁷. We zullen in het volgende nagaan op welke wijze deze kondities een rol spelen bij de sociale werkvoorziening. We kunnen dit kort houden, omdat deze aspecten in het voorgaande al uitgebreider aan de orde zijn geweest.

I Diepte

Bij 'diepte' gaat het om de mate waarin de 'ontvanger' zich bewust is van zijn afhankelijke positie en de definitie van zijn status aanvaardt. Dit is afhankelijk van twee dingen. In de eerste plaats kan de status van de 'ontvanger' worden verhoogd indien dat wat hij ontvangt, wordt gezien als vergoeding voor eerder bewezen diensten. Sommige uitkeringen kunnen als zodanig worden beschouwd, omdat men in een eerder stadium premies heeft betaald. Bij de sociale werkvoorziening is er echter geen sprake van een dergelijk opgebouwd 'recht' op een arbeidsplaats.

Integendeel zelfs, we hebben eerder gezien dat het in aanraking komen met de sociale werkvoorziening zelfs de verdenking kan oproepen dat men 'misbruik' heeft gemaakt van een uitkering.

In de tweede plaats kan de status van de 'ontvanger' worden verhoogd indien 'de gift' wordt beschouwd als '... eerste aanzet tot wederopbouw van diens vermogen'. Dit zou het geval zijn indien de revalidatie en re-integratie-doelstelling van de sociale werkvoorziening zouden worden gerealiseerd. Systematische aandacht aan de bevordering van de arbeidscapaciteiten ontbreekt echter vrijwel in de sociale werkvoorziening. De doorstroming naar het 'vrije bedrijf' is vrijwel te verwaarlozen. Ook dit kan dus het stigma van 'W.S.W.-er' niet voorkomen.

II Afstand

Zowel ruimtelijke als sociale afstand kan het effect van stigmatisering vergroten. Bij afzondering van de 'afwijkenden' en het bij elkaar plaatsen van de lotgenoten wordt het steeds moeilijker het stigma te ontlopen. Ook in de sociale werkvoorziening (wellicht met uitzondering van de detachingsplaatsen) vindt een dergelijke afzondering plaats.

III Tijd

Hoe langer de toestand van afhankelijkheid duurt, des te waarschijnlijker is het dat de afhankelijke het stigma zelf overneemt. Voor velen is de sociale werkvoorziening een 'eindstation'. Het perspectief op een beëindiging van deze situatie is zeer gering, en bij slechte economische omstandigheden niet alleen voor de ernstiger lichamelijk of geestelijk gehandicapten.

Uit deze behandeling van de drie door Pinker genoemde variabelen blijkt opnieuw dat bij de sociale werkvoorziening de kondities aanwezig zijn waaronder een categoriale voorziening stigmatiserende effecten heeft. Het gaat hier om drie aspecten of dimensies van de afhankelijkheid van het individu ten opzichte van de sociale werkvoorziening. Aan deze drie variabelen kan nog een vierde worden toegevoegd. Deze betreft de wijze waarop wordt besloten of iemand tot de kring der lotgenoten behoort. De wijze waarop wordt besloten of iemand tot de personenkring behoort, is te vergelijken met een 'suksesvolle degradatieceremonie'. Het etiket 'W.S.W.-er' verkrijgt, ook voor de geëtiketteerde, een hoge mate van legitimiteit en daarmee onvermijdelijkheid, omdat het niet door zo maar iemand wordt toegekend, maar door daartoe aangewezen, vaak onbekende functionarissen die niet op grond van eigen voorkeuren, maar op grond van onpersoonlijke, 'geobjektiveerde' regels geacht worden te beslissen. Onder zulke omstandigheden is er door de kandidaat-werknemer niet alleen geen invloed uit te oefenen op deze beslissing, maar wordt het etiket ook een onontkoombaar feit.

11.7. Slot

In dit hoofdstuk is geprobeerd een antwoord te geven op de vraag waarom de sociale werkvoorziening een tegenstrijdig karakter heeft. Hiertoe is nagegaan op welke wijze de sociale werkvoorziening verbonden is met marginaliseringsverschijnselen waarmee veel kandidaat-werknemers zijn gekonfronteerd.

De betekenis van de sociale werkvoorziening ligt in de grensbepalende activiteiten ten aanzien van het onderscheid tussen gevestigden en buitenstaanders. Dit onderscheid heeft primair te maken met de grens tussen wat als 'bruikbaar' en wat als 'onbruikbaar' wordt beschouwd. We mogen dan ook verwachten dat de wijze waarop de sociale werkvoorziening haar grensbepalende activiteiten uitvoert, afhankelijk is van de vraag naar arbeidskrachten. Dankzij het 'open karakter' van de personenkring en daarmee van de sociale werkvoorziening, neemt in tijden van een dalende vraag naar arbeidskrachten de toestroom naar de sociale werkvoorziening toe. Vanwege het stigma zullen veel W.S.W.-werknemers bij een economische opleving proberen de sociale werkvoorziening te verlaten. Op zo'n moment wordt het karakter van de sociale werkvoorziening als marginaliserende institutie enigszins doorbroken.

In het algemeen wordt de belofte dat men door bij de sociale werkvoorziening te gaan werken (weer) tot de gevestigden kan gaan behoren, echter niet waargemaakt. Eerder is er sprake van een bevestiging van de 'onbruikbaarheid' en van een moeilijker te overbruggen kloof naar de 'bruikbaren'. Daarmee geldt voor de sociale werkvoorziening de uitspraak van Gouldner: '... one of the main disposal strategies of a utilitarian culture is continuously to transform useless things into useful by-products'⁵⁸. Het gaat echter ook om niet meer dan bij-producten. Men verkrijgt bij de sociale werkvoorziening niet echt de positie van 'bruikbare' of gevestigde.

Intern-organisatorisch speelt hier het 'verzorgingsmodel' binnen de sociale werkvoorziening een centrale rol. Het onderscheid tussen leidinggevenden (meestal ambtenaren) en W.S.W.-werknemers gaat veel verder dan het normale onderscheid tussen leidinggevenden en ondergeschikten. Het gaat niet alleen om een verschil in rechtspositie. Zeker in gevallen dat de ambtenaren over een eigen garderobe, toiletten, kantine en soms zelfs afwijkende werkkleding beschikken, wordt de marginale positie van de W.S.W.-werknemer bevestigd binnen de alledaagse werksituatie van de sociale werkvoorziening. Het onderscheid gevestigden-buitenstaanders komt daarmee ook in de sociale werkvoorziening zelf terug. Blijkbaar worden W.S.W.-werknemers niet geacht zelf in staat te zijn leiding te geven en dienen hiervoor aparte personen te worden aangetrokken, wier 'bruikbaarheid' kennelijk buiten kijf staat.

12.1. Inleiding

In dit slothoofdstuk zullen de belangrijkste konklusies uit het voorgaande worden samengevat. Eerst wordt ingegaan op het verloop van de toetreding en de achtergronden van de beslissingen die over de kandidaat-werknemers worden genomen. In de daarop volgende paragraaf wordt kort ingegaan op de betekenis van de sociale werkvoorziening.

12.2. Autonomie en onzekerheid

De permanente stroom van kandidaat-werknemers betekent voor iedere SW-organisatie een bron van onzekerheid. Op drie manieren zou deze onzekerheid voor de organisatie kunnen worden gereduceerd. Zowel het in stand houden van vaste procedures tijdens de toetreding, het onderhouden van relaties met verwijzers, als het programma van formele regels zouden de functie van onzekerheidsreduktie kunnen vervullen voor de SW-organisatie. Voor de bij de toetreding betrokken funktionarissen vormen deze drie elementen het kader waarbinnen zij geacht worden te werken. Voor de vraag of op deze wijze de onzekerheid wordt gereduceerd, is van belang welke betekenis procedures, relaties met verwijzers en formele regels hebben voor deze funktionarissen.

Vaste procedures betekenen een routinisering van de werkwijze. Daarmee wordt voorkomen dat de funktionarissen telkens opnieuw moeten beslissen welke werkwijze moet worden gevolgd. In deze zin vervullen procedures ook voor hen de functie van onzekerheidsreduktie. Tegelijk echter worden met het instellen van vaste procedures voor hen nieuwe problemen gecreëerd. Deze procedures worden soms ingesteld om de soms tegenstrijdige belangen van verschillende partijen op elkaar af te stemmen. Dit kan betekenen dat daarmee de onzekerheid als het ware binnenshuis wordt gehaald. Van groot belang is dat voor de bij de toetreding funktionarissen niet alleen de omgeving, maar ook de organisatie waar zij werkzaam zijn, een bron van onzekerheid kan vormen. Met het bestaan van procedures worden zij controleerbaar vanuit de organisatie. Bovendien kan het moeten werken met vaste procedures extra werk met zich meebrengen. Door het ontwikkelen van informele procedures en het

onderscheiden van 'urgentiegevallen' slagen deze funktionarissen er soms in deze bezwaren te ondervangen. Op deze wijze verkrijgen ze een zekere flexibiliteit zowel ten aanzien van de omgeving, als ten aanzien van de organisatie.

De toestroom van kandidaat-werknemers vormt onder andere een onzekerheid voor de SW-organisatie, omdat buiten de organisatie (vooral door verwijzers) wordt bepaald wanneer en hoeveel kandidaten zullen worden aangemeld. Het is voorstelbaar dat het onderhouden van relaties met verwijzers eveneens de functie kan vervullen van onzekerheidsreduktie. Wanneer er echter sprake is van een belangentegenstelling tussen SW-organisatie (of bij de toetreding betrokken funktionarissen) en de verwijzer(s), kunnen te nauwe relaties echter de problemen juist vergroten. In geval van een belangentegenstelling zien we dan ook een streven naar autonomie ten opzichte van de verwijzers. Door middel van al of niet verholde tegenstrategieën wordt geprobeerd de ergste gevolgen van deze belangentegenstelling te voorkomen. In het voorgaande is er vanuit gegaan dat de beslissingen over de kandidaat-werknemers tijdens de toetreding worden genomen op grond van het beeld dat de funktionarissen zich vormen van de kandidaat en aan de hand van regels. De funktionarissen vormen zich een beeld van de kandidaat met behulp van typifikaties. Daarbij letten zij niet alleen op aspecten die gezien het uit te voeren programma relevant zijn (bijvoorbeeld, hoort de kandidaat tot de personenkring) en op elementen die belangrijk zijn voor het te verrichten werk (zoals bijvoorbeeld de arbeidskapaciteiten), maar ook op geheel andere elementen, zoals de motivatie van de kandidaat, zijn uiterlijk of het sociaal milieu waaruit hij afkomstig is. Voor het begrijpen hiervan is het volgende van belang.

De funktionarissen hebben in de regel maar een beperkte hoeveelheid tijd om iedere kandidaat te leren kennen. Toch moeten er beslissingen worden genomen. Het gebruik van typifikaties vergemakkelijkt dit. Aan de hand van typifikaties weten funktionarissen wat ze kunnen verwachten van welke type kandidaat en wat ze moeten beslissen. Op die wijze kunnen ze die aspecten herkennen die van belang zijn voor het functioneren van de organisatie en voor hun eigen werk. Zo worden bepaalde typifikatie-elementen gehanteerd als indicatie voor de te verwachten problemen na plaatsing. Het gebruik van typifikaties moet ook worden gezien tegen de achtergrond van het vage karakter van de te hanteren categorieën uit het formele programma, zoals het begrip 'personenkring'. Dit begrip laat ruimte open voor interpretatie en daarmee voor het gebruik van typifikaties.

Typifikaties leiden tot een reductie van wat relevant is. Ze vervullen daarmee voor de funktionarissen de functie van onzekerheidsreduktie. Typifikaties maken het hen mogelijk, ondanks de beperkte hoeveelheid tijd en de vaagheid van de toe te passen regels, beslissingen te nemen en daarbij rekening te houden met de mogelijke consequenties. Wel dreigt het gevaar dat typifikaties worden gehanteerd als starre stereotypen. Bovendien kan men zich als buitenstaander afvragen in hoeverre het is te verdedigen dat bepaalde elementen, zoals bijvoorbeeld het sociaal milieu, een rol spelen in het oordeel van de funktionaris.

