

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/378866900>

"Nodig ons vaker uit!" Cliëntenvertegenwoordigers over de managementpraktijk van arbeidstoeleiding en re-integratie bij gemeenten en UWV

Book · March 2024

CITATIONS

5

READS

55

1 author:



[Hans Bosselaar](#)

Vrije Universiteit Amsterdam

32 PUBLICATIONS 48 CITATIONS

SEE PROFILE

“Nodig ons vaker uit!”

Cliëntenvertegenwoordigers over de managementpraktijk van arbeidstoeleiding en re-integratie bij gemeenten en UWV

Hans Bosselaar (Vrije Universiteit Amsterdam)
Joram van Loggem (Vrije Universiteit Amsterdam)

Maart 2024



Voorbeschouwing: doorbreek de vanzelfzwijgendheid

Beschouwing van Joram van Loggem, onderzoeker in dit project en ervaringsdeskundige.

Als onderzoeker was ik betrokken bij het voorliggende onderzoek naar de kennis van cliëntenvertegenwoordigers over en hun ervaringen met de (aansturing van de) professionalisering van de werk- en re-integratiedienstverlening van gemeenten en UWV. Mijn rol in dit onderzoek was bijzonder. Niet omdat ik, in tegenstelling tot mijn medeonderzoekers, niet in de bestuurskunde ben opgeleid maar in de sociologie - daar zijn gelukkig nog wel de nodige raakvlakken te vinden -, maar omdat dit onderzoek ook op mij, als iemand uit het 'doelgroepregister banenafpraak', betrekking had. Wat dat betreft was meewerken aan dit onderzoek een interessante exercitie om een goede balans te vinden tussen mijn academische- en ervaringskennis. Het was meerdere keren het geval tijdens de interviews met cliëntvertegenwoordigers dat ik de verhalen aan mijn eigen ervaringen kon koppelen, wat extra voorzichtigheid vereiste om dit onderzoek niet te persoonlijk te kleuren. Gelukkig bleek dit te overzien, des te meer, omdat de literatuur deze ervaringen bleek te ondersteunen. Tegelijkertijd was het daardoor ook vreemd om tijdens de onderzoeksperiode te merken hoe weinig het veld van professionals, leidinggevend en bestuurders bekend lijkt te zijn met dergelijke ervaringen, terwijl die juist onderdeel zouden moeten zijn van hun vakmanschap. Uiteindelijk is de uitvoering van sociale regelingen mensenwerk.

Versimpeling

De dienstverlening die consultants werk/re-integratie leveren, is een unieke vorm van dienstverlening. Wellicht meer dan in andere gevallen van dienstverlening is hier sprake van een onuitgesproken scheve machtsverhouding. Cliënten maken veelal gebruik van de dienstverlening, omdat ze in een afhankelijke positie verkeren; het is vaak geen vrije keuze om aan te kloppen bij een sociale dienst, UWV of een re-integratiebedrijf. De verplichtingen die hen soms worden opgelegd om bijvoorbeeld een uitkering te behouden, zorgen ervoor dat deze professionals - wellicht onbedoeld - onevenredig veel macht hebben over hoe cliënten hun leven in kunnen richten.

Het is de vraag of de professionals dit voldoende beseffen en de consequenties hiervan doorzien. Het beeld dat de literatuur beschrijft, en dat zeker ook uit dit onderzoek naar voren komt, is dat de werk- en prestatiedruk onder professionals hoog is. Veel cliënten ervaren dat zij hierdoor worden benaderd als onderdeel van een (te) hoge *caseload*. Om hun *caseload* enigszins behapbaar te maken simplificeren professionals de vaak ingewikkelde cliëntenproblematiek tot één of enkele *issues*. En cliënten hebben nauwelijks de gelegenheid of de macht om hun (meer) complexe leefsituatie over het voetlicht te brengen.

Het is een overlevingsstrategie van professionals die ook in de literatuur wordt beschreven, bijvoorbeeld door Bernardo Zacka. De strategie leidt ertoe dat consultants zich ontwikkelen tot eendimensionale professionals die moeilijk kunnen afwijken van de rol die ze ontwikkeld hebben. Zacka onderscheidt onder meer 'verzorgers', die cliënten bijna alles uit handen nemen, omdat zij hen als hulpeloos beschouwen en 'handhavers', die de wet op de letter naleven en cliënten vooral op misstappen proberen te betrappen. Het zijn sterk versimpelde beelden van cliënten en hun uitdagingen die vervolgens wel bepalend zijn voor de aan te bieden of te weigeren dienstverlening.

Vanzelfzwijgendheid

Het is misschien niet verwonderlijk dat we in ons onderzoek zien dat cliënten zodanig druk ervaren dat ze zich, als verdedigingsmechanisme, ook schuldig maken aan simplificatie; namelijk van de rol en taakuitoefening van hun consultants. Frappant hieraan is dat dit gebeurt vanuit dezelfde stereotype rollen die Zacka toekent aan professionals. In het onderzoek ervoer ik dat er cliënten zijn die juist hun

consulent, in hun rol of in hun organisatie, als hulpeloos beschouwen. Zij tonen veel begrip voor professionals die door hoge werkdruk of een strikte organisatiecultuur weinig aandacht hebben voor hun eigen problematiek. Er zijn ook cliënten die proberen de wet en de bijbehorende rechten zo goed te kennen dat ze hun consulent aan kunnen vallen op diens gebrekkige kennis en dienstverlening. Het eindresultaat hiervan is dat er in de spreekkamer vaak twee partijen tegenover elkaar zitten die vooral ideeën *over* elkaar hebben, maar die nooit een echt gesprek *met* elkaar hebben. Hun rollen en posities lijken vanzelfsprekend, maar zijn in feite ‘vanzelfzwijgend’.

Willen we deze impasse in de spreekkamer doorbreken, dan is de erkenning van de leefwereld van cliënten wellicht de grootste kans. Uit onze interviews blijkt dat cliënten waarde hechten aan consulenten ‘met het hart op de goede plaats’ die zij volledig kunnen vertrouwen. Dit is ook in lijn met Zacka, die stelt dat cliënten positiever zijn over de dienstverlening als ze het idee hebben dat professionals oprecht begripvol zijn voor hun situatie. Een open en nieuwsgierige houding van de ‘machtige’ consulent lijkt de sleutel tot een beter gesprek met en een betere dienstverlening voor de cliënt.

Rol leidinggevenden

De vraag in dit project was in het bijzonder: wat kunnen leidinggevenden van professionals hierin betekenen? Wanneer we het hebben over aansturing, dan hebben we veelal meetbare vaardigheden voor ogen. Als blijkt dat cliënten vooral persoonlijke belangstelling waarderen, hoe vertaal je dit dan naar de werkvloer?

Er zijn werkvormen bekend waarin consulenten min of meer gedwongen worden om naar het verhaal van hun cliënten te luisteren. Neem bijvoorbeeld het arenagesprek. Dit is een gespreksvorm die plaatsvindt over meerdere rondes, waarin een groep cliënten tijdens de eerste ronde in staat wordt gesteld, zonder onderbrekingen van derden, met elkaar over hun ervaringen met consulenten te praten. De aanwezige professionals zitten in een kring om de cliënten heen en mogen niet op de verhalen reageren. Zij kunnen de informatie alleen maar absorberen. De eerste ronde is bedoeld om de professionals te helpen hun (versimpelde) oordeel over cliënten uit te stellen. In de volgende ronde gaan de professionals op basis van deze nieuwe informatie het gesprek aan met de cliënten waarin beide partijen hun eerdere aannames over elkaar kunnen herevalueren en waardoor een zekere vorm van toenadering tot elkaar kan worden gevonden.