Bij de beslissingen tijdens de toetreding moet gebruik worden gemaakt van een

programma van formele regels. Dit programma heeft het karakter van een konditioneel programma. Konditionele programmering vindt plaats vanuit de gedachte dat op die wijze de toegang tot een sociaal systeem, zoals de sociale werkvoorziening, wordt vastgelegd (overeenkomstig de bijvoorbeeld politiek geformuleerde doelstellingen). Bovendien zou de vrijheid voor de uitvoerders worden beperkt. Dit zou zowel willekeur als een verschuiving van de doelstellingen in de praktijk van de uitvoering van het beleid kunnen voorkomen.

In het voorgaande is echter duidelijk geworden dat niet alleen formele regels uit het programma, maar ook geheel andere regels een rol spelen bij de beslissingen tijdens de toetreding. Bepaalde elementen krijgen in de uitvoering een geheel andere betekenis dan in het programma lijkt bedoeld, terwijl andere elementen nauwelijks aandacht krijgen.

De regels die tijdens de toetreding worden gehanteerd, zijn niet alleen ontleend aan het formele programma, maar tevens ontleend aan de eisen die de organisatie stelt aan de uitkomsten van de toetreding. Funktionarissen houden bij de beslissingen niet alleen rekening met de plaatsingsbehoefte en plaatsingscapaciteit van de organisatie, maar ook met de mogelijkheden en noodzaak tot controle over de toekomstige werknemer. Daarnaast hanteren functionarissen soms regels die noch te herleiden zijn tot het formele programma, noch tot de eisen die de organisatie stelt. Deze regels lijken eerder een weerspiegeling van de, soms morele, opvattingen die zij hebben, bijvoorbeeld ten aanzien van het recht op arbeid.

Hieruit blijkt dat de bij de toetreding betrokken functionarissen een soms aanzienlijke mate van autonomie hebben. Deze autonomie is een gevolg van het open karakter van het uit te voeren programma, een antwoord op de tegenstrijdige eisen die, vanuit de organisatie en vanuit de omgeving worden gesteld en is mogelijk dankzij de 'boundary spanning' - positie die deze functionarissen innemen. Men zou zich kunnen afvragen of deze autonomie niet leidt tot willekeur in de beslissingen en tot een verschuiving van de doelstellingen. Daar staat echter tegenover dat deze autonomie niet alleen de functionarissen, maar ook de organisaties een zekere flexibiliteit geeft. Bovendien lijkt deze autonomie noodzakelijk omdat het hier gaat om het uitvoeren van een individualiserend beleid. Een verdere programmering kan dan ook betekenen, dat niet alleen de flexibiliteit afneemt, maar bovendien dat een persoonlijke, op het individu afgestemde, behandeling steeds moeilijker wordt.

De vraag moet echter worden gesteld, in hoeverre deze autonomie inderdaad wordt gebruikt voor een op de individuele kandidaat-werknemer afgestemde behandeling, of dat deze wordt gebruikt om een voor de functionarissen enigszins werkbare situatie te houden. Deze autonomie kan zowel worden gebruikt voor een op het individu gerichte dienstverlening, als voor een controle over de kandidaat-werknemer.

De mogelijkheden van de kandidaat om invloed uit te oefenen op de beslissingen die over hem worden genomen, zijn tamelijk gering. Hij bevindt zich in de regel in een afhankelijke positie en kan de beslissingen niet afdwingen. Ook op een andere wijze wordt het de kandidaat soms moeilijk gemaakt invloed uit te oefenen. Kandidaten worden buitengesloten van de eigenlijke besluitvorming en functionarissen zijn soms

terughoudend met het verstrekken van informatie. Hieruit blijkt dat funktionarissen hun autonomie onder meer kunnen gebruiken om hun situatie werkbaar te houden. Door gebrekkige informatie-overdracht kunnen zij de kandidaat-werknemer controleren en problemen voor zichzelf voorkomen.

Het voorgaande stemt in grote lijnen overeen met de belangrijkste konklusies uit de literatuur over 'street-level bureaucracy'. Ook daarin wordt grote nadruk gelegd op de autonomie van dergelijke funktionarissen. Deze autonomie wordt gezien als gevolg van de omstandigheden waaronder de 'street-level bureaucrats' moeten werken. De uit te voeren regels zijn vaak vaag en inkonsistent, terwijl door uitgeoefende controle op deze funktionarissen vaak andere eisen worden gesteld. Ze moeten vaak werken onder tijdsdruk en hebben te maken met een onvoorspelbare omgeving. Niet alleen door het in stand houden van autonomie, maar ook door het 'manipuleren' van regels en cliënten en het hanteren van simplifikaties en routines wordt een antwoord verkregen op deze situatie.

De veronderstellingen die uitgaan van de sociale werkvoorziening als sociaal systeem, dat wordt gekonfronteerd met een onzekere omgeving, blijken te eenvoudig. De verwachting dat het instellen van procedures, het onderhouden van relaties met verwijzers en het programmeren van het beleid ook voor de bij de toetreding betrokken funktionarissen de functie van onzekerheidsreduktie vervullen, gaat eraan voorbij dat deze funktionarissen niet alleen te maken hebben met een onzekere omgeving, maar dat ook de eisen vanuit de organisatie een bron van onzekerheid kunnen vormen. Juist in het op elkaar afstemmen van deze twee ligt hun moeilijkste opgave. Bovendien lijken deze veronderstellingen er van uit te gaan dat de betrokken funktionarissen zich ook houden aan het programma, de vastgestelde procedures en relaties met verwijzers en dat eventuele afwijkingen slechts gering zullen zijn. 'Most analysts take for granted that the work of lower-level participants will more or less conform to what is expected of them'¹. In het voorgaande is duidelijk geworden dat dit echter niet zo vanzelfsprekend is.

12.3. Sociale werkvoorziening en marginalisering

De mensen die in aanraking komen met de sociale werkvoorziening, bevinden zich in verschillende opzichten in een marginale positie. In de regel hebben ze een handicap, gemiddeld hebben ze een vrij lage opleiding en ze leven van een uitkering. Het gemeenschappelijke van deze mensen is, dat ze niet op 'normale' wijze aan een arbeidsplaats kunnen komen.

Met de opkomst van de verzorgingsstaat is voor deze categorie mensen een aparte voorziening in het leven geroepen. De sociale werkvoorziening biedt aan deze mensen de mogelijkheden toch te werken, tegen loon en onder 'aangepaste omstandigheden'.

Toch blijkt de gang naar de sociale werkvoorziening voor veel van deze mensen niet

zo'n prettige ervaring. Weliswaar vervult het werken in de sociale werkvoorziening voor velen van hen overeenkomstige functies als een baan buiten deze voorziening. Het levert contacten op met andere mensen, het biedt een zekere regelmaat, men is van het thuis-zitten af en men heeft het gevoel het inkomen zelf te verdienen. Toch is voor velen de gang naar de sociale werkvoorziening een 'noodoplossing'. Dat hangt onder meer samen met het stigma dat op de sociale werkvoorziening hangt.

Mensen gaan, ondanks dat ervaren stigma, toch in de sociale werkvoorziening werken, omdat deze voorziening voor hen de enige toegangspoort vormt tot de 'gevestigden', de zogenaamde aktieven. In die zin zijn deze mensen afhankelijk van de sociale werkvoorziening. Tegelijk wordt echter door het contact met de sociale werkvoorziening hun marginaliteit herkenbaar en bevestigd. Zij worden gekonfronteerd met het stigma van de sociale werkvoorziening, komen in een isolement ten opzichte van de buitenwereld en de mogelijkheden om eruit te komen, worden daardoor gering. In deze zin wordt de integratieve doelstelling van de sociale werkvoorziening niet bereikt.

Sommigen menen dat de oorzaken van het tekort schieten van het overheidsbeleid voor een belangrijk deel moeten worden gezocht in de uitvoering van dat beleid². Voor een verklaring van het stigmatiserend karakter van de sociale werkvoorziening lijkt echter de wijze waarop bijvoorbeeld het formele programma tijdens de toetreding wordt uitgevoerd, van weinig belang. Veel belangrijker is de maatschappelijke context waarbinnen deze voorziening moet funktioneren.

De mensen die bij de sociale werkvoorziening terecht komen, staan in de regel buiten het arbeidsproces en leven van een uitkering. Niet alleen verkeren ze daardoor vaak in een zeker isolement en hebben ze meestal een achteruitgang meegemaakt in inkomen, maar bovendien lopen ze de kans te worden beschouwd als 'onbruikbaar' en ervan te worden verdacht hun uitkering 'niet echt' te hebben verdiend. Deze effecten van het sociale zekerheidsstelsel kunnen een sociale controle-functie vervullen. Door deze marginaliserende effecten blijft in meerdere opzichten werken aantrekkelijker dan niet-werken.

Het verschijnsel dat mensen de gang naar de sociale werkvoorziening soms als vernederend ervaren, moet in dit kader worden gezien. De sociale werkvoorziening lijkt de mogelijkheid te bieden de nadelen van niet-werken te vermijden. Door het contact met deze voorziening wordt echter de marginaliteit herkenbaar, bevestigd en in sommige opzichten versterkt.

12.4. Enkele slotopmerkingen

De verzorgingsstaat kan worden beschouwd als een poging een bescherming te bieden voor die mensen die zich in een marginale positie bevinden. Deze bescherming is, formeel gezien, niet langer een gunst, maar een recht voor hen die ervoor in aanmerking komen. Soms, zoals in het geval van de sociale werkvoorziening, wordt dit geprobeerd door een aparte voorziening in het leven te roepen voor een bepaalde

kategorie. Het gevaar bestaat echter dat een dergelijke aanpak stigmatiserende effecten zal hebben en dat daarmee de marginaliteit verder wordt benadrukt. Bovendien bestaat de kans dat zulke categoriale voorzieningen hun eigen drempels oproepen. Het beroep doen op een dergelijke voorziening veronderstelt namelijk dat men zichzelf definieert als behorend tot die categorie mensen die er niet in slagen op eigen kracht de problemen op te lossen. Volgens Titmuss mislukte de Amerikaanse 'War on Poverty' onder meer omdat die van de armen vereiste: '... to stand up and declare themselves poor people'³.

Dit hoeft overigens niet te betekenen dat iedere categoriale voorziening noodzakelijkerwijs en in dezelfde mate leidt tot stigmatisering. De kans op stigmatisering lijkt groter indien de voorziening is gebaseerd op een grote sociale en ruimtelijke afstand tussen de gebruikers van de voorziening en de rest van de bevolking. De kans op stigmatisering lijkt kleiner indien de afhankelijkheid van de voorziening wordt ervaren als een vergoeding voor eerdere prestaties of als middel weer op eigen kracht verder te gaan. Bij langdurige afhankelijkheid lijkt de kans op stigmatisering dan ook groot⁴.

Aangezien enkele van deze kondities beïnvloedbaar zijn, zou men op deze wijze kunnen proberen het stigmatiserend karakter van de sociale werkvoorziening te verminderen. Men zou dan kunnen proberen het isolement van de W.S.W.-werknemers te verminderen (bijvoorbeeld door detacheringen) en er naar kunnen streven dat de doelstellingen 'bevordering van arbeidsgeschiktheid' en 'doorstroming' beter uit de verf komen dan nu het geval is. De mogelijkheid om W.S.W.-ers te laten doorstromen naar het 'vrije' bedrijf is op dit moment uiteraard gering.

Toch is het ernstig de vraag of op deze wijze het stigmatiserende karakter van deze voorziening ingrijpend zal verminderen. De vraag, waar het ook bij de sociale werkvoorziening om draait, werd reeds in de jaren zestig door Titmuss geformuleerd: '... how to provide benefits in favour of the poor without stigma'⁵. Deze vraag wacht blijkbaar nog steeds op een antwoord.

Ten aanzien van de sociale werkvoorziening is deze vraag onder meer zo moeilijk te beantwoorden, omdat het stigmatiserend karakter van deze voorziening samenhangt met de betekenissen die in onze samenleving worden toegekend aan arbeid (het hebben van een baan) en aan het ontvangen van een uitkering. Men zou zich kunnen afvragen in hoeverre onder de verzorgingsstaat de opvattingen over arbeid en het ontvangen van een uitkering zijn veranderd. Volgens sommigen zou onder de verzorgingsstaat een nieuw type ethos zijn ontstaan. Dit 'immoralistisch ethos' zou hebben geleid tot een veeleisende houding van de burger ten opzichte van de staat. Het traditionele arbeidsethos zou geleidelijk hebben plaats gemaakt voor een 'konsumentisme' ten aanzien van een veelheid van voorzieningen, waaronder de sociale zekerheid⁶.

Uit onderzoek onder bijstandsontvangers blijkt echter dat nog altijd een groot deel van deze mensen het ontvangen van een uitkering ervaart als een gunst en zich daarvoor schaamt. Uit een vergelijking van onderzoeksresultaten blijkt dat dit

verschijnsel tussen het begin en het eind van de jaren zeventig ook niet minder is geworden. Dit betekent dat, in tegenstelling tot wat sommigen menen, er geen sprake is van een algemeen patroon van konsumentisme ten aanzien van uitkeringen. Evenmin is er sprake van een duidelijke toename van dit verschijnsel⁷. Er bestaat blijkbaar nog altijd een aanzienlijke discrepantie tussen het formele rechtskarakter van de verzorgingsstaat en de wijze waarop mensen de verzorging in de praktijk ervaren.

Ook uit dit onderzoek blijkt dat veel mensen het aangewezen-zijn op de sociale werkvoorziening ervaren als vernederend en niet als een vanzelfsprekend recht. Dat ze ondanks het ervaren stigma toch naar de sociale werkvoorziening gaan, is voor een deel een gevolg van de ervaren dwang en het gebrek aan alternatieven, maar is voor een belangrijk deel ook een gevolg van hun wens (weer) te gaan werken.

Er lijkt dan ook voorlopig weinig reden om aan te nemen dat de betekenissen van arbeid en van het ontvangen van een uitkering ingrijpend zullen veranderen en dat om die reden het marginaliserend karakter van de sociale werkvoorziening zal verminderen.

Vanwege de marginaliserende effecten van niet-werken, blijft het hebben van een baan in vele opzichten te verkiezen boven het leven van een uitkering. Niet alleen zijn uitkeringen meestal lager dan lonen, maar bovendien loopt de uitkeringsontvanger de kans te worden beschouwd als 'onbruikbaar' en te worden verdacht van 'misbruik'. Op deze wijze vervult het sociale zekerheidsstelsel een controle-functie ten behoeve van de arbeidsmarkt. Simpel gesteld, werken wordt 'beloond' en niet-werken wordt 'bestraft'.

Op dit moment (1984) zijn er in Nederland meer dan 800.000 werklozen. Het is niet uitgesloten dat dit werkloosheidscijfer in de toekomst nog verder zal stijgen. Bovendien is het niet onwaarschijnlijk dat verder bezuinigd zal worden op de uitkeringen. Daarmee zullen de konsekventies van het niet-hebben van een baan nog ernstiger worden. Welke gevolgen kan dit hebben, gezien het controle-karakter van het sociale zekerheidsstelsel? Het kan betekenen dat de marginalisering waar uitkeringsontvangers mee te maken hebben, ingrijpender zal worden, terwijl de mogelijkheden om deze marginalisering te ontlopen, vanwege de geringe perspectieven op een baan, voor steeds meer mensen zullen ontbreken. Met andere woorden, de 'straffen' die gekoppeld zijn aan het leven van een uitkering, zullen ingrijpender worden, terwijl de mogelijkheden om deze te ontlopen, gering zullen zijn.

Het is uiteraard moeilijk te zegen, welke gevolgen dit zal hebben. Er zijn echter verschillende reacties denkbaar, die elkaar overigens niet behoeven uit te sluiten.

Crombag meent dat in een situatie van toenemende controle door straffen en afnemende mogelijkheden om deze straffen te ontlopen, de kans toeneemt op 'ontsnappingsgedrag' en 'agressief verzet'⁸. De mogelijkheid bestaat dat mensen in toenemende mate door bijvoorbeeld 'zwart werken' zullen proberen aan de financiële gevolgen van 'niet-werken' te ontsnappen. Een toenemende controle op uitkeringsontvangers kan hiervan het gevolg zijn. Niet alleen kan daarmee een eindeloze spiraal

van toenemende controle en toenemende 'ontsnappingspogingen' in werking worden gezet, maar bovendien zal de verdenking, dat uitkeringsontvangers 'misbruik' maken, op zo'n manier sterker worden. 'Verzet' zou een tweede reactie kunnen zijn. Dit kan variëren van het lastig vallen van ambtenaren bij uitkerende instanties, tot gerichte protestbewegingen.

Een derde door Crombag genoemde mogelijkheid is dat uitkeringsontvangers als gevolg van de toenemende controle door straffen en de geringe perspectieven deze te ontlopen, zullen vervallen in lusteloosheid en depressiviteit. De niet te ontlopen marginalisering zou dan de psychologische bijverschijnselen oproepen van een moderne verpaupering.

De vraag is van belang welke mogelijkheden er zijn voor 'niet-actieven' om de ernstigste gevolgen van 'niet-werken' op te vangen, indien er een aanzienlijk tekort aan arbeidsplaatsen blijft bestaan. Door zelf activiteiten buiten het banenstelsel te ontplooiën, kunnen zij weliswaar niet de financiële gevolgen van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid ongedaan maken, maar aan deze activiteiten zouden zij wel een zekere regelmaat in hun leven, contacten met andere mensen en wellicht een identiteit kunnen ontleen.

Goetz meent dat de niet-werkenden juist vanwege hun marginale positie in staat zijn in te zien hoe vervreemdend de arbeid is en dat deze slechts dient om 'de mensen bezig te houden'. Juist de 'niet-werkenden' zouden tot het inzicht kunnen komen dat arbeid een 'nutteloze dwang' is. Hij ziet in de niet-werkenden een nieuwe revolutionaire kracht, die in staat zal zijn buiten de vervreemde arbeid een 'autonome sektor' te ontwikkelen, waarin 'persoonlijke ontplooiing' en 'kreativiteit' wel aan bod komen⁹. Een dergelijke utopie lijkt te veronderstellen dat 'niet-werkenden' in een 'maatschappelijk vacuüm' leven en dat zij de marginaliserende effecten van het buiten de arbeid staan, naast zich neer kunnen leggen. Vanwege de individualiserende interpretaties van uitstoting en het isolement dat daarvan het gevolg is, is het de vraag in hoeverre uitkeringsontvangers in staat zullen zijn om buiten het banenstelsel geïnstitutionaliseerde vormen te vinden en te behouden om dergelijke activiteiten uit te voeren. Bovendien valt te verwachten dat er ook maatschappelijke tegenkrachten zullen zijn. Van de zijde van werkgevers zal er op worden toegezien dat deze activiteiten geen concurrentie vormen voor het 'vrije' bedrijf. Van de zijde van werknemersorganisaties zal er vermoedelijk om controle worden gepleit uit angst dat op deze wijze betaalde banen zullen worden vervangen door onbetaald 'vrijwilligerswerk'. Om deze redenen en omdat het om kollektieve middelen gaat, zal de overheid toezicht willen hebben op deze activiteiten. Omdat door de financieel krappe positie van de overheid taken zullen blijven liggen, zal deze willen toetsen of de uitgevoerde activiteiten wel 'maatschappelijk nuttig' zijn.

Een volgende stap zou kunnen zijn, dat deze zogenaamde 'vrijwilligersactiviteiten' kunnen worden gebruikt als toetsing op 'arbeidsbereidheid'. Door sommigen wordt in dit verband al een verplichte tewerkstelling voorspeld¹⁰.

De kans bestaat dat dergelijke 'vrijwilligersactiviteiten' vergelijkbare functies zullen

blijken te vervullen als de sociale werkvoorziening ten tijde van dit onderzoek. Voor veel 'in-aktieven' zal hierin de enige mogelijkheid liggen om een aantal negatieve effecten van het buiten de arbeid staan, te vermijden. Voor velen zal het echter een 'noodoplossing' zijn. Weliswaar heeft men wel activiteiten te verrichten, maar men is niet af van de verdenking 'onbruikbaar' te zijn. Een gevoel van dwang (ten gevolge van een streven naar toetsing op arbeidsbereidheid) kan dit versterken.

Wat dit betekent voor de toekomst van de sociale werkvoorziening is moeilijk te voorspellen. Het lijkt echter niet uitgesloten dat de sociale werkvoorziening in deze ontwikkeling geen hoofdrol meer zal spelen. Vanwege de wens tot bezuinigen op de overheidsuitgaven, onder meer door een vermindering van het aantal werknemers in de sociale werkvoorziening, zal toetsing van arbeidsbereidheid door middel van een voordracht bij de sociale werkvoorziening, vrijwel onmogelijk zijn en bovendien als te kostbaar worden beschouwd. Dit kan inhouden dat het exclusieve karakter van de sociale werkvoorziening als gehandicapten-voorziening sterker zal worden. Dit zou liggen in de lijn van de ontwikkeling die de sociale werkvoorziening tot nu toe heeft doorgemaakt. Daarmee zou het marginaliserend karakter van deze voorziening weliswaar veranderen, maar niet zijn opgeheven. Daarnaast is het echter niet uitgesloten dat andere voorzieningen voor mensen zonder werk een betekenis zullen krijgen, die in veel opzichten lijkt op het marginaliserende karakter van de sociale werkvoorziening ten tijde van dit onderzoek.

NOTEN BIJ HOOFDSTUK 1

- 1) Deze veronderstelling gaat overigens alleen op bij konditionele programma's. Het programma ten aanzien van de toetreding tot de sociale werkvoorziening kan als voorbeeld van een dergelijk programma worden gezien. Zie verder Luhmann (1973), blz. 102-103.
- 2) Perrow (1970), blz. 121.
- 3) Cicourel en Kitsuse (1963), blz. 9.
- 4) Kitsuse en Cicourel (1963).
- 5) Zimmerman (1969b) en Zimmerman (1974).
- 6) Zimmerman (1974), blz. 227.
- 7) Zimmerman (1969b), blz. 238.
- 8) Prottas (1979) en Lipsky (1980).
- 9) Prottas (1979), blz. XI en Lipsky (1980), blz. 16.
- 10) Prottas (1979), blz. 92-97 en Lipsky (1980), blz. 51.
- 11) Lipsky (1980), blz. 82.
- 12) Lipsky (1980), blz. 83.
- 13) Prottas (1979), blz. 95-96.
- 14) Prottas (1979), blz. 103.
- 15) Lipsky (1980), blz. 85.
- 16) Mayer en Timms (1970), blz. 1.
- 17) Voorbeelden hiervan zijn onder andere Hageman-Smit (1976), Rees (1978), Maluccio (1979), Stikker en van Gelder (1980), Fiselier (1983), Boelens en Winkels (1983).
- 18) Zie hiervoor uitgebreider Maluccio (1979), blz. 15-23.
- 19) We zien hier af van methodologische aspecten van deze onderzoeken. Zie hiervoor Maluccio (1979), blz. 21.
- 20) Van Gelder (1981), blz. 409.
- 21) Van Gelder (1981) en Maluccio (1979), blz. 21.
- 22) De Swaan (1982), blz. 14-19.
- 23) Boelens en Winkels (1983), blz. 72-74 en 97.
- 24) Zie verder bijvoorbeeld Cicourel (1973), blz. 33-35 en 52-54.
- 25) Maluccio (1979), blz. 23.
- 26) Een uitzondering is hier bijvoorbeeld Rees (1978), blz. 107-138.
- 27) Schuyt (1978), blz. 92.
- 28) Zie voor een uitgebreidere beschrijving en verantwoording van de onderzoeksopzet het eindverslag van dit onderzoek, Terpstra (1982), m.n. blz. 23-31.
- 29) Hierbij is gebruik gemaakt van materiaal uit een 'sociale kaart' van de sociale werkvoorziening (Heijink en Bayer (1980)).
- 30) Deze variabelen zijn: de mate waarin gebruik wordt gemaakt van de Praktijkobservatie-periode, het wel of niet aanwezig zijn van een Arbeidsrevalidatie-afdeling en een Test- en Trainingsafdeling, de verhouding tussen lichamelijk en geestelijk gehandicapten, de omvang van de organisatie (aantal werknemers), en tevens is gelet op een geografische spreiding van de onderzochte organisaties.
- 31) Deze vergelijking met landelijke gegevens vond onder meer plaats met betrekking tot de beheers-/bestuursvorm van de SW-organisatie, de omvang van de toestroom van nieuwe werknemers, en de binnen de organisatie aanwezige werksectoren.
- 32) Denzin (1978), blz. 28.