Mensenwerk

Een dergelijke gespreksvorm kan, op basis van onze interviews, een passende optie zijn om de positie van cliënten te versterken. Leidinggevenden kunnen ook andere werkvormen introduceren om de belangstelling voor de leefwereld van cliënten bij hun medewerkers (en bij zichzelf!) te stimuleren. Tegelijkertijd moet ik daar wel aan toevoegen dat deze of welke methode dan ook alleen zin kan hebben als leidinggevenden het menselijke aspect niet uit het oog verliezen. Nieuwe werkvormen en methoden dreigen al snel verplichte onderdelen van het werk te worden die eens in de zoveel tijd afgevinkt moeten worden. Een duurzame oprechte interesse in de leefwereld van cliënten, het besef dat dienstverlening over bezielde personen gaat en dat het werk dus meer inhoudt dan het uitvoeren van voorgeschreven werkwijzen en protocollen, is daarbij essentieel. Wederom: sociale regelingen uitvoeren is mensenwerk.

Joram van Loggem

Samenvatting

Bij gemeenten en UWV gaat veel aandacht uit naar de professionalisering van de uitvoerende professionals werk/re-integratie, maar er is relatief weinig aandacht voor de ontwikkeling van hun leidinggevend. Om die reden hebben diverse gemeenten, UWV werkbedrijf, Divosa, SAM, LCR en een aantal onderzoeksinstanties de handen ineen geslagen om de professionalisering van deze leidinggevenden werk/re-integratie een impuls te geven. In een anderhalf jaar durend project verzamelden en benutten we academische kennis en de kennis en ervaring van leidinggevend, hun professionals en cliënten om het operationeel leiderschap een 'boost' te geven.

Het rapport dat voor u ligt, doet verslag van het onderzoek dat wij in dit kader deden onder cliëntenvertegenwoordigers. Doel van dit onderzoek was om te leren of en hoe de ervaringen van cliënten betrokken kunnen worden bij de professionalisering van werk- en re-integratieprofessionals en hun leidinggevend. Daarom gingen wij in interviews met landelijke en lokale cliëntenvertegenwoordigers op zoek naar mogelijkheden en ervaringen om de communicatie over en de input van ervaringskennis structureel te verbeteren en te benutten. Want dat is nodig, zo leert dit onderzoek. Bijvoorbeeld, omdat de deelnemers uit ons onderzoek ervaren dat professionals en hun leidinggevend weinig op de hoogte zijn van de uitdagingen waar veel (langdurig) werkzoekenden dagelijks voor staan. Het zijn uitdagingen die niet per se op het terrein van werk liggen, maar die de toegang tot of participatie op de arbeidsmarkt wel kunnen belemmeren.

Cliëntenvertegenwoordigers vertelden ook dat de wereld van langdurig werkzoekenden vaak zo klein is (geworden), dat professionals nauwelijks beseffen dat wat een regulier klantgesprek is voor een klantmanager of consultant, voor een cliënt wel eens het enige gesprek in een hele week kan zijn. Het kan niet anders dan dat de verwachtingen over zo'n gesprek over en weer aanzienlijk verschillen en dat dit doorwerkt in de dienstverlening.

In dit onderzoek was het daarom de vraag:

of en hoe worden cliënten(vertegenwoordigers) betrokken bij de professionalisering van de professionals werk en re-integratie en welke ervaringen hebben ze hiermee c.q. verwachtingen hebben ze hierover te aanzien van de leidinggevend van deze professionals en hun organisaties?

De achtergrond

Hoe belangrijk en impactvol het benutten van ervaringskennis is, weten we onder meer uit de onderzoeksliteratuur. We weten dat de balans tussen de (bureaucratische) belangen van uitvoerende organisaties en de alledaagse belangen van individuele cliënten bij de uitvoering van sociale regelingen haast onvermijdelijk doorslaat naar die van de organisaties. Om hun dienstverlening effectief en doelmatig vorm te kunnen geven, ontwikkelen deze organisaties informatiesystemen en werkwijzen, die in de plaats komen van de directe communicatie met individuele cliënten. Cliënten profiteren van de effectiviteit en doelmatigheid van de uitvoering, maar op den duur raakt de dienstverlening haast onvermijdelijk 'losgezongen' van de leefsituatie van de cliënten. Dat komt doordat alle communicatie met de cliënt in het teken komt te staan van het optimaal functioneren van de ontwikkelde systemen en werkwijzen. De daadwerkelijk ervaren zorgen en problemen van cliënten, waar de regelingen voor bedoeld zijn, komen bij de uitvoerende ambtenaren daardoor steeds minder op tafel. Of, om het in lijn met de beroemde socioloog Habermas te formuleren: door het wegvallen van de menselijke communicatie koloniseert de systeemwereld meer en meer de leefwereld van haar cliënten. Het gevolg daarvan is dat dienst- en hulpverlening vooral wordt gericht op abstracte, gemodelleerde en dus niet bestaande cliënten en

steeds minder aansluit op de situatie van de 'echte' mensen die de dienst- en hulpverlening daadwerkelijk ontvangen.

Habermas pleit ervoor om een daadwerkelijke ontmoeting en communicatie, de 'dialoog', in casu tussen cliënten en uitvoerende professionals en hun organisaties, actief te organiseren. Dat is dus in de spreekkamer, maar ook in team-overleggen en bij de vorming van het inhoudelijke en het uitvoeringsbeleid op politiek-bestuurlijk niveau. De dialoog impliceert ook dat cliënten en uitvoerende professionals gezamenlijk bijdragen aan het tot stand komen en ontwikkelen van de kaders en werkwijzen waarbinnen de uitvoering plaatsvindt.

Inhoudelijk is er zeker aanleiding om de dialoog over de beste dienstverlening op groepsniveau tussen cliënten en professionals te laten plaatsvinden. Uit eerder onderzoek van de nieuwe 'SAM-lector' Lineke van Hal blijkt bijvoorbeeld dat uitvoerende re-integratieprofessionals veelal denken aan de ondersteuning op het gebied van vaardigheden, terwijl terugkeer naar werk voor cliënten volgens Van Hal vooral om 'identiteitswerk' gaat. Uit hun verhalen blijkt dat zij, zeker als zij lange tijd arbeidsongeschikt zijn geweest, zich op een nieuwe manier moeten verhouden tot hun lichaam, hun zelfbeeld en de maatschappij waarin ze geacht worden te participeren. Een nieuwe oriëntatie op werk gaat derhalve niet zozeer om de vraag welk werk de cliënt wil gaan doen, maar wat het in zijn of haar situatie gaat betekenen om aan het werk te gaan. Dat soort inzichten is van wezenlijk belang om met elkaar te op tafel te krijgen en de betekenis ervan voor de uitvoeringspraktijk te doorgronden.

Om de ervaringskennis uit en over de leefwereld van cliënten te kennen en te benutten is het dus belangrijk dat professionals daadwerkelijk de dialoog met cliënten gaan voeren, waarderen en benutten. Hierbij spelen niet alleen de professionals een rol, maar ook hun leidinggevenden en 'de' organisaties. Zij zullen de voorwaarden (moeten) scheppen om de dialoog te kunnen voeren. Daarnaast zullen ze de professionals bij moeten staan in de vraag hoe de inhoud en de uitkomsten van een dialoog af te wegen tegen andere belangen en waarden die bij de uitvoering van wetgeving en beleid in het geding zijn. Naast het directe cliëntenbelang gaat het om waarden als rechtmatigheid, gelijkheid, doelmatigheid en effectiviteit. Bij de uitvoering van wet- en regelgeving staan deze waarden onderling regelmatig op gespannen voet, hetgeen om voortdurende reflectie, prioriteitsafwegingen en heldere verantwoording vraagt.