NOTEN BIJ HOOFDSTUK 2

- 1) Ministerie van Sociale Zaken (1979).
- 2) Het gaat bij het begrip revalidatie niet alleen om medische activiteiten. Een veel aangehaalde omschrijving van revalidatie is de zogenaamde Weense definitie uit 1955: 'Revalidatie is het geheel van werkzaamheden door middel waarvan gepoogd wordt de lichamelijke, geestelijke, sociale en economische vermogens van in lichamelijk, zintuiglijk of geestelijk opzicht mindervaliden tot de in verhouding met hun omstandigheden hoogst mogelijke graad in stand te houden of op te voeren.' Het is overigens de vraag of deze definitie niet enigszins verouderd is (zie verder Gorter en Terpstra (1979), blz. 60-61). In het kader van de sociale werkvoorziening gaat het overigens met name om arbeidsrevalidatie, dat wil zeggen bevordering van de arbeidsgeschiktheid.
- 3) Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1980).
- 4) Toelichting op artikel 5 van Besluit Organisatie Sociale Werkvoorziening, 1968.
- 5) Cazemier (1983), pag. 10.
- 6) Deze cijfers zijn ontleend aan Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1980).
- 7) Voor 1982 gaat het om voorlopige gegevens (vermeld door Cazemier (1983)).
- 8) Zie bijvoorbeeld Memorie van Toelichting op de Wet Sociale Werkvoorziening (1969), paragraaf 2, punt 2.1.
- 9) Bastiaans (1964), pag. 279-298.
- 10) De Bres (1965), pag. 16 (De cursivering is van mij, JBT)
- 11) De Bres (1965), pag. 213.
- 12) Memorie van Toelichting op de Wet Sociale Werkvoorziening, VUGA-uitgave, blz. C-6.
- 13) Van der Schaaf en Verwaal (1972).
- 14) De Bres (1965), pag. 18.
- 15) Bastiaans (1964), pag. 299.
- 16) De Bres (1965), pag. 18.
- 17) Van der Schaaf en Verwaal (1972)
- 18) Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1980).
- 19) Besluit Dienstbetrekking Sociale Werkvoorziening, 1968, artikel 2.
- 20) Besluit Dienstbetrekking Sociale Werkvoorziening, 1968, artikel 4.
- 21) Zo worden bijvoorbeeld in een discussie-nota over de sociale werkvoorziening van de hand van een aantal organisatie-adviseurs onder andere de volgende aspecten ter discussie gesteld: de doelstelling en een aantal uitgangspunten van de sociale werkvoorziening, de bestuursstructuur en de rol van de rijksoverheid, de organisatorische vormgeving, en het bedrijfsbeleid (Schaake, 1981).
- 22) Deze gegevens zijn ontleend aan Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1980).
- 23) Commissie Oriënteringsdagen (1979), blz. 67.
- 24) Toespraak van F.F.J. Kramer op het N.O.S.W.-congres 1979.
- 25) Ministerie van Sociale Zaken (1979), blz. 1 en 2.
- 26) Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1982).
- 27) Cazemier (1983), pag. 27. Deze cijfers zijn gebaseerd op jaargemiddelden. Voor 1982 gaat het overigens om voorlopige gegevens.
- 28) Tijdschrift voor Aangepaste Werkvoorziening, 17 (1982) 10/11, 8-11.
- 29) Sociaal-Economische Raad (1976), blz. 11-12.
- 30) Zie voetnoot 24.
- 31) De Boer (1980).
- 32) Toespraak van L. Gerritsen op het N.O.S.W.-congres 1979.
- 33) Zie voetnoot 24.

NOTEN BIJ HOOFDSTUK 3

- 1) Hierbij is uitgegaan van de codes zoals die door de bedrijfsarts waren toegekend. In geval dat een kode ontbrak, doch wel een omschrijving van de handicap van de hand van de arts in het dossier te vinden was, is door de onderzoekers op basis van deze omschrijving de handicapcode vastgesteld.

Indien ook een dergelijke omschrijving in het dossier ontbrak, is gedaan alsof de handicap(-kode) onbekend was.

- 2) Ten einde de representativiteit van deze selectie van 204 kandidaten enigszins te kunnen vaststellen, is de handicapverdeling van de geïnterviewde kandidaten vergeleken met gegevens afkomstig uit een nog lopend onderzoek van het N.I.P.G./T.N.O. De gegevens uit dit onderzoek kunnen als representatief worden beschouwd. Deze vergelijking leert dat deze handicapverdeling niet erg afwijkt van de gegevens van het N.I.P.G./T.N.O. (zie verder Terpstra (1982), blz. 74-75).
- 3) Als grens is hier genomen '15 jaar en jonger'.
- 4) Giddens (1973), blz. 99-112.
- 5) Gouldner (1971), blz. 73-78 en Durlacher (1978).
- 6) Bron voor wat betreft werknemersbestand: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1980).

NOTEN BIJ HOOFDSTUK 4

- 1) Zie voor een uitgebreidere beschrijving van deze procedures: Terpstra (1982), blz. 41-71.
- 2) Zie voor deze verschillende belangen hoofdstuk 5 over de relaties met verwijzende instanties.
- 3) De acht onderzochte organisaties zijn genummerd naar grootte (aantal W.S.W.-werknemers) van de organisatie. Organisatie I is de kleinste, en organisatie VIII is de grootste organisatie.
- 4) Prottas (1979), blz. 86-88.
- 5) Lipsky (1980), blz. 83-86.

NOTEN BIJ HOOFDSTUK 5

- 1) Perrow (1971, blz. 121-124) wijst er onder andere op dat de relaties van een organisatie met andere organisaties kunnen worden beschouwd als een poging de onzekerheid in de omgeving te reduceren.
- 2) Zie voor een behandeling van de dwang die op kandidaten wordt uitgeoefend hoofdstuk 9.

NOTEN BIJ HOOFDSTUK 6

- 1) Berger en Luckmann (1966), blz. 44-48.
- 2) Heeren (1973), blz. 50-51.
- 3) Zie onder andere Zimmerman (1969a) en Lipsky (1980), blz. 129-131. Deze laatste noemt dit verschijnsel 'rubber stamping'.
- 4) Deze dossier-analyse had voor het grootste deel het karakter van een gestandaardiseerde inhoudsanalyse. Voor het achterhalen van de typifikatie-elementen echter moesten degenen die de dossiers analyseerden, alle passages overnemen waarin beschrijvingen werden gegeven van de kandidaat. Op basis van deze beschrijvingen is een onderscheid gemaakt tussen verschillende typifikatie-elementen. Er is nagegaan hoe vaak deze elementen voorkwamen (zie voetnoot 5).
- 5) Er kan een onderscheid worden gemaakt in negen typifikatie-elementen. Nagegaan is hoe vaak de verschillende typifikatie-elementen voorkomen in de dossiers. Hierbij zijn ook de verslagen van de gesprekken met functionarissen over de kandidaten betrokken. In het volgende is aangegeven hoe vaak de negen typifikatie-elementen voorkomen in deze bronnen:

Typifkatie-element	aantal keer genoemd
- Handicap	188
- Bemiddelingsmogelijkheden in 'vrije bedrijf'	57
- Arbeidskapaciteiten	74
- Arbeidsverleden	160
- Werkwensen (en de mate van 'realiseerbaarheid')	76
- Problemen na plaatsing	64
- Milieu	87
- Uiterlijk (presentatie)	25
- Motivatie	70
6) Deze informatie is door de kandidaat niet te manipuleren of wordt onbedoeld afgegeven en verstrekt inzicht in de 'back-stage' van de kandidaat (zie Goffman (1959)).	
7) In feite accepteert men daarmee de typifkatie van een andere hulpverlener als juiste en betrouwbare weergave van de kandidaat (zie ook voetnoot 3).	
8) Het typifkatie-element 'problemen na plaatsing' valt uiteen in een groot aantal deelelementen. In de dossiers vinden we verwijzingen naar het alcohol- en/of druggebruik van de kandidaat, het ziekteverzuim-risico, te verwachten agressiviteit, problemen in de omgang met collega's en/of leiding, wordt er soms gewezen op begeleidingsnoodzaak, het vereiste toezicht, enz. Al deze verschillende elementen van beschrijvingen zijn meegenomen onder het typifkatie-element 'problemen na plaatsing'. In het volgende is een aantal van deze elementen onderscheiden en is aangegeven hoe vaak in de dossiers verwijzingen plaatsvinden naar deze 'kenmerken' van de kandidaat.	
- alcoholgebruik	10
- druggebruik	2
- verzuim	10
- werktijden ('regelmatige arbeid')	6
- agressie	5
- omgang met collega's	10
- omgang met leiding	6
- problemen ten gevolge van handicap	2
- problemen in het algemeen (bijvoorbeeld 'het is een moeilijke man')	15
- begeleidingsnoodzaak	18
9) In totaal vinden er in 87 van de 204 bestudeerde dossiers verwijzingen plaats naar het 'milieu' of de 'thuisituatie' van de kandidaat. In 33 gevallen lijken deze verwijzingen vooral negatief bedoeld. In 13 gevallen vooral positief en in de overige 41 gevallen is niet duidelijk te bepalen of deze positief of negatief zijn bedoeld.	
10) Leiter (1980), blz. 201-202.	
11) Cicourel (1973), blz. 35-37.	
12) Hierop wordt gewezen door onder andere Leiter (1980), blz. 208-209, Prottas (1979), blz. 7-11 en blz. 94-95 en Lipsky (1980), blz. 60-61.	
13) Nijhof (1978), blz. 40-47 en Achterhuis (z.j.), blz. 172-179.	
14) Kingma (1980), blz. 180-181.	
15) Zie voor een nadere uitwerking van het idee 'open begrippen' onder andere Nijhof (1978), blz. 45-47 en Achterhuis (z.j.), blz. 172-179.	
16) Nuyens (1976), blz. 12-13.	
17) Achterhuis (z.j.), blz. 172.	
18) Luhmann (1973), blz. 100-104; tot een zelfde konklusie komt overigens ook Ringeling (1978) ten aanzien van het spijtoptantenbeleid. Deze wijst er op dat er binnen konditionele programma's soms een aanzienlijke beleidsvrijheid bestaat voor diegenen die belast zijn met de uitvoering van dit beleid.	
19) Nijhof (1978).	

NOTEN BIJ HOOFDSTUK 7

- 1) Leiter (1980), blz. 234-236.
- 2) De Vries (1977), blz. 130-133.
- 3) Bij één van de andere organisaties werd overigens door een aantal functionarissen eveneens de leeftijd van de kandidaat als selectiecriteria genoemd. Andere functionarissen bij deze organisatie ontkenden dit echter. Hoe dit nu precies zit, hebben we niet kunnen achterhalen.
- 4) Hierbij is als beginpunt van de toetreding het moment van formele aanmelding genomen en als eindpunt het moment van plaatsing, terugtrekking of afwijzing. Bij plaatsing kan het zowel gaan om een praktijkobservatieperiode, als om een (proef-)dienstverband. In die gevallen dat de toetreding nog niet was afgerond, is als eindpunt het moment van interview genomen.
Er moet overigens rekening mee worden gehouden dat de wijze van selectie van de geïnterviewde kandidaten invloed kan hebben op de gemiddelde duur van de toetreding. Bij selectie uit een stromend bestand op één tijdstip bestaat de kans dat de zogenaamde 'langlopende gevallen' oververtegenwoordigd zijn. Ter verduidelijking een voorbeeld hiervan. Stel dat er bij een S.W.-organisatie 100 kandidaten per jaar worden aangemeld. Tachtig van deze 100 zijn binnen drie maanden geplaatst. Bij de overige 20 duurt de toetreding langer en soms veel langer dan deze drie maanden. Stel we doen nu op 1 juli van dat jaar een onderzoek onder alle W.S.W.-kandidaten die op dat moment in behandeling zijn. Op dat moment zijn 35 kandidaten in behandeling. Het is nu heel goed mogelijk dat er van deze 35 slechts 20 kortlopende gevallen en 15 langlopende gevallen zijn. Deze wijze van selecteren betekent dus een verschuiving naar de langlopende gevallen, die oververtegenwoordigd zijn. Deze vertekening kan in dit onderzoek zijn opgetreden voor zover het de kandidaten betreft die nog in behandeling zijn. Voor het gehele onderzoek behoeft dit overigens geen consequenties te hebben, omdat de wijze waarop de reeds geplaatste en afgewezen kandidaten zijn geselecteerd de kans inhoudt op precies de tegenovergestelde vertekening. Bij de meeste cases zijn namelijk de kandidaten die het laatst geplaatst of afgewezen werden, geïnterviewd. Hier wordt de kans dat 'kortlopende gevallen' zijn geselecteerd, groter. Overigens, of men wil spreken van een vertekening, is afhankelijk van de populatie (het bestand) dat men als uitgangspunt hanteert. Tot slot, met konklusies omtrent de gemiddelde duur van de toetreding op grond van dit onderzoek is toch enige voorzichtigheid geboden omdat de verhouding tussen afgewezen, geplaatste en nog-niet-geplaatste kandidaten enigszins willekeurig kan worden genoemd.
- 5) We moeten ons hier beperken tot informatie uit gesprekken met functionarissen, omdat de dossiers in de regel te weinig informatie bieden omtrent de regels die invloed hebben op de duur van de toetreding. Het is dan ook niet mogelijk om, zoals in par. 7.2., een tabel te geven waaruit blijkt hoe vaak de verschillende regels voorkomen bij de door ons geanalyseerde toetredingsgevallen.
- 6) Zie ook Lipsky (1980), blz. 136-139.
- 7) We gaan niet in op de regels die een rol spelen bij de beslissing in welke ploeg of op welke afdeling de werknemer komt. De dossiers bevatten hierover te weinig informatie. Deze beperking houdt overigens in dat we in het volgende één organisatie buiten beschouwing moeten laten, omdat deze slechts de beschikking heeft over één soort werk.
- 8) We hebben ons om verschillende redenen moeten beperken tot 100 kandidaten. Een deel van de kandidaten is afgewezen of heeft zich teruggetrokken. De beslissing wat voor werk de kandidaat zal gaan doen, heeft hier niet gespeeld. Een deel van de kandidaten is nog niet geplaatst en soms is nog niet bekend wat voor werk de kandidaat zal gaan doen. Voor een paar kandidaten geldt dat ze al wel met werken zijn begonnen, maar dat voor ons niet meer te achterhalen was op grond waarvan de beslissing tot plaatsing destijds was genomen. Deze tabel 7.3. gaat kortom alleen over die kandidaten waarvan de uitslag van de plaatsingsbeslissing bekend is én waarvan bekend is waarom die beslissing zo is genomen.
- 9) Maarse (1978), blz. 122.
- 10) Etzioni (1966), blz. 107.
- 11) We laten hier het onderscheid tussen verschillende vormen van sociale controle (gebaseerd op verschillende vormen van macht) buiten beschouwing. Zie ook Etzioni (1966), blz. 94-97.
- 12) Ook hier laten we verschillen tussen organisaties, gebaseerd op verschillen in gehanteerde controle, buiten beschouwing.
- 13) Luhmann (1973), blz. 100-104.
- 14) Tot een zelfde konklusie komt Ringeling (1978) over het spijtoptantenbeleid.
- 15) Protas (1979), blz. 91-100.

- 16) Protzas (1979), blz. 106
- 17) Protzas (1979), blz. 86-88
- 18) In het volgende is onder meer gebruik gemaakt van Ringeling (1978), blz. 208-232 en Maarse (1978), blz. 129.
- 19) Zie behalve Ringeling (1978) ook Davis (1971), blz. 3-26.
- 20) Zie Ringeling (1978), blz. 179-192.

NOTEN BIJ HOOFDSTUK 8

- 1) Protzas (1979), blz. 103.
- 2) Zie ook Protzas (1979), blz. 106-107.
- 3) Zimmerman (1974), blz. 228.
- 4) Zie ook Lipsky (1980), blz. 57-59 en 117-125.
- 5) De door kandidaten genoemde voorkeuren zijn in tabel 8.1. ingedeeld in een aantal werksectoren. Deze indeling is enigszins willekeurig, mede omdat de indeling van werk naar werkverband of object enigszins verschilt per SW-organisatie.
- 6) Ten aanzien van de wijze waarop is vastgesteld of er sprake is van een discrepantie kan het volgende worden opgemerkt. Er is uitgegaan van de voorkeur zoals die tijdens het interview door de kandidaat is geformuleerd. Vervolgens is nagegaan of de beslissing hiervan afwijkt. Afwijkingen die alleen betrekking hebben op een niveau lager dan dat van objecten, zijn hierbij buiten beschouwing gelaten. (Bijvoorbeeld, in het geval dat een kandidaat in een andere plantsoenploeg komt, dan hij wil, is dit niet als een discrepantie tussen voorkeur en beslissing beschouwd.) Deze werkwijze heeft als gevolg dat een kandidaat die een gedetailleerder omschreven voorkeur heeft (bijvoorbeeld 'bosploeg') een grotere kans maakt op een 'discrepantie' dan een kandidaat die een vagere voorkeur noemt (bijvoorbeeld 'buitenwerk'). Dit lijkt overigens niet zo'n probleem omdat we kunnen aannemen dat ook in werkelijkheid een kandidaat met een nauwkeuriger omschreven voorkeur een grotere kans maakt op een voor hem teleurstellende beslissing. Een groter nadeel van de gehanteerde werkwijze is, dat weliswaar vastgesteld kan worden of er een discrepantie is opgetreden, maar niet hoe groot die discrepantie is. Dit lijkt ook vrijwel ondoenlijk. Dan zou namelijk moeten worden vastgesteld bijvoorbeeld of een bosploeg minder verschilt van een schildersploeg dan een houtafdeling van een schilderploeg. Dit lijkt onmogelijk, aangezien eenduidige criteria voor een dergelijke vergelijking ontbreken.
- 7) Het aantal in tabel 8.3. genoemde redenen ligt hoger dan 36, omdat in een aantal gevallen meer dan één reden een rol speelde.
- 8) In twee gevallen speelde meer dan één reden een rol.
- 9) Aan de kandidaten zijn twee vragen gesteld, namelijk of ze van mening waren dat ze voldoende invloed hebben gehad op de beslissing welk werk ze zouden gaan doen en of ze bepaalde punten konden aangeven waarop ze, naar hun mening, onvoldoende invloed konden uitoefenen. De samenvoeging van de antwoorden op deze twee vragen heeft als volgt plaatsgevonden. Indien de kandidaat op één van de twee vragen heeft aangegeven dat hij op (een deel van) de toetreding volgens hem te weinig invloed heeft gehad, is dit gekodeerd als 'te weinig invloed'. In de meeste gevallen verschilden de antwoorden op de twee vragen overigens niet. De tweede vraag funktioneerde in de meeste interviews meer als een (enigszins anders geformuleerde) herhaling van de eerste vraag. De bedoeling van deze tweede vraag was onder andere om een systematisch 'ja-zeggen' op de eerste vraag te vermijden.
- 10) Zie hiervoor onder andere Lukes (1974). Lukes, die in dit geval overigens over macht in plaats van invloed spreekt, stelt: '... A may exercise power over B by getting him to do what he does not want to do, but he also exercises power over him by influencing, shaping or determining his very wants' (blz. 23).
- 11) In het volgende is gebruik gemaakt van Ellemers (1969). Mechanic (1962) is een voorbeeld van een auteur die de termen invloed, macht en controle als synoniem gebruikt.
- 12) In het volgende is gebruik gemaakt van Mechanic (1962). Daar deze de termen macht en invloed als synoniem gebruikt, wijken we soms af van zijn analyse.
- 13) Hierop is gewezen door Secord en Backman (1964).

- 14) Zie Goffman (1959).
- 15) Zie hiervoor uitgebreider hoofdstuk 9.
- 16) Lipsky (1980), pag. 55.
- 17) Zie voor een uitgebreidere beschrijving van de informatie-overdracht tijdens de toetreding, Terpstra (1982), blz. 104-112.
- 18) Het probleem met deze vragen is dat er een groot beroep wordt gedaan op het geheugen van de kandidaat. Er is overigens in het onderzoek niet nagegaan of kandidaten over 'foutieve' informatie beschikken. We zijn afgegaan op de mening van de kandidaat zelf over de verkregen informatie. De vragen concentreren zich op de informatie-overdracht aan het begin van de toetreding, omdat er vanuit wordt gegaan dat het voor de kandidaat belangrijk is de informatie in een zo vroeg mogelijk stadium te krijgen.
- 19) Zie hiervoor hoofdstuk 9.
- 20) Protas (1979), blz. 137.
- 21) Lipsky (1980, blz. 117-125) onderscheidt nog enige manieren waarop 'street-level bureaucrats' hun cliënten kunnen controleren. Het zou te ver voeren in dit kader na te gaan in hoeverre deze controlemanieren ook worden gebruikt tijdens de toetreding tot de sociale werkvoorziening.
- 22) Zie Protas (1979, blz. 86-88). De 'street-level bureaucrat' is in zijn ogen de enige functionaris die beschikt over informatie over zowel de organisatie als de cliënten. Dit verschaft hem macht en autonomie.
- 23) Zimmerman (1969b), blz. 249-250.

NOTEN BIJ HOOFDSTUK 9

- 1) Zie bijvoorbeeld Van Rossum, e.a. (1980) en Ovesen (1977).
- 2) Ook hier geldt dat de topic-lijst die tijdens de interviews werd gehanteerd geen directe vraag naar eventuele dwang bevat. De meeste keren dat dit door de kandidaat wordt genoemd, is bij een vraag naar de redenen waarom de geïnterviewde (weer) wilde werken. Omdat het hier een topic-lijst betreft, is het niet uitgesloten dat in sommige gevallen dat de interviewer vermoedde dat de kandidaat eigenlijk niet in de W.S.W. wilde werken, of dat er dwang vanuit een uitkerende instantie in het spel was, de interviewer hier toch rechtstreeks naar heeft gevraagd.
- 3) Hier geldt een zelfde opmerking als in voetnoot 2. De topic-lijst bevatte geen direkt hierop gerichte vraag. Meestal kwamen opmerkingen met betrekking tot het stigma voor bij de volgende twee vragen: 'Wat zijn volgens U de belangrijkste verschillen tussen de W.S.W. en een 'gewoon' bedrijf?' en 'Hoe ervaart U het feit dat U bij de W.S.W. terecht bent gekomen?'
- 4) In de topic-lijst was de volgende vraag opgenomen: 'Als U nu zou kunnen kiezen, zou U dan liever in een 'gewoon' bedrijf werken of in de W.S.W.? Waarom?' Gezien deze formulering is het niet verwonderlijk dat sommige mensen hier moeilijk op konden antwoorden. Verschillende mensen zeiden dan ook dat ze geen keuze hadden.
- 5) Zie bijvoorbeeld Van Wezel (1972), blz. 31.
- 6) Dit is onder meer gebeurd in de onderzoeken van Van Wezel (1972) en Van Rossum, e.a. (1980). Er is in dit onderzoek overigens een wat andere vraag gesteld. In de genoemde onderzoeken gaat het er om welke aspecten mensen belangrijk vinden aan werk. In dit onderzoek ging het er om wat de redenen waren dat mensen weer gingen werken. Dat hier is gekozen voor een open vraag is ingegeven door het volgende. Op deze manier wordt vermeden dat mensen de antwoorden te veel worden opgedrongen. Aangezien het hier met name om een topic-lijst ging, is het echter waarschijnlijk dat in veel gesprekken de interviewer toch verschillende mogelijkheden heeft voorgelegd.