De bevindingen

Op basis van de literatuurscan en de interviews met cliëntenvertegenwoordigers komen we tot de volgende conclusies:

1. Geen dialoog over de prioriteiten van professionals

De geïnterviewden ervaren dat professionals onvoldoende tijd hebben om alle cliënten optimaal te kunnen ondersteunen en begeleiden. Ze maken daardoor standaard keuzes, waardoor aan een deel van de cliënten onvoldoende maatwerk kan worden geleverd. Cliëntenvertegenwoordigers en individuele cliënten krijgen daarbij niet of nauwelijks inzicht in de afwegingen en keuzes die professionals maken bij de invulling van hun dienstverlening. Oftewel: hierover ontbreekt stelselmatig de dialoog.

2. Geen (volledige) aandacht voor het verhaal van de cliënt

Uit eerder onderzoek en uit de interviews komt het beeld naar voren dat cliënten voor wie wel tijd beschikbaar is voor professionele begeleiding, onvoldoende aandacht is voor hun wensen en behoeften, hun 'verhaal'. De focus op doelen van wetgeving en het uitvoeringsbeleid en de beschikbare 'producten' van dienstverlening domineren de relatie tussen cliënten en professionals. Door deze uitvoeringspraktijk krijgt een aantal structurele problemen geen aandacht in de spreekkamer. Samengevat gaat het over:

- De specifieke belemmeringen c.q. kwetsbaarheid op de arbeidsmarkt van diverse groepen werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden
- De impact van de kwetsbaarheid van werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden op hun dagelijkse leven
- De impact van de werking van de arbeids- en re-integratiemarkt op de kansen van groepen werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden
- De impact van 'het systeem' op het dagelijks leven van werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden

3. Het systeem bevestigt de eigen werkelijkheid

Doordat de structurele problemen onder 2. niet op tafel komen, ervaren cliëntenvertegenwoordigers een zekere 'blindheid' bij professionals, leidinggevenden en hun organisaties voor de complexiteit van de mogelijke toetreding tot de arbeidsmarkt van individuele en groepen cliënten. Een van de geïnterviewde betitelde de opstelling van professionals en hun organisaties als "naïef", terwijl Habermas spreekt over de kolonisatie van de leefwereld door de systeemwereld. Beide termen verwijzen naar een min of meer onbewust proces van groeiende afstand tussen professionals en hun cliënten. Als we de groeiende afstand op basis van de interviews verder analyseren dan onderscheiden we de volgende mechanismen:

- **Routinematig handelen**, dat wil zeggen professionals zijn niet reflectief ten aanzien van ontstane praktijken van zichzelf en collega's
- **Vooringenomen handelen**, zo kunnen professionals structureel te beschermend of te achterdochtig zijn ten aanzien van hun cliënten, waarmee zij cliënten te kort doen
- Handelen vanuit **onwetendheid**, bijvoorbeeld ten aanzien van de specifieke belemmeringen van groepen werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden op de arbeidsmarkt
- Handelen vanuit **beperkte interesse** of zelfs **weerstand**, bijvoorbeeld als het gaat om de begeleiding van moeilijk te begeleiden cliënten, waardoor men hier ook geen expertise voor opbouwt
- Handelen vanuit een '**institutionele bias**', bijvoorbeeld dat professionals alleen door de organisatie ingekochte producten en diensten kan inzetten en dus het systeem en niet de mogelijkheden van cliënten de invulling van de dienstverlening bepalen.

4. Sturing op de dialoog ontbreekt

Uit de literatuur en uit de interviews komt het beeld naar voren dat er in de praktijk niet of nauwelijks gestuurd wordt op het vergroten van de aandacht voor het verhaal van individuele en groepen cliënten. In organisaties waar deze aandacht er wel is, is de ervaring dat het initiatief bijna altijd van cliënten en hun vertegenwoordigers uit moet gaan en dat echte belangstelling en nieuwsgierigheid van de kant van de beroepsgroep van professionals, hun leidinggevenden en organisaties ontbreekt.

5. Er is een voorzichtige kentering waarneembaar

Hoewel de geïnterviewden kritisch zijn op de ruimte die cliënten(vertegenwoordigers) hebben in alle fasen van beleidsvorming en uitvoering, zijn zij niet cynisch. Daarnaast zien zij dat er sprake is van een voorzichtige kentering, zeker als het gaat om het waarderen van de verhalen van werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden met meervoudige problematiek. De maatwerkplaatsen van UWV zijn hier een voorbeeld van. De ervaring leert echter dat ook het verder realiseren van deze kentering vaak nog een aangelegenheid is van bestuurders en professionals. Oftewel: initiatieven gaan vaak nog steeds *over* cliënten en niet *met* cliënten.

Hoe verder? De weg naar de structurele dialoog

Op basis van de literatuurstudie en de interviews is er voldoende reden om de dialoog in de spreekkamer, in teams en beroepsgroepen en op het niveau van organisaties en beleidsmakers aanzienlijk te versterken. We kunnen diverse lessen formuleren die bij kunnen dragen aan het verbeteren van de structurele dialoog tussen cliënten enerzijds en professionals, leidinggevend en organisaties anderzijds. De lessen zijn:

- Les één is meteen een hartenkreet van alle geïnterviewden uit dit onderzoek: professionals, leidinggevend, organisatiemanagers en -bestuurders, zoek cliënten veel vaker op. Wees nieuwsgierig naar hun verhalen en betrek deze structureel bij de dagelijkse uitvoeringspraktijk en de ontwikkeling ervan.
- De dialoog met cliënten begint bij de erkenning van de complexiteit (en de mogelijkheden!) van bepaalde re-integraties.

Op het niveau van de sturing op de concrete uitvoering leren wij:

- Schep de voorwaarden die cliënten uitnodigen en stimuleren meer regie te nemen over hun situatie/verhaal. Dat kan door in de individuele dienstverlening de redeneerlijn te veranderen van: 'het kan niet, tenzij...', naar 'alles kan, tenzij....'.
- Stuur niet langer op de *output* (organisatie- of institutionele logica) van de eigen organisatie, maar op de bijdrage van de eigen dienstverlening aan de maatschappelijke participatie (*outcome*) voor cliënten.

Voor het sturen op en realiseren van een structurele omslag zijn uit de interviews diverse praktische mogelijkheden naar voren gekomen; van studiedagen tot werkbezoeken en andere agenda's voor overleg team- en organisatieniveau. In zijn algemeenheid zouden hierbij de volgende richtlijnen kunnen gelden:

- De erkenning van de complexiteit als basis voor de dialoog, vraagt om vakmanschap van professionals dat aansluit bij de complexe situatie van mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie. Dat besef zal een belangrijke rol moeten krijgen in de professionalisering en de dagelijkse aansturing van professionals werk/re-integratie. De nieuwe professional erkent het verhaal van de cliënt en is daar nieuwsgierig naar. De nieuwe professional is zich bewust van de problemen van cliënten op andere levensterreinen en past hier zijn/haar dienstverlening op aan. Waar nodig zorgt de professional (in de back office) voor aansluiting van de eigen dienstverlening op die van andere betrokken dienstverleners.
- Leidinggevend en hun medewerkers organiseren aandacht, tijd, ruimte en infrastructuur om de daadwerkelijke dialoog met cliënten op alle niveaus van de organisatie te bevorderen.

Het stimuleren van meer nieuwsgierigheid voor het verhaal van cliënten en het bevorderen van een echte dialoog is een leerproces. Voor leidinggevend is een belangrijke rol weggelegd als het gaat

om het garanderen, organiseren en ondersteunen hiervan, waarbij *learning by doing* en voortdurende reflectie (met inschakeling van cliënten!) belangrijke componenten zijn. Hierbij is voortdurend de vraag hoe het luisteren naar en waarderen van het verhaal van de cliënt structureel kan worden gestimuleerd en gewaarborgd.

Ten slotte

De bevindingen van dit onderzoek zijn verwerkt in het essay dat over het gehele project is geschreven, op basis van de drie eerder genoemde deelonderzoeken,. Zie: H. Bosselaar, *We moeten praten. Professionalisering van leiderschap bij werk en re-integratiedienstverlening*, Vrije Universiteit Amsterdam, 2024, https://www.researchgate.net/publication/378776406_We_moeten_praten

Inhoud

Voorbeschouwing: doorbreek de vanzelfzwijgendheid	2
Samenvatting.....	4
1. Inleiding	10
1.1 Aanleiding.....	10
1.2 Het onderzoek	11
1.3 Leeswijzer	12
2. Wat weten we al uit onderzoek	13
2.1 Ervaringskennis en dialoog doen ertoe	13
2.2 Sturing op de dialoog doet ertoe	14
2.3 Sturing op de dialoog op het niveau van de individuele dienstverlening	15
2.3.1 De dialoog op cliëntniveau	15
2.3.2 Sturen op de dialoog over de invulling van de discretionaire ruimte	17
2.4 Sturing op de dialoog op het niveau van collectieven van cliënten en professionals	18
2.4.1 De dialoog van en tussen collectieven	18
2.4.2 Sturen op dialoog als onderdeel van collectief leren	20
2.5 Sturing op de dialoog op het niveau van de organisaties en de beleidsmakers	21
2.5.1 De dialoog op het niveau van organisaties en beleidsmakers	21
2.5.2 Sturen op cliëntenparticipatie.....	22
2.6 Conclusies.....	23
3. Bevindingen	25
3.1 Deductieve analyse.....	25
3.1.1 De dialoog en de sturing hierop op het niveau van de individuele dienstverlening.....	25
3.1.2 De dialoog en de sturing hierop op het niveau van collectieven van cliënten en professionals.....	29
3.1.3 De dialoog en de sturing hierop op het niveau van de organisaties.....	30
3.2 Inductieve analyse.....	31
3.2.1 De dialoog en de sturing hierop op het niveau van de individuele dienstverlening.....	31
3.2.2 De dialoog en sturing hierop op het niveau van collectieven	34
3.2.3 De dialoog en de sturing hierop op het niveau van organisaties en beleidsmakers.....	35
4. Conclusies en lessen	36
4.1 Conclusies.....	36
4.2 Hoe verder? De weg naar de structurele dialoog	37

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Direct leidinggevendenden hebben grote invloed op het dagelijks functioneren van hun medewerkers. Ook als het gaat om de professionalisering van medewerkers is hun rol niet te onderschatten. Maar dat gebeurt wel. Uit onderzoek blijkt dat zij lang niet de waardering en ondersteuning krijgen die ze, gezien hun waarde voor de organisatie, verdienen. Leiderschaps-expert Ben Tiggelaar waarschuwt ervoor dat we de teamleider verwaarlozen¹, terwijl management professor Anseel pleit voor een snelle herwaardering van de middle manager². En dit werkt vervolgens onvermijdelijk door in de kwaliteit van de dienstverlening en hoe cliënten deze ervaren.³

Het is dan ook niet verwonderlijk dat (ook) op het terrein van werk en re-integratie de behoefte groeit om direct leidinggevendenden beter te ondersteunen in hun werk. Bij gemeenten en UWV gaat veel aandacht uit naar de professionalisering van de 'street level' professionals, maar er is relatief weinig aandacht voor de ontwikkeling van hun managers. Om die reden hebben diverse gemeenten, UWV werkbedrijf, Divosa, SAM, LCR en een aantal onderzoeksinstanties de handen ineen geslagen om de professionalisering van deze leidinggevendenden een impuls te geven. In een anderhalf jaar durend project verzamelen en benutten we academische kennis en de kennis en ervaring van leidinggevendenden, hun professionals en cliënten om het operationeel leiderschap een 'boost' te geven.

Het rapport dat voor u ligt, doet verslag van het onderzoek dat wij deden onder cliëntenvertegenwoordigers. Doel van het onderzoek is om de ervaringen van cliënten te betrekken bij de professionalisering van werk- en re-integratieprofessionals en hun leidinggevendenden. Dat gebeurt enerzijds door de inzichten uit dit rapport via diverse kanalen actief te verspreiden in 'het veld'. Daarnaast gaan we met UWV-werkbedrijf, SAM, Divosa en LCR op zoek naar mogelijkheden om de communicatie over en input van ervaringskennis van cliënten structureel te verbeteren en te benutten. Want dat is nodig, zo leert dit onderzoek. Bijvoorbeeld, omdat de deelnemers uit dit onderzoek ervaren dat professionals en hun leidinggevendenden weinig op de hoogte zijn van de uitdagingen waar veel (langdurig) werkzoekenden dagelijks mee kampen. Het zijn uitdagingen die niet per se op het terrein van werk liggen, maar die de toegang tot of participatie op de arbeidsmarkt wel kunnen belemmeren. Maar cliëntenvertegenwoordigers vertelden ook dat de wereld van langdurig werkzoekenden vaak zo klein is (geworden), dat professionals nauwelijks beseffen dat wat een regulier klantgesprek is voor een klantmanager of consulent, voor een cliënt wel eens het enige gesprek in een hele week kan zijn. Het kan niet anders dan dat de verwachtingen over zo'n gesprek over en weer aanzienlijk verschillen en dat dit doorwerkt in de dienstverlening.

¹ B. Tiggelaar. *We verwaarlozen onze teamleiders*, <https://www.tiggelaar.nl/we-verwaarlozen-onze-teamleiders/>, 2022.

² F. Anseel, *De wederopstanding van de middle manager*, <https://www.tijd.be/opinie/column/de-wederopstanding-van-de-middle-manager/10416632.html>, 2022.

³ vgl. Keulemans, S. en S. Groeneveld. Supervisory leadership at the frontlines: Street-level discretion, supervisor influence, and street-level bureaucrats' attitude towards clients. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2020, 30(2), 307-323.

In dit onderzoek was het daarom de vraag:

of en hoe worden cliënten(vertegenwoordigers) betrokken bij de professionalisering van de professionals werk en re-integratie en welke ervaringen hebben ze hiermee c.q. verwachtingen hebben ze hierover te aanzien van de leidinggevenden van deze professionals en hun organisaties?

1.2 Het onderzoek

Literatuuronderzoek

Dit onderzoek begint met een overzicht van evidence based practices om een idee te krijgen van wat volgens de literatuur werkt in de sociale dienstverlening en wat niet. Dit geeft vervolgens weer handvatten voor de interviews, namelijk door al bekend te zijn met mogelijke pijnpunten in de ervaring van de dienstverlening en zodoende te weten wat belangrijk thema's (kunnen) zijn voor de respondenten.

Werving respondenten

Voor de werving van de respondenten hebben we eerst contact gezocht met de gemeentelijke cliëntenraden van de deelnemers van het Actielab. De gedachte hierachter was dat de deelname van hun 'eigen' medewerkers meer vertrouwen zou geven in ons onderzoek en dat dit tot makkelijkere toegang zou leiden. Dit bleek waar, met een enkele uitzondering. In een enkel geval wist men niet hoe de betreffende cliëntenraad te bereiken, waardoor wij deze zelf uiteindelijk ook niet hebben weten te bereiken.

Voor een ander deel van de respondenten hebben we een beroep gedaan op het LCR om aan de contactgegevens te komen van vertegenwoordigers van belangenverenigingen. Hieruit hebben we een selectie gemaakt, die we vervolgens hebben benaderd.

In een enkel geval was er sprake van grote terughoudendheid, die vermoedelijk verklaren kon worden als een vorm van bescherming naar de cliëntengroep. Het heeft ons doen besluiten niet verder aan te dringen bij overige cliëntenvertegenwoordigers, omdat dezelfde beschermende houding ook voor de hand lag.

Uiteindelijk is er ook besloten twee experts te benaderen voor hun visie op de huidige situatie. Dit stelde ons in staat alle gegevens te trianguleren.