NOTEN BIJ HOOFDSTUK 10

- 1) Zie uitgebreider Higgins (1980).
- 2) Deze selectie betekent dat een aantal perspectieven buiten beschouwing blijven. Zie bijvoorbeeld voor andere opvattingen, Illich (1975), Achterhuis (z.j.) en Higgins (1980). Overigens, alhoewel beide theoretische perspectieven rond 1970 erg veel belangstelling kregen, ligt hun ontstaan niet in deze periode.
- 3) Op dit punt bestaat overigens verschil van mening. Manders (1975) meent vanuit zijn theoretische achtergrond dat de twee perspectieven onverenigbaar zijn. Anderen (bijvoorbeeld Trabandt en Trabandt (1975)) lijken te veronderstellen dat de twee theorieën elkaar aanvullen. Alhoewel het juist is dat de etiketteringstheorie zich vooral richt op 'micro-verschijnselen' en de staatstheorie vooral op 'macro-verschijnselen', lijkt deze veronderstelling toch te simpel.
- 4) Zie voor een uitgebreidere behandeling van de etiketteringstheorie onder andere Lemert (1967), Becker (1973), Lafaille (1978) en Snel (1979).
- 5) Becker (1973), blz. 9.
- 6) Deze termen zijn van Lemert (1967).
- 7) Zie bijvoorbeeld Lemert (1967), blz. V.
- 8) Dit zou kunnen worden begrepen als het alsnog binnensmokkelen van een causale verklaring van afwijkend gedrag in de etiketteringstheorie. Onder andere Becker (1973, blz. 179) wijst er echter op dat dit niet op deze wijze moet worden geïnterpreteerd.
- 9) Philipsen (1970), blz. 352 - 354.
- 10) Becker (1973), blz. 179.
- 11) Trabandt und Trabandt (1975), blz. 34-35.
- 12) Garfinkel (1956).
- 13) Lemert (1967), blz. 18.
- 14) Scott (1972), blz. 10.
- 15) Het is hier uiteraard niet de plaats om diep in te gaan op het symbolisch interaktionisme. Zie hiervoor onder andere Blumer (1974), Cardwell (1971), van Hoof (1977) en Zijdeveld (1973).
- 16) Van Hoof (1977), blz. 139.
- 17) Een belangrijk deel van deze beschuldigingen zijn ingebracht door Gove. Zie voor een overzicht van de discussie tussen Gove en Scheff onder andere Cockerham (1979).
- 18) Becker (1973) gaat in deze zin in op deze kritiek (blz. 178-179).
- 19) Zie bijvoorbeeld Lemert (1967), blz. 41.
- 20) Zie voor deze konstatering ook Scull (1977), blz. 10 e.v.
- 21) Tot een zelfde konklusie komt Liazos (1972).
- 22) Becker (1973), blz. 17-18.
- 23) Philipsen (1970), blz. 353.
- 24) Bruinsma (1981), blz. 75 e.v. Overigens hanteert Bruinsma de term 'dubbelkarakter' niet. Hij spreekt bijvoorbeeld wel van 'tegenstrijdige indruk' (blz. 91). Zijn analyse sluit echter wel nauw aan bij die van Michielse, die het begrip 'dubbelkarakter' hanteert ten aanzien van het welzijnswerk.
- 25) Zie bijvoorbeeld Stuurman (1978), blz. 35.
- 26) Mandel (1972), blz. 432.
- 27) Zie bijvoorbeeld Stuurman (1978), blz. 59 en Offe (1977), blz. 31 en 36.
- 28) Stuurman (1978) onderscheidt vijf van deze specifieke functies, namelijk:
 - garantie van het recht;
 - garantie van het geld;
 - produktie van algemene produktievoorwaarden;
 - zorg voor de reproductie van de arbeidskracht;
 - bescherming van het accumulatie-niveau.Bruinsma beperkt zich in zijn analyse van de sociale werkvoorziening overigens niet tot de reproductie-functie. Hij meent dat de sociale werkvoorziening bovendien bijdraagt tot het tot stand komen van de algemene produktievoorwaarden en een rol speelt bij de bescherming van het accumulatie-niveau. Bovendien draagt de sociale werkvoorziening bij aan de versluitende en repressieve functie van de staat (Bruinsma, 1981, blz. 75-93).
- 29) Stuurman (1978), blz. 45.
- 30) Michielse (1980), blz. 191.
- 31) Stuurman (1978), blz. 62-63.

- 32) Stuurman (1978), blz. 130.
- 33) Michielse (1980), blz. 36-37.
- 34) Michielse (1980), blz. 24-25 en 29.
- 35) Michielse (1980), blz. 199.
- 36) Bruinsma (1981), blz. 82.
- 37) Bruinsma (1981), blz. 82.
- 38) Bruinsma (1981), blz. 91.
- 39) Bruinsma (1981), blz. 74 (cursivering van mij, JBT).
- 40) Stuurman (1978), blz. 98.
- 41) Zie bijvoorbeeld Michielse (1980, blz. 24); 'Bepaalde fracties van het kapitaal zien in, dat sociale hervormingen noodzakelijk zijn om de vernietiging van het kapitalisme op de langere duur te voorkomen...'
- 42) Michielse (1980), blz. 25. Zie ook Stuurman (1978), blz. 62-63.
- 43) Harbers en van Hasselt (1981), blz. 113 en 114.
- 44) Alhoewel we ons hier hebben beperkt tot slechts enkele aanhangers van deze staatsteorie, geldt deze konklusie ook voor andere versies van deze theorie. Ook een geheel andere benadering, zoals die van Offe (1977), leidt tot een merkwaardige konklusie. Weliswaar wijst hij de opvatting van de 'progressieve fractie' af (blz. 34). Hij meent dat de kapitalistische staat tegelijk haar klassekarakter moet uitoefenen en onzichtbaar maken. De politieke macht is de methode van de heersende klasse in de industriële samenleving, die 'sich als solche nicht zu erkennen gibt' (91-92). Het klassekarakter van de staat is dus blijkbaar niet als zodanig te kennen. Om toch vol te houden dat de staat de functie van 'totaalkapitalist' vervult, zullen we ons dan vermoedelijk moeten beroepen op iets als 'het wezen' van de staat.
- 45) Elias en Scotson (1976).
- 46) Elias en Scotson (1976), blz. 8-9.
- 47) Van Stolk en Wouters (1980).
- 48) Elias en Scotson (1976), pag. 120.
- 49) Het begrip institutie wordt in de sociologie vaak gereserveerd voor een geheel van normen of gedragswijzen met een duurzaam karakter. Desondanks '... both laymen and sociologists often speak of schools, churches, business organizations, prisons, and the like as 'the institutions of the community'. This usage is so frequent that we should be foolish to condemn it. It is an easy extension of the technical meaning, for all these organizations (-) have in common the fact that they are subject to fairly well-recognized patterns of norms: in other words, to social institutions (Johnson (1961), blz. 22). Op deze wijze is ook de sociale werkvoorziening te beschouwen als institutie. Wanneer we spreken van een institutie, denken we overigens niet aan een concrete organisatie of instantie. Het beschouwen van de sociale werkvoorziening als marginaliserende institutie is te vergelijken met het gebruik van de term 'total institutions' ten aanzien van psychiatrische ziekenhuizen. Ook daarbij gaat het niet om een duurzaam geheel van normen.

NOTEN BIJ HOOFDSTUK 11

- 1) Zo meent Perrow (1971, blz. 133/134) dat bij de analyse van formele organisaties aandacht voor de doelstellingen onvermijdelijk is, ondanks de problemen die verbonden zijn met '... the concept of organizational goals'.
- 2) Zelfs zou men kunnen stellen dat '..., strictly speaking, organizations do not have goals; only individuals do'. (Perrow (1971), blz. 134). Zie ook Silverman (1974), blz. 10.
- 3) Zie bijvoorbeeld het Verslag van het N.O.S.W.-kongres 1979 over sociale en economische doelstellingen in de sociale werkvoorziening.
- 4) Kimberly (1975).
- 5) Dijkstra (1977), pag. 7-8.
- 6) Perrow (1971, blz. 135-174) onderscheidt vijf categoriën doelstellingen, namelijk maatschappelijke doelstellingen, output-doelstellingen, systeem-doelstellingen, produkt-doelstellingen en afgeleide doelstellingen.

- 7) Dijkstra (1977), pag. 10-11.
- 8) Zie voor deze konklusie Heijink en Kayzel (1982) en Terpstra en Heijink (1983).
- 9) Tot een zelfde konstatering komt Scott (1972, blz. 16): '... most social control agencies employ a far larger number of people to process clients into them than they do to process clients back out again.' En: '... that intake procedures were much more highly developed, codified, and professionalized than outtake procedures, most of which were quite haphazard.'
- 10) Scott (1974).
- 11) Nijhof (1981), pag. 376.
- 12) Lenhardt en Offe (1977), pag. 103-104.
- 13) Gouldner (1971), pag. 73-78.
- 14) Durlacher (1978), pag. 56.
- 15) Overigens is de positie van vrouwen niet geheel vergelijkbaar met de andere genoemde categorieën. Zeker indien ze de rol van huisvrouw vervullen, spelen ze een belangrijke rol in het economisch gebeuren.
- 16) Durlacher (1978), pag. 55-57.
- 17) Adriaansens en Zijdeveld (1981), pag. 24.
- 18) Scull (1977), pag. 25-27.
- 19) Van Loo (1981), pag. 134.
- 20) Van der Waals (1975), pag. 11.
- 21) Van Loo (1981), pag. 139.
- 22) Van Bijsterveldt (1975), pag. 13.
- 23) George en Wilding (1976), pag. 113.
- 24) Scull (1977), pag. 25-27.
- 25) Van den Eerenbeemt (1977).
- 26) Zie de Rooy (1979), pag. 10 en van Loo (1981), pag. 31.
- 27) Pinker (1973), m.n. pag. 151-195.
- 28) George en Wilding (1976), pag. 124.
- 29) Piven en Cloward (1971).
- 30) Hierop wordt gewezen door Pinker (1973, pag. 158).
- 31) Zie bijvoorbeeld George (1973), pag. 6.
- 32) De Rooy (1979), pag. 21.
- 33) Zie bijvoorbeeld van Loo (1981), pag. 79-80.
- 34) De Rooy (1979), pag. 15.
- 35) De Goede en Maassen (1982).
- 36) Parsons (1951), hoofdstuk X.
- 37) Dit is uitgebreid aan de orde gesteld door Zola (1973).
- 38) Van Doorn (1956).
- 39) Nijhof (1981), pag. 377.
- 40) Nijhof (1978) gaat uitgebreid in op de rol van de gezondheidszorg bij deze individualisering van uitstoting.
- 41) Deze ontwikkeling wordt gekonstateerd door bijvoorbeeld Delecek (1981), pag. 18 en George (1973).
- 42) Deze carrière kan uiteindelijk uitmonden in een plaatsing in W.S.W.-verband. Voor een deel van de W.S.W.-kandidaten verloopt deze carrière overigens enigszins anders. Bij schoolverlaters begint de carrière niet met uitstoting uit de arbeid, maar met het ontzeggen van een 'normale' arbeidsplaats.
- 43) Zie voor een uitgebreide verhandeling over deze werkinrichtingen van den Eerenbeemt (1977).
- 44) De Rooy (1979), pag. 53-54.
- 45) van Loo (1981), pag. 165.
- 46) Scull (1977), pag. 17 en Pinker (1973), pag. 63-67.
- 47) Zie onder andere Pinker (1973), pag. 63-67. Hij heeft het over de wijzigingen in de Engelse Poor Law van 1834. Zie verder ook George (1973), pag. 9 en Piven en Cloward (1971), pag. 33-35. Het zo vernederend mogelijk maken van deze werkhuizen ging samen met een afschaffing van de bijstand die buiten de werkhuizen werd gegeven.
- 48) Zie hiervoor uitgebreider hoofdstuk 2.
- 49) Zie bijvoorbeeld Pinker (1973), blz. 63 en George (1973), blz. 9.
- 50) De eerder behandelde marxistische theorie over staatsapparaaten kan blijkbaar tot een andere konklusie leiden. Bruinsma meent althans, uitgaande van deze theorie, dat tuchthuizen en sociale

werkplaatsen, ondanks veel verschillen, op dit punt overeenstemmen. 'Maar de tucht is gebleven: beide instituten zijn opgezet om sociale onrust te dempen en om de mensen duidelijk te maken, dat er gewerkt moet worden voor de kost' (pag. 74).

- 51) Elias en Scotson (1976), pag. 120.
- 52) Schuyt (1981).
- 53) Als mensen in de sociale werkvoorziening deze ongelijkwaardigheid wel zouden ervaren, zou bijvoorbeeld moeten blijken dat de opvatting dat 'de W.S.W. geen echt werk is' sterker is dan de opvatting 'dat je er toch voor je loon werkt'. Alhoewel beide opvattingen voorkomen, lijkt de tweede opvatting frekwenter. Uitspraken hierover op grond van empirisch materiaal zijn echter niet mogelijk.
- 54) Jahoda (1982), pag. 59 en 84.
- 55) Harrison (1983), pag. 58.
- 56) Hierop is gewezen door Pinker (1973), pag. 157.
- 57) Pinker (1973), pag. 186 e.v.
- 58) Gouldner (1971), pag. 78.