Interviews

De interviews zijn afgenomen volgens de semigestructureerde methode. Dit betekent dat de interviewer niet zozeer leidend is, maar een meer bijsturende rol heeft. Deze methode was het meest passend om de respondenten hun verhaal te kunnen laten doen. Als onderzoekers hadden we natuurlijk wel vragen die we beantwoord wilden krijgen, maar veelal werden deze vragen open gehouden en tot een minimum beperkt.

In enkele gevallen vroegen de respondenten een artikel ter voorbereiding van het interview. Deze verzoeken hebben we afgewezen; de angst was dat iets dergelijks als een artikel onze respondenten al de kant op kon sturen van wat zij dachten dat wij zouden willen horen. Het leek daarom gepaster om dit soort onbedoelde sturing uit te kunnen sluiten.

Data-analyse

Voor het analyseren van de interviews maken we gebruik van de inductieve methode. Deze methode is hier het meest passend omdat er relatief weinig bekend is over dit onderzoeksgebied. Het stelt onderzoekers in staat om open te staan voor nieuwe perspectieven en om onverwachte bevindingen te ontdekken. Het proces van dataverzameling en analyse is iteratief, waarbij nieuwe observaties en

inzichten leiden tot verdere verfijning van theorieën. In tegenstelling tot de deductieve methode, waarbij hypothesen worden getoetst, begint de inductieve methode met het verzamelen van observaties en het identificeren van patronen en thema's. De patronen en thema's die we uit onze interviews hebben kunnen identificeren, hebben we vervolgens georganiseerd aan de hand van de drie niveaus waarop de communicatie plaatsvindt.

Codering respondenten

Om de anonimiteit van de respondenten te kunnen waarborgen en hen vrijuit te laten spreken, hebben we de respondenten in deze rapportage volgt gecodeerd:

- Twee categorale cliëntenvertegenwoordiger (CV 1,2)
- Drie Landelijke cliëntenvertegenwoordiger (LCV 1,2,3)
- (groeps)interviews met enkele cliëntenvertegenwoordigers uit drie gemeenten (GCV 1,2,3)
- Twee Experts (E1,2)

1.3 Leeswijzer

Alvorens we de daadwerkelijke bevindingen presenteren, beginnen we dit rapport in hoofdstuk 2 met een overzicht van wat we uit de literatuur én uit de praktijk weten over veranderingen in de re-integratiedienstverlening. We introduceren hier ook drie niveaus die we vervolgens toepassen op de bevindingen in hoofdstuk 3. In dit hoofdstuk presenteren we eerst waar de waarnemingen aansluiten op de literatuur, om vervolgens ook de 'onverwachte' bevindingen te presenteren. Hoofdstuk 4 dient als afronding en bevat ook de aanbevelingen die voortvloeien uit de waarnemingen van dit onderzoek.

2. Wat weten we al uit onderzoek

Er wordt het nodige onderzoek gedaan naar de onderlinge afstemming en benutting van wetenschappelijke kennis, professionele kennis en ervaringskennis bij de uitvoering van de sociale regelingen en voorzieningen. Dit om de professionele kwaliteit en effectiviteit van hulp- en dienstverlening te optimaliseren. Dit staat bekend als *evidence based practice*. Met name in de zorgsector wordt volop geëxperimenteerd met methoden om hiertoe de ervaringskennis van cliënten, patiënten en bewoners op te halen en te benutten. In de beleidsvorming en de uitvoering van de sociale zekerheid is deze aandacht relatief beperkt. Zo nu en dan ziet hierover een publicatie het licht, maar onderzoeken over de vraag *of* en vooral *hoe* ervaringskennis kan bijdragen aan een meer effectieve of mensgerichte praktijk zijn schaars.

Met het voorliggende onderzoek willen we een stukje kennis toevoegen. In dit theoretische hoofdstuk zetten we de beschikbare kennis over de benutting van ervaringskennis in evidence based practices op hoofdlijnen een rijtje.

2.1 Ervaringskennis en dialoog doen ertoe

Een belangrijke reden om ervaringen van cliënten op te halen en in te brengen is de constatering dat de balans tussen de (bureaucratische) belangen van uitvoerende organisaties en de alledaagse belangen van individuele cliënten bij de uitvoering van sociale regelingen haast onvermijdelijk doorslaat naar die van de organisaties. Om hun dienstverlening effectief en doelmatig vorm te kunnen geven ontwikkelen deze organisaties informatiesystemen en werkwijzen die in de plaats komen van de directe communicatie met individuele cliënten. Cliënten profiteren van de effectiviteit en doelmatigheid van de uitvoering, maar op den duur raakt de dienstverlening haast onvermijdelijk 'losgezongen' van de leefsituatie van de cliënten. Dat komt doordat alle communicatie met de cliënt in het teken komt te staan van het optimaal functioneren van de ontwikkelde systemen en werkwijzen. De daadwerkelijk ervaren zorgen en problemen van cliënten, waar de regelingen voor bedoeld zijn, komen bij de uitvoerende ambtenaren steeds minder op tafel. Of, om het in lijn met de beroemde socioloog Habermas te formuleren⁴: door het wegvallen van de menselijke communicatie koloniseert de systeemwereld meer en meer de leefwereld van haar cliënten. Het gevolg daarvan is dat dienst- en hulpverlening vooral wordt gericht op abstracte, gemodelleerde en dus niet bestaande cliënten en steeds minder aansluit op de situatie van de 'echte' mensen die de dienst- en hulpverlening daadwerkelijk ontvangen.

Habermas pleit er voor om een daadwerkelijke ontmoeting en communicatie, de 'dialoog', in casu tussen cliënten en uitvoerende professionals en hun organisaties, actief te organiseren. Dat is dus in de spreekkamer, maar ook in team-overleggen en bij de vorming van het inhoudelijke en het uitvoeringsbeleid op politiek-bestuurlijk niveau. De dialoog impliceert ook dat cliënten en uitvoerende professionals gezamenlijk bijdragen aan het tot stand komen en ontwikkelen van de kaders en werkwijzen waarbinnen de uitvoering plaatsvindt. Dat is een ideaalplaatje, omdat de machtsverhouding en betrokkenheid tussen uitvoerenden en cliënten nooit gelijk is. Maar het is wel een manier van werken waar uitvoeringsorganisaties en hun cliënten naar kunnen streven. Of en hoe dit bij de uitvoering van de sociale zekerheid, in het bijzonder bij werk- en reïntegratiedienstverlening gebeurt, daar is enig onderzoek naar gedaan. We gaan hier later nader op in.

⁴ Voor de verwijzingen naar Habermas gebruikten we de publicaties: M. Stam, *Het kan zoveel mooier, beter en slimmer. Outreachende professionals aan het woord over ervaringskennis*, Hogeschool van Amsterdam, 2016 en: H. Kunneman, *Habermas' theorie van het communicatieve handelen. Een samenvatting*, Boom Meppel, 1983.

2.2 Sturing op de dialoog doet ertoe

Om de ervaringskennis uit en over de leefwereld van cliënten te kennen en te benutten is het belangrijk dat professionals daadwerkelijk de dialoog met cliënten voeren, waarderen en benutten. Hierbij spelen niet alleen de professionals een rol, maar ook hun leidinggevend en 'de' organisatie. Zij zullen de voorwaarden (moeten) scheppen om de dialoog te kunnen voeren. Daarnaast zullen ze de professionals bij moeten staan in de vraag hoe de inhoud en de uitkomsten van een dialoog af te wegen tegen andere belangen en waarden die bij de uitvoering van wetgeving en beleid in het geding zijn. Naast het directe cliëntenbelang gaat het om waarden als rechtmatigheid, gelijkheid, doelmatigheid en effectiviteit. Bij de uitvoering van wet- en regelgeving staan deze waarden onderling regelmatig op gespannen voet⁵, hetgeen om voortdurende reflectie, prioriteitsafwegingen en heldere verantwoording vraagt.

Daarnaast ontwikkelen leidinggevend en 'de' organisatie, al dan niet met de professionals, de logica van de uitvoering van wetgeving en beleid in de dagelijkse praktijk. In de literatuur worden diverse logica's onderscheiden waarbij of de wet- en regelgeving dominant zijn (institutionele logica), of de interne regels (organisatielogica), het perspectief van de uitvoerenden (professionele logica) of de wensen en behoeften van de cliënten (cliëntlogica).⁶ De dominantie van een van de logica's kan tot conflicten leiden bij professionals die hun werk vanuit een andere logica wensen uit te voeren. Het is vooral aan leidinggevend en de organisaties om de botsende logica's op tafel te krijgen en voortdurend de dialoog tussen en met professionals en mogelijk ook met de cliënten hierover te organiseren⁷ om de stress die het werken bij botsende waarden en logica's bij de uitvoering van wetgeving en beleid te beperken. Als dit niet gebeurt dan zullen de betrokken professionals, zo laat onderzoek zien, hun eigen weg vinden om hun dagelijks werk zo aanvaardbaar mogelijk te maken en beslissingen nemen op grond van een zelf gekozen of zelf ontwikkelde logica⁸. Dit betekent overigens niet dat professionals dan zomaar wat doen⁹, maar geeft wel aan dat het voor cliënten niet duidelijk en onvoorspelbaar is of en hoe bijvoorbeeld hun behoeften en ervaringen meegenomen worden in beslissingen van de uitvoeringsinstantie. Daarnaast bestaat de neiging bij professionals om, bij te veel werkstress, de situatie van cliënten te simplificeren, hetgeen voor de aansluiting van de dienstverlening op de wensen en behoeften van cliënten positief maar ook negatief kan uitvallen.¹⁰ Stress (en dus de versimpeling van de situatie van cliënten) kan bij professionals ook ontstaan als de dominante logica op gespannen voet staat met de professionele identiteit van uitvoerenden.¹¹ Immers, professionals ontwikkelen zelf een beeld over de manier zij hun werk willen doen en de rol die ze hebben bij de dienstverlening aan cliënten. Het omgaan met botsende waarden en uitvoeringlogica's raakt vanzelf de identiteit van professionals. En waar bij de begeleiding van

⁵ G. de Graaf, L. Huberts en R. Smulders. Coping With Public Value Conflicts. *Administration & Society*, 2014, 48(9), 1101–1127. <https://doi.org/10.1177/0095399714532273>.

⁶ L. Tummers, V. Bekkers en B. Steijn, Beleidsvervreemding van publieke professionals: theoretisch raamwerk en een casus over verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen. *Beleid en Maatschappij*, 2009, (36), 104–116.

⁷ Vgl. A. Schonewille, *What activation practitioners do*. Dissertatie, Vrije Universiteit Amsterdam, 2015.

⁸ N. van Loon en M. Noordegraaf. Professionals onder druk of professionele tegendruk? Gebalanceerde motivatie voor de publieke zaak in professionele publieke dienstverlening. *Beleid en Maatschappij*, 2014, 41(3). <https://doi.org/10.5553/benm/138900692014003>, zie ook B. Zacka. *When the State Meets the Street - Public Service and Moral Agency*, The Belknap Press, 2017.

⁹ Zie noot 7, A. Schonewille..

¹⁰ M. Lipsky, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York, NY: Russell Sage Foundation, 1980.

¹¹ W. Hendriks, *Professional identity in a context of public management reform*, dissertation, Tilburg University, 2019.

werkzoekenden ‘identiteitswerk’ van belang is¹² (zie paragraaf 2.4.1), is dit ook het geval bij professionals. Om de kwaliteit en effectiviteit van de uitvoering te doorgronden en te bewaken zullen leidinggevendenden dan ook voortdurend de dialoog moeten voeren over de vraag hoe veranderingen in wetgeving en beleid of hoe veranderingen in het gedrag, de situaties en de behoeften van cliënten, zich verhouden tot de identiteit van afzonderlijke professionals en hun teams.

2.3 Sturing op de dialoog op het niveau van de individuele dienstverlening

2.3.1 De dialoog op cliëntniveau

In de spreekkamer gaat de dialoog tussen cliënt en professionals idealiter over de vraag of en hoe de behoeften en mogelijkheden van cliënten het best gematcht kunnen worden met de doelen en voorwaarden voortvloeiend uit wetgeving en beleid (evidence based practice). Op het terrein van arbeidstoeleiding en re-integratie ontbreekt het nog wel eens aan aandacht voor de behoeften en mogelijkheden van individuele cliënten en, daardoor, voor de mogelijkheid om zelf regie over het eigen werkzame leven te voeren. De bijstandsbond in Amsterdam constateert op basis van praktijkvoorbeelden in een zwartboek in 2021 dat bij de toeleiding naar werk zelfs helemaal geen rekening wordt gehouden met de wensen en mogelijkheden van mensen.¹³

Het kan zijn dat behoeften van cliënten niet worden gehonoreerd omdat de wet- en regelgeving dit niet toelaat, maar het kan ook komen door de wijze waarop professionals en hun organisaties hun wettelijke vrije (‘discretionaire’) ruimte invullen. Professionals hebben deze ruimte om de dienstverlening zoveel mogelijk af te kunnen stemmen op de situatie van de cliënt. De ruimte wordt tegelijkertijd begrensd door de opdracht aan professionals en hun organisaties om bij de dienstverlening ook het publieke belang zoveel mogelijk in ogenschouw te nemen. In de afgelopen jaren betekende dit in de praktijk dat diensten niet onnodig mochten worden aangeboden, niet te lang mochten duren en niet te veel geld mochten kosten.

Om professionals bij de afweging tussen de behoeften en mogelijkheden van cliënten enerzijds en de ‘handhaving’ van de wetgeving en organisatiebeleid anderzijds te sturen, ontwikkelen uitvoeringsorganisaties uitvoeringsrichtlijnen en -protocollen.¹⁴ In de praktijk kan dit betekenen dat cliënten die een duidelijk idee hebben voor hun traject richting de arbeidsmarkt door professionals een andere kant op worden gestuurd met het oog op de handhaving van de dominante institutionele- of organisatielogica.

De uiteindelijk doorslaggevende stem van professionals en de complexe wet- en regelgeving waarbinnen professionals handelen, pakt voor veel cliënten negatief uit, zo leert recent onderzoek. Zij voelen zich onbegrepen, worden onzeker¹⁵ en hebben het gevoel dat hun hun toekomstperspectief wordt ontnomen¹⁶. Dit laatste heeft vaak niet alleen te maken met de relatie tussen de cliënt en de betreffende professional, maar ook met de doorwerking van een beslissing van de ene uitvoeringsorganisatie in het domein van andere uitvoeringsorganisaties. Dit komt doordat een deel van de cliënten te maken heeft met meervoudige problematiek, waarvoor zij ondersteund en ‘gehandhaafd’ worden door meerdere uitvoeringsorganisaties. De beslissing om bijvoorbeeld een

¹² Zie verderop.

¹³ <https://www.socialelvraagstukken.nl/u-moet-aan-het-werk/>, 25 mei, 2021.

¹⁴ G. van Nunen, C. van der Meulen en T. Jansen. *De sam-professional als gezagsdrager*, Stichting Beroepseer, 2021, blz. 81.

¹⁵ R. Oomkens e.a. *Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid*, Zoetermeer, Panteia, 2022, blz. 10.