NOTEN BIJ HOOFDSTUK 12

- 1) Lipsky (1980), blz. 16.
- 2) Maarse (1978), blz. 130-131.
- 3) Titmuss (1968), blz. 113.
- 4) Pinker (1973), blz. 186-191; zie ook par. 11.6.
- 5) Titmuss (1968), blz. 113-114.
- 6) Zie bijvoorbeeld Schnabel (1983), en Zijderveld (1983), met name blz. 216-218.
- 7) Zie uitgebreider Terpstra (1984).
- 8) Hier is gebruik gemaakt van Crombag (1983), met name blz. 40-41.
- 9) Zie A. Gorz (1982), blz. 81-83 en 108-109.
- 10) De Boer (1984).

In 1980 about 75.000 people in the Netherlands had a job in the Social Employment (sociale werkvoorziening), comparable with sheltered workshops for disabled persons. The Social Employment offers work under adapted circumstances. This facility is executed on the basis of the Social Employment Facility Act of 1969, which defines the category of persons who can be considered as candidates for a job in the social employment. This category is defined as those persons who cannot get a job in a 'normal' way because of 'near the person situated factors' (for example a disability). Before a new employee can be taken on, it should be determined whether that person belongs to this formally defined target group.

This study deals with the entry and selection of candidate-employees at the social employment. Two questions are the main topics in this study.

In the first place attention has been paid to the way officials make decisions about the applicants. Secondly, what is the position of the people who come at the gate of this facility and what does this mean to them? This book presents the results of case-studies at eight organizations of social employment and interviews with 204 applicants.

The permanent stream of new candidate-employees implies a potential source of uncertainty for the organization. Fixed procedures, formal rules and the keeping up of relations with referring organizations can all be considered as ways of reducing this uncertainty for the organization. But what do these procedures, formal rules and relations with other organizations mean to the officials, who have to deal with and make decisions about the applicants?

Fixed procedures mean a routinization of their work. It prevents them from having to take decisions about how to go on every time. However, these procedures introduce new problems for these officials. This is a consequence of the fact that they do not only have to deal with the uncertainty of the environment, but that the organization itself is a source of uncertainty to them. By introducing fixed procedures they can be controlled from within the organization. By developing informal procedures and by distinguishing 'urgent cases' they develop some flexibility in dealing with the environment and the organization.

Keeping up relations with referring agents only reduces the uncertainty if there is not a conflict of interests between these officials and these agents. In case of such conflicting interests these officials try to develop informal counter-strategies, which increase their autonomy with respect to these referring organizations.

Officials make decisions by using typifications and following rules. For developing typifications, they use formal aspects (of the law), aspects which are important to the continuity of the organization, and some other aspects like the applicant's 'motivation' or 'social background', for example. They use typifications for several reasons. They have only limited time to spend for every candidate. Still, they have to make decisions. By using typifications officials 'know' what to expect of certain types of candidates. The use of typifications is also a consequence of the indefinite character of the formal concepts with which they have to work. Typifications facilitate the use of these formal concepts, which are too vague to be applied to individual cases. The program of formal rules to be used when making decisions about the applicants, has the character of a conditional program. This is a way of reducing the autonomy of officials, and a way of taking care that decisions are made in accordance with the politically formulated goals of the social employment. Some rules, however, get another meaning when used in practice and other rules seem to be ignored. Officials do not only use formal rules, but also take into account the demands of their organization. Sometimes they also apply rules, which seem to reflect their own moral ideas.

These officials appear to have a considerable autonomy. This autonomy is a consequence of the open character of the formal program. It is a way of dealing with the conflicting demands from within and without the organization and is only possible because of the 'boundary-spanning-role' they have.

This autonomy makes it possible for the officials to have a certain flexibility. It provides an opportunity to adapt the decisions to every individual case. One of the ways this autonomy is used, however, is by controlling the applicants. By limiting the information given to the candidate, the officials keep their own work-situation 'workable'. This is only possible because the candidate is dependent on the social employment organization and does not have many possibilities to influence the decisions which are made about him.

The people who get in contact with the social employment, have in common their marginal social position. For some reason they cannot get a job in a 'normal' way. The only possibility for them to get a job is by accepting work in the social employment. What does it mean to them to be dependent on this facility?

Although working in the social employment has the same functions as working elsewhere, most people would prefer a 'normal' job. Many candidates feel the stigma of the social employment. It is popularly called a 'madman's plant'.

Still, these people came at the gate of the social employment. Why? In the first place, most of them do accept the stigma, because the social employment is the only possibility to return to the working part of society. In the second place, some of them have the feeling they are forced to do so, because they are afraid to lose their (unemployment or disability-)benefit. Their marginality does not end, however, by accepting a job in the social employment, but is being recognized and (formally) affirmed. Because of these stigmatizing effects and the isolating consequences, and the

fact that it minimizes the possibilities to get ever a 'normal' job, the social employment can, contrary to its integrative goals, be considered as a marginalizing institution itself. This marginalizing character of the social employment must be understood in relation to the social control-function of the social security-system. This function is not only realized by keeping 'a safe gap' between benefits and wages, but also, and at least as important, by other mechanisms, such as considering workless people as 'unusable' or by suspecting them of abusing their benefit-rights. To get a job in the social employment does not stop this marginalization, but is rather an affirmation of it. As a result of the gulf between people working in the social employment and people who have a 'normal' job, the marginality becomes more recognizable. This decreases the chance to return to a job outside the social employment.

AANGEHAALDE LITERATUUR

Achterhuis, H., *De Markt van Welzijn en Geluk, Een kritiek van de andragogie*, Baarn, z.j.

Adriaansens, H.P.M., en A.C. Zijderveld, *Vrijwillig Initiatief en de Verzorgingsstaat, cultuursociologische analyse van een beleidsprobleem*, Deventer, 1981.

Bastiaans, J., Funktie-verschuivingen in de gemeentelijke sociale werkvoorziening, *Sociale Zorg*, 26 (1964) 17, 297-305.

Becker, H.S., *Outsiders; studies in the sociology of deviance*, New York, 1973.

Berger, P.L., and Th. Luckmann, *The Social Construction of Reality; a treatise in the sociology of knowledge*, Harmondsworth, 1966.

Blumer, H., *Symbolisch Interactionisme, perspectief en methode*, Meppel, 1974.

Boelens, R., en M. Winkels, *Reclassering en Materiële Hulpverlening, een praktijkonderzoek*, Groningen, 1983.

Boer, J. de, Zin en Onzin van de Personenkring W.S.W., *Sociaal Bestek*, 42 (1980) 1, 10-12.

Boer, J. de, De Werkverschaffing komt er aan, *Sociaal Bestek*, 46 (1984) 1, 7-8.

Bres, P.N.A. de, *Problematiek van de Sociale Werkvoorziening*, Tilburg, 1965.

Bruinsma, G., *Van Tuchthuis tot Sociale Werkplaats; over de arbeid van werklozen en gehandicapten in de sociale werkvoorziening (W.S.W)*, Mededelingen 15 van de subfaculteit der algemene politieke en sociale wetenschappen, Amsterdam, 1981.

Bijsterveldt, Q.M. van, *Een Sociale Voorziening en haar Cliënten; een onderzoek naar de bijstandsverlening aan vrouwelijke gezinshoofden*, Tilburg, 1975.

Cardwell, J.D., *Social Psychology, a symbolic interaction perspective*, Philadelphia, 1971.

Cazemier, M., *Sociale Werkvoorziening: Voor Wie?, een inventarisatie van knelpunten rond de sociale werkvoorziening*, Rijswijk, 1983.

Cicourel, A.V., *Cognitive Sociology; Language and meaning in social interaction*, Harmondsworth, 1973.

Cicourel, A.V., and J.I. Kitsuse, *The Educational Decision-makers*, New York, 1963.

Cockerham, W.C., Labelling Theory and Mental Disorder: a synthesis of psychiatric and social perspectives, In: *Studies in Symbolic Interaction, vol. 2., A Research Annual*, N.K. Denzin (ed.), 1979, blz. 257-280.

Commissie Oriënteringsdagen, *Tegen de verdrukking in! Ook in de sociale werkvoorziening komt de basis in beweging* (werkmap nr. 13), Utrecht, 1979.

Crombag, H.F.M., Hoe economisch is de economische crisis?, *Hollands Maandblad*, 25 (1983) 432, 36-42.

Davis, K.C., *Discretionary Justice; a preliminary inquiry*, Baton Rouge, 1971.

Deleeck, H., Elementen voor de sociologische ontleding van de sociale zekerheid, *Tijdschrift voor Sociologie*, 1 (1981) 2, 17-30.

Denzin, N.K., *The Research Act; a theoretical introduction to sociological methods*, New York, 1978².

Doorn, J.A.A. van, Het Medisch Ventiël voor Maatschappelijk Falen, *Sociologische Gids*, 3 (1956), 152-157.

Durlacher, G.L., Armoede, In: *Sociale Problemen, deel 2: Sociale Nood en Afwijkend Gedrag*, L. Rademaker (red.), Utrecht/Antwerpen, 1978, blz. 51-86.

Dijkstra, A., *Determinanten van Ziekteverzuim in Produktieorganisaties voor Gehandicapten*, Leiden, 1977.

Eerenbeemt, H.F.J.M. van den, *Armoede en Arbeidswang. Werkinrichtingen voor 'onnutte' Nederlanders in de Republiek 1760-1795*, 's-Gravenhage, 1977.

Elias, N., en J.L. Scotson, *De Gevestigden en de Buitenstaanders; een studie van de spanningen en machtsverhoudingen tussen twee arbeidersbuurten*, Utrecht/Antwerpen, 1976.

Ellemers, J.E., Macht en invloed: begripsvorming en kenmerken, In: *Macht, Machthebbers, Machtelozen*, J.E. Ellemers, e.a. (red.), Meppel, 1969, blz. 9-29.

Etzioni, A., *De Moderne Organisatie*, Utrecht/Antwerpen, 1966.

Fiselier, A.A.M., *Hulpvraag en Verleende Hulp, een onderzoek naar opvattingen en oordelen van hulpvragers en hulpverleners in het algemeen maatschappelijk werk*, Nijmegen, 1983.

Garfinkel, H., Conditions of Successful Degradation Ceremonies, *American Journal of Sociology*, 61 (1956), 420-424.

Gelder, K. van, Everybody happy?... Yeah!, *Welzijnsmaandblad*, 35 (1981) 12, 406-411.

George, V., *Social Security and Society*, London/Boston, 1973.

George, V., and P. Wilding, *Ideology and Social Welfare*, London/Boston, 1976.

- Giddens, A., *The Class Structure of the Advanced Societies*, London, 1973.
- Goede, M. de, en G. Maassen, Werklozen, Arbeidsongeschikten en de Publieke Opinie, *Intermediair*, 18 (1982) 40, 1-5.
- Goffman, E., *The Presentation of Self in Everyday Life*, Garden City, 1959.
- Gorter, K.A., en J.B. Terpstra, *Zorgen door en voor lichamelijk gehandicapten; ontwikkelingen in leefsituatie, belangenbehartiging en maatschappelijke dienstverlening*, Nijmegen, 1979.
- Gorz, A., *Afscheid van het proletariaat*, Amsterdam, 1982.
- Gouldner, A.W., *The Coming Crisis of Western Sociology*, London, 1971.
- Hageman-Smit, J., *De cliënt en zijn hulpverlener, een paar apart*, Alphen aan den Rijn, 1976.
- Harbers, H., en M. van Hasselt, Onderwijs tussen reproductie en reductie, *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, 8 (1981) 1, 103-133.
- Harrison, P., *Inside the Inner City, Life under the Cutting Edge*, Harmondsworth, 1982.
- Heeren, J., Alfred Schutz and the Sociology of Commonsense knowledge, In: *Understanding Everyday Life; toward the reconstruction of sociological knowledge*, J.D. Douglas (ed.), London, 1973, blz. 45-56.
- Heijink, J.Z., en L.H.A. Bayer, *Beheerseenheden en Arbeidsorganisaties van de Sociale Werkvoorziening*. 's-Gravenhage/Nijmegen, 1980.
- Heijink, J.Z., en R.A. Kayzel, *Kwaliteit van de Arbeid in de Sociale Werkvoorziening*, Nijmegen, 1982.
- Higgins, J., Social Control Theories of Social Policy, *Journal of Social Policy*, 9 (1980) 1, 1-23.
- Hoof, J.J.B.M. van, Symbolisch Interactionisme, In: *Sociologische Stromingen*, L. Rademaker en H. Bergman (red.), 1977, blz. 116-144.
- Illich, I., *Het Medisch Bedrijf, een bedreiging voor de gezondheid?*, Baarn, 1975.
- Jahoda, M., *Employment and unemployment, a social-psychological analysis*, Cambridge, 1982.
- Johnson, H.M., *Sociology: a systematic introduction*, London, 1961.
- Kimberly, J.R., Environmental Constraints and Organizational Structure: A Comparative Analysis of Rehabilitation Organizations, *Administrative Science Quarterly*, 20 (1975) 1, 1-9.
- Kingma, T., *Zorg voor geestelijk gehandicapten; ontwikkelingen in hulpverlening en voorzieningen*, Alphen a/d Rijn en Brussel, 1980.