¹⁶ Idem, blz.7.

alleenstaande moeder een uitkering te weigeren omdat zij onvoldoende op fulltime banen solliciteert, kan doorwerken op het terrein van schuldhulpverlening, (psychische) gezondheidszorg, jeugdzorg, et cetera.¹⁷

Dialogoog bij meervoudige problematiek

Bij cliënten met meervoudige problematiek kunnen vormen van dienst- en hulpverlening elkaar versterken maar ook belemmeren. Het vraagt om een complexe dialogoog met meerdere dienst- en hulpverleners. In de gemeente Houten is aan een dergelijke dialogoog concreet handen en voeten gegeven. Het gaat om de aanpak 'Op koers'¹⁸, die gericht is op inwoners die langere tijd problemen ervaren op verschillende leefgebieden. Kern van de aanpak is een gemeenschappelijke intake van alle professionals die wat voor de cliënt zouden kunnen betekenen. Het gaat altijd om een professional van het wijkteam en de gemeente (W&I), waar nodig aangevuld met professionals van bijvoorbeeld de woningcorporatie, welzijnsorganisaties, GGZ of UWV). Bij de intake is het verhaal van de inwoner leidend. De professionals luisteren en stellen verduidelijkende vragen en vertellen wat zij kunnen betekenen. De inwoner geeft naar aanleiding van het gesprek aan aan welke hulp hij of zij behoefte heeft, waarna de dienstverlening wordt gestart. De voortgang van de dienstverlening wordt door de verschillende betrokken partijen 'intensief gemonitord', waarbij zij gezamenlijk blijven optrekken en afstemmen.¹⁹

In de afgelopen jaren is er meer aandacht gekomen voor de impact die de invulling van de professionele ruimte heeft op het welbevinden van cliënten. Enige jaren geleden werd in diverse steden geëxperimenteerd met andere vormen van uitvoering van de bijstandswetgeving, waarbij de positie van de cliënt ten opzichte van de professional werd versterkt. Dit gebeurde onder meer door cliënten min of meer de vrije hand te geven in de zoektocht naar werk of hen, op basis van een eigen plan van aanpak, intensief te begeleiden bij hun zoektocht. Uit de verschillende evaluaties blijkt dat voor zowel cliënten als voor professionals het een meerwaarde heeft om veel aandacht aan de behoeften en ervaringen van cliënten te besteden. Het 'goede gesprek' met echte aandacht voor het 'verhaal' van de cliënt blijkt een belangrijke factor voor de toename van de zelfredzaamheid en het zelfvertrouwen van cliënten te bevorderen en het vertrouwen van de cliënt in de professional te vergroten.^{20 21}

¹⁷ Om die reden organiseren uitvoeringsinstanties steeds meer werkvormen waarin professionals uit verschillende domeinen bij elkaar worden gebracht om de complexe casus van een cliënt gezamenlijk en in samenhang aan te pakken, zie bijvoorbeeld de maatwerkplaatsen van UWV (<https://www.uwv.nl/nl/nieuws/maatwerkplaats-belangrijk-bij-signaleren-en-oplossen-problemen-clienten>) en de doorbraakmethode van IPW (<https://www.doorbraakmethode.nl/>) die in veel gemeenten wordt toegepast.

¹⁸ J. Binkhorst. *Lokaal & integraal werken aan participatie*, Hogeschool Utrecht, 2021.

¹⁹ Idem, blz. 31.

²⁰ R. Muffels, K. Blom-Stam en S. van Wanrooij. *Vertrouwensexperiment: werkt het en waarom wel of niet?* Tilburg University/Reflect, 2020; T. Verlaet, M. de Kruijk, S. Rosenkranz, L. Groot en M. Sanders. *Weten wat werkt: samen werken aan een betere bijstand*, Utrecht, Universiteit Utrecht, 2020; S. Bos en J. Elshout, *Amsterdams experiment met de bijstand. Werkt het?*, Sociale vraagstukken, <https://www.socialevraagstukken.nl/rubrieken/onderzoek/amsterdams-experiment-met-de-bijstand-werkt-het/>, 5 mei 2022.

²¹ De experimenten richten zich met name op de vraag of het verminderen van de nadruk op de handhaving van het publieke belang (snelle uitstroom uit de uitkering) de uitstroom naar werk zou vergroten. In de experimenten zijn daar onvoldoende harde bewijzen voor gevonden. Anderzijds werd ook geen bewijs

De bevindingen in de experimenten sluiten aan bij verschillende theorieën over de meerwaarde van een gelijkwaardiger verhouding tussen professionals en cliënten in de publieke dienstverlening; waar tijd en ruimte is voor het eigen verhaal van de cliënt neemt de erkenning, het zelfvertrouwen, de zelfredzaamheid en zelfregie van cliënten toe. Deze theorieën vormden mede de inspiratie voor de experimenten in de bijstand²². Zo kan op basis de zelfbeschikkingstheorie van Ryan en Deci²³ worden verondersteld dat een intensieve relatie tussen een cliënt en professional, gebaseerd op erkenning van elkaars autonomie en competenties, bijdraagt aan de intrinsieke motivatie van cliënten om zelf zoveel mogelijk de regie te voeren over het eigen handelen en daarin te volharden als het even tegenzit. Ruimte voor en erkenning van 'het verhaal' van cliënten is ook de kern van de 'capability-benadering' van Nobelprijswinnaar Amartya Sen, die in het sociaal domein aan belangstelling wint. In deze benadering wordt naast het belang van een financieel inkomen ook het belang onderstreept om het leven in te richten zoals men dat zelf wil. Wie in de uitvoeringspraktijk alleen maar luistert naar en stuurt op de economische zelfstandigheid (via betaald werk) van cliënten neemt het risico hen te schaden in hun meest fundamentele waarde, namelijk die om een vrij mens te kunnen en mogen zijn²⁴. Ruimte voor en erkenning van het verhaal van de cliënt wordt daarmee een wezenlijk onderdeel van professionele dienstverlening.

Ook in de gezondheidszorg is de ruimte voor het eigen verhaal en zelfregie in de relatie tussen zorgverlener en patiënt een belangrijk thema. In de zogenoemde 'positieve gezondheidszorg', gebaseerd op het werk van Machteld Huber²⁵, worden effectieve zorg en behandeling niet langer alleen afgemeten aan de 'technische' prestaties van de zorgverleners, maar worden deze als effectief beoordeeld als ze aansluiten bij de manier waarop de patiënten hun leven willen leven en de behandeling en zorg dus bijdragen aan de benutting en ontwikkeling van hun vermogen om om te gaan met de fysieke, emotionele en sociale uitdagingen in het leven en zoveel mogelijk zelf de regie te voeren.

2.3.2 Sturen op de dialoog over de invulling van de discretionaire ruimte

Uit onderzoek onder sociaal werkers blijkt dat leidinggevendenden een belangrijke rol spelen bij de invulling van de discretionaire ruimte van hun medewerkers. Dat is niet alleen direct, maar ook indirect. Als spanningen en dilemma's bijvoorbeeld moeilijk bespreekbaar zijn met een leidinggevende, proberen professionals buiten het zicht van hun leidinggevende en hun collega's hun eigen weg te bepalen. Dit is volgens het onderzoek vooral het geval als de discretionaire ruimte wordt ingeperkt.²⁶ Uit ander onderzoek blijkt dat hetzelfde gebeurt als het uit te voeren beleid te ver af ligt van het professionele perspectief (de professionele identiteit) van medewerkers. In reactie hierop ontwikkelen ze een eigen invulling van de discretionaire ruimte, waarmee in de praktijk informeel beleid ontstaat dat afwijkt van de formele wet- en regelgeving.²⁷

gevonden voor de veronderstelling dat het wegnemen van de nadruk op werkaanvaarding de uitstroom naar werk zou verminderen.

²² Zie noot 20, Muffels e.a. 2020.

²³ Ryan en Deci, The General Causality Orientations Scale: Self-Determination in Personality, *Journal of research and personality*, 1985, blz. 109-134.

²⁴ A. Sen, Capabilities, Lists, and Public Reason: Continuing the Conversation *Feminist Economics*, 2004, DOI: 10.1080/1354570042000315163.

²⁵ Zie bijvoorbeeld www.iph.nl.