- Kitsuse, J.I., and A.V. Cicourel, A Note on the Uses of Official Statistics, *Social Problems*, 12 (1963), 131-139.
- Lafaille, R., *Sociale Problemen en Afwijkend Gedrag*, 's-Gravenhage, 1978.
- Leiter, K., *A Primer on Ethnomethodology*, New York/Oxford, 1980.
- Lemert, E.M., *Human Deviance, Social Problems and Social Control*, Englewood Cliffs, 1967.
- Lenhardt, G., und C. Offe, Staatstheorie und Sozialpolitik; Politisch-soziologische Erklärungsansätze für Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Sonderheft 19, 1977, 98-127.
- Liazos, A., The Poverty of the Sociology of Deviance: Nuts, Sluts and Preverts, *Social Problems*, 20 (1972) 1, 103-120.
- Lipsky, M., *Street-Level Bureaucracy; dilemmas of the individual in public services*, New York, 1980.
- Loo, L.F. van, 'Den arme gegeven...' *Een beschrijving van armoede, armenzorg en sociale zekerheid in Nederland, 1784-1965*, Meppel/Amsterdam, 1981.
- Luhmann, N., *Zweckbegriff und Systemrationalität; über Funktionen von Zwecken in sozialen Systemen*, Frankfurt/Main, 1973.
- Lukes, S., *Power: A Radical View*, London, 1974.
- Maarse, J.A.M., De uitvoering van beleid, In: *Overheidsbeleid*, A. Hoogerwerf (red.) Alphen aan den Rijn, 1978, blz. 122-138.
- Maluccio, A., *Learning from Clients, interpersonal helping as viewed by clients and social workers*, New York, 1979.
- Mandel, E., *Der Spätkapitalismus, Versuch einer marxistischen Erklärung*, Frankfurt am Main, 1972.
- Manders, D., Labelling Theory and Social Reality: a marxist critique, *The Insurgent Sociologist*, 6 (1975) 1, 53-66.
- Mayer, J.E., and N. Timms, *The client speaks; working class impressions of casework*, London, 1970.
- Mechanic, D., Sources of Power of Lower Participants in Complex Organizations, *Administrative Science Quarterly*, 7 (1962) 1, 349-364.
- Michielse, H.C.M., *De burger als andragoog, een geschiedenis van 125 jaar welzijnswerk (1848-1972)*, Meppel/Amsterdam, 1980.
- Ministerie van Sociale Zaken, *Het toelatings-, plaatsings- en personeelsbeleid in de sociale werkvoorziening (circulaire)*, 's-Gravenhage, 1979.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Sociale Werkvoorziening: resultaten van het onderzoek naar het werknemersbestand per ultimo december 1980*, 's-Gravenhage, 1980.

- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Volumebeleid sociale werkvoorziening* (circulaire), 's-Gravenhage, 1982.
- Nuyens, Y., *Grenzen aan de Medische Macht*, Leuven, 1976.
- Nijhof, G., *Individualisering en Uitstoting; een perspectief voor een psychiatrische sociologie*, Nijmegen, 1978.
- Nijhof, G., Contradicties in de instituering van arbeidsongeschiktheid volgens de WAO, *Marge*, 5 (1981) 12, 374-385.
- Offe, C., *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Aufsätze zur Politischen Soziologie*, Frankfurt am Main, 1977.
- Ovesen, E.E., *Werkloosheid; een inzicht in de psychische en maatschappelijke gevolgen*, Rotterdam, 1977.
- Parsons, T., *The Social System*, Glencoe, 1951.
- Perrow, Ch., *Organizational Analysis: a sociological view*, London, 1971.
- Philipsen, H., Afwijkend Gedrag, etikettering door de samenleving en strategieën van de afwijker, *Sociologische Gids*, 17 (1970) 5, 350-367.
- Pinker, R., *Sociologie en Sociaal Beleid*, Meppel, 1973.
- Piven, F.F., and R.A. Cloward, *Regulating the Poor; the functions of public welfare*, New York, 1971.
- Prottas, J.F., *People-Processing, The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies*, Lexington/ Toronto, 1979.
- Rees, S., *Social Work, Face to Face, Clients' and social workers' perceptions of the content and outcomes of their meetings*, London, 1978.
- Ringeling, A.B., *Beleidsvrijheid van Ambtenaren; het spijtoptantenprobleem als illustratie van de activiteiten van ambtenaren bij de uitvoering van beleid*, Alphen aan den Rijn, 1978.
- Rooy, P. de, *Werklozenzorg en Werkloosheidsbestrijding, 1917-1940, Landelijk en Amsterdams Beleid*, Amsterdam, 1979.
- Rossum, G.M.J.M. van, Cl. Woldringh en M.H.J.M. Knapen, *Leven met de Bijstand; interimrapport over de levensomstandigheden van een aantal bijstandsontvangers en hun beleving daarvan*, Nijmegen, 1980.
- Schaaf, J. van der, en C.J. Verwaal, Sociale Werkvoorziening; de ontwikkeling van de Sociale Werkvoorziening ten aanzien van geestelijk gehandicapten (zwakzinnigen), de Gemeentelijke Sociale Werkvoorzieningsregeling en de Wet Sociale Werkvoorziening. In: *Hulpverleners en Veranderen*, december 1972.

- Schaake, B., e.a., *De Organisatie van de Sociale Werkvoorziening; een analyse van een aantal betrokken organisatie-adviseurs, gericht op beleidsveranderingen*, z.p., 1981.
- Schnabel, P., Nieuwe verhoudingen tussen burger en staat, In: *De nadagen van de verzorgingsstaat, kansen en perspectieven voor morgen*, Ph.A. Idenburg (red.), Amsterdam, 1983, blz. 25-67.
- Schuyt, C.J.M., Het rechtskarakter van de verzorgingsstaat, In: *De stagnerende verzorgingsstaat*, J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.), Meppel/Amsterdam, 1978, blz. 73-96.
- Schuyt, C.J.M., De zin van de verzorgingsstaat: verdelende rechtvaardigheid in het licht van toenemende schaarste, *Sociaal Maandblad Arbeid*, 36 (1981) 9, 612-621.
- Scott, R.A., A proposed framework for analyzing deviance as a property of social order, In: *Theoretical Perspectives on Deviance*, R.A. Scott and J.D. Douglas (ed.), New York/London, 1972, blz. 9-35.
- Scott, R.A., The Factory as a Social Service Organization, In: *Human Service Organizations, a book of readings*, Y. Hasenfeld en R.A. English (ed.), Ann Arbor, 1974, blz. 234-253.
- Scull, A.T., *Decarceration, community treatment and the deviant: a radical view*, Englewood Cliffs, 1977.
- Secord, P.F., and C.W. Backman, *Social Psychology*, New York, 1964.
- Silverman, D., *Organisatietheorie*, Rotterdam, 1974.
- Snel, G., *Afwijkend Gedrag; perspectieven en ontwikkeling*, Alphen aan den Rijn, 1979.
- Sociaal-Economische Raad, *Advies inzake doelstelling en uitgangspunten van de Wet Sociale Werkvoorziening*, 's-Gravenhage, 1976.
- Stikker, A., en K. van Gelder, *Verhalen van Hulp*, 's-Gravenhage, 1980.
- Stolk, B. van, en C. Wouters, Machtswinst, Respect en Zelfrespect, *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, 7 (1980) 3, 191-221.
- Stuurman, S., *Kapitalisme en Burgerlijke Staat; een inleiding in de marxistische politieke theorie*, Amsterdam, 1978.
- Swaan, A. de, *De Mens is de mens een zorg, opstellen 1971-1981*, Amsterdam, 1982.
- Terpstra, J., *De Toetreding tot de Sociale Werkvoorziening*, Nijmegen, 1982.
- Terpstra, J., Consumentisme in de sociale zekerheid?, *Intermediair*, 20 (1984) 7, 47-51.
- Terpstra, J.B., en J.Z. Heijink, Bevordering van arbeidsgeschiktheid: utopie of realiseerbaar?, *SW-cahier*, 1 (1983) 3, 11-15.
- Titmuss, R.M., *Commitment to Welfare*, London, 1968.

Trabandt, H., und H. Trabandt, *Aufklärung über Abweichung*, Stuttgart, 1975.

Verslag van het N.O.S.W.-kongres 1979 'Het spanningsveld tussen sociale en economische doelstellingen en overwegingen in de sociale werkvoorziening' (opgenomen in: *Tijdschrift voor Aangepaste Werkvoorziening*, 15 (1980) 1/2).

Vries, G. de, *Sociale Orde, Regels en de Sociologie*, Meppel, 1977.

Waals, D. van der, *Balans van een halve eeuw sociale ontwikkeling*, Deventer, 1975.

Wezel, J.A.M. van, *Herintreding in het Arbeidsproces*, Tilburg, 1972.

Zimmerman, D.H., Record-Keeping and the Intake Process in a Public Welfare Agency, In: *On Record: Files and Dossiers in American Life*, S. Wheeler (ed.), New York, 1969a, blz. 319-354.

Zimmerman, D.H., Tasks and Troubles: The Practical Bases of Work Activities in a Public Assistance Organization, In: *Explorations in Sociology and Counseling*, D.A. Hansen (ed.), Boston, 1969b, blz. 237-266.

Zimmerman, D.H., The Practicalities of Rule Use, In: *Understanding Everyday Life: toward the reconstruction of sociological knowledge*, J.D. Douglas (ed.), London, 1974, blz. 221-238.

Zola, I.K., *De Medische Macht*, Meppel, 1973.

Zijderveld, A.C., *De theorie van het symbolisch interactionisme*, Meppel, 1973.

Zijderveld, A.C., Transformatie van de verzorgingsstaat, In: *De nadagen van de verzorgingsstaat, kansen en perspectieven voor morgen*, Ph.A. Idenburgh (red.), Amsterdam, 1983, blz. 195-223.

LIJST MET GEHANTEERDE AFKORTINGEN

A.A.W.	- Algemene Arbeidsongeschiktheidswet
A.B.W.	- Algemene Bijstandswet
A.R.A.	- Arbeidsrevalidatie - afdeling
B.T.A.	- Bedrijfstrainingsafdeling
D.U.W.	- Dienst Uitvoerende Werken
G.A.B.	- Gewestelijk Arbeidsbureau
G.A.K.	- Gemeenschappelijk Administratiekantoor
G.M.D.	- Gemeenschappelijke Medische Dienst
G.S.D.	- Gemeentelijke Sociale Dienst
G.S.W.	- Gemeentelijke Sociale Werkvoorzieningsregeling (voor handarbeiders)
I.T.O.	- Individueel Technisch Onderwijs
O.V.O.	- Orgaan van Overleg
P.O.P.	- Praktijkobservatie-periode
R.W.W.	- Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers
S.E.R.	- Sociaal-Economische Raad
S.W.-organisatie	- Organisatie voor sociale werkvoorziening
S.W.H.	- Sociale Werkvoorzieningsregeling voor Hoofdarbeiders
T.T.A.	- Test- en Trainingsafdeling
W.A.O.	- Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
W.S.W.	- Wet Sociale Werkvoorziening
W.W.	- Werkloosheidswet
W.W.V.	- Wet Werkloosheidsvoorziening

Levensoverzicht

Jan Terpstra werd geboren te Utrecht op 23 maart 1952. Hij studeerde (westerse) sociologie aan de Landbouwhogeschool te Wageningen. Deze studie werd afgerond in 1978. Sinds die tijd is hij werkzaam bij het Instituut voor Toegepaste Sociologie (sektie Welzijnszorg en Volksgezondheid) van de Katholieke Universiteit te Nijmegen.