²⁶ J. Devlieghere, Een goede sociaal werker neemt het niet zo nauw met regels, <https://sociaal.net/achtergrond/een-goede-sociaal-werker-neemt-het-niet-zo-nauw-met-regels/>, 2020.

²⁷ Zie noot 6, Tummers e.a., 2009.

Omgekeerd komt overigens ook voor. In het parlementaire onderzoek van 2021 naar het functioneren van uitvoeringsorganisaties bleek dat professionals huiverig kunnen zijn om hun discretionaire ruimte te nemen, zelfs als de voorwaarden daarvoor aanwezig zijn. Dit heeft onder meer te maken met de veiligheid die men wel of niet ervaart om knelpunten bij de leidinggevende te melden; zeker als de ervaring leert dat aan meldingen geen vervolg wordt gegeven.²⁸ Het komt ook voor dat uitvoeringsprofessionals onvoldoende open of alert zijn ten aanzien van de problemen en het oplossend vermogen van hun cliënten. De parlementaire commissie stelt vast dat veel professionals de zelfredzaamheid van de cliënten overschatten, omdat zij geneigd zijn vanuit hun eigen situatie en mogelijkheden te redeneren en dit projecteren op hun cliënten.²⁹

In de verschillende onderzoeken is veel aandacht voor het functioneren van de professionals en wordt her en der gehint op de cruciale rol van leidinggevend, maar er is geen aandacht voor de relatie tussen de invulling van het leiding geven in organisaties met het oog op de sturing op de invulling van de discretionaire ruimte. Er is nauwelijks onderzoek bekend naar de werkelijke sturing en invloed van direct leidinggevend op de feitelijke invulling van de beleidsruimte, noch over het leren hierover, bijvoorbeeld in de vorm van casusbesprekingen, intervisie en dergelijke. Uit een kwalitatief onderzoek van Movisie uit 2017 blijkt dat leidinggevend een afwachtende houding aannemen als het gaat om het bieden van ondersteuning bij vragen en problemen van hun professionals. De leidinggevend uit dit onderzoek in vier teams in het sociaal domein geven aan veel vertrouwen te hebben in de deskundigheid van hun medewerkers en 'zich weinig te hoeven bemoeien'.³⁰ De vraag of deze opstelling van leidinggevend voldoende is om medewerkers te ondersteunen bij het omgaan met waardenconflicten, botsende logica's en vragen waarbij niet louter de deskundigheid van de professionals in het geding zijn, komt in dit onderzoek niet aan de orde.

2.4 Sturing op de dialoog op het niveau van collectieven van cliënten en professionals

2.4.1 De dialoog van en tussen collectieven

De impact van de kennis, ervaringen en behoeften van cliënten kan vergroot worden als deze worden gebundeld en hieruit lessen worden getrokken voor de dialoog tussen cliëntgroepen en de betrokken gezamenlijke professionals. Dan kan gebeuren op teamniveau, binnen een uitvoeringsorganisatie, binnen interdisciplinaire (lokale) samenwerkingsverbanden van professionals of binnen verenigingen van professionals.

Over vormen van systematische dialoog tussen professionele dienstverleners en cliënten zien de laatste tijd de nodige onderzoeken en wetenschappelijke artikelen het licht. In de onderzoeksliteratuur wordt bijvoorbeeld gesproken over de coproductie en co-creatie van diensten, waarbij gebruikers nadrukkelijk worden betrokken bij het vaststellen van het pakket van eisen waaraan een dienst moet voldoen en waarbij ze ook worden betrokken bij het uittesten en bijstelling van de ontwikkelde diensten. Er wordt ook steeds meer geschreven over werkvormen waarbij gebruikers van meet af aan worden betrokken bij het ontwerp van een dienst via het zogenoemde 'design thinking'. Het uitgangspunt van design thinking is dat een product of dienst pas in definitieve

²⁸ Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties, *Klem tussen balie en beleid*, Den Haag, Tweede Kamer der Staten Generaal, 2021, blz. 11.

²⁹ Idem, blz. 103.

³⁰ M. Spierts, M. van Pelt, E. van Rest, S. Verweij, *Visie en vakbekwaamheid maken het verschil, Over professionele besluitvorming in het sociaal werk*, Utrecht, Movisie 2017

productie gaat als alle betrokken partijen, van de producent, de controller tot de gebruiker, akkoord gaan met het voorliggende ontwerp. Kenmerkend voor processen van coproductie en design thinking is dat het gaat om de ontwikkeling en implementatie van eenvoudige producten en diensten. Denk aan de gezamenlijke ontwikkeling van fysieke hulpmiddelen voor mensen met een (vergelijkbare) beperking.

Het ontwikkelen van complexe diensten of pakketten van diensten voor cliënten met complexe of meervoudige problematiek leent zich minder voor coproductie, omdat de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening zit in de ingewikkelde afstemming van de dienstverlening op de individuele situatie van de cliënt. In de praktijk zijn het veelal cliënten met een complexe of meervoudige problematiek die een beroep doen op dienstverlening rond arbeidstoeleiding en re-integratie.

Rond de afstemming van dienstverlening voor individuele cliënten met complexe problematiek ontwikkelen zich de laatste tijd steeds meer 'communities of practice'. In deze communities wisselen professionals onderling kennis, ervaringen en werkwijzen uit en gaan zij met nieuw verworven inzichten aan de slag in de eigen praktijk. Leren van elkaar staat hierbij centraal met het doel niet tot betere toepassing van bijvoorbeeld een methode te komen, maar via het horen van en kauwen op ervaringen van anderen de eigen aannames kritisch onder de loep te nemen en het mogelijk het eigen handelen aan te passen.³¹

Op deze manier komen indirect de verhalen van cliënten op tafel, maar deze worden onvermijdelijk gepresenteerd vanuit het perspectief van de presenterende professionals. Er zijn weinig voorbeelden of evaluaties bekend waarin cliënten stelselmatig deel uitmaken van communities of practice of regelmatig worden uitgenodigd om zelf hun verhalen te vertellen en zo professionals aan te zetten tot een voortdurende kritische reflectie op hun eigen professionele perspectief en handelen³². Een reflectieve professional is een lerende professional.³³

Arenagesprekken

Een voorbeeld van een georganiseerde dialoog tussen professionals en cliënten, waarbij cliënten daadwerkelijk vertegenwoordigd zijn, vormen de zogenoemde spiegelgesprekken of arenagesprekken in de zorg. Om de onvermijdelijke machtsongelijkheid in de dialoog te doorbreken, vinden deze gesprekken plaats binnen een vast format. Cliënten zitten in het midden van de 'arena' en bespreken onderling hun ervaringen met hun dienstverleners. De dienstverleners zitten in een ring om de cliënten. Zij mogen zich niet met het gesprek bemoeien en alleen maar luisteren en eventueel aantekeningen maken. Na afronding van het gesprek kunnen de professionals verduidelijkende vragen stellen. Vervolgens verlaten de cliënten de zaal en hebben de professionals een nabespreking van het gesprek en proberen zij lessen te formuleren. Deze lessen kunnen zij in een later stadium met de cliënten bespreken en mogelijk implementeren. Het arenagesprek kan van tijd tot tijd gevoerd worden.

Inhoudelijk is er zeker aanleiding om de dialoog over de beste dienstverlening op groepsniveau tussen cliënten en professionals te laten plaatsvinden. Uit eerder onderzoek van de nieuwe SAM-

³¹ Vgl. J. Binkhorst, *Lokaal & integraal werken aan participatie, eindrapport*, Utrecht, Hogeschool Utrecht, 2021 blz 49.

³² Vgl. F. de Wit, *Een spiegel voor de zorg. Leren van patiënten in spiegelbijeenkomsten*, Rotterdam, Erasmus Universiteit, 2007.

³³ D. A. Schön, *The reflective practitioner. How professionals think in action*. New York, Routledge, 2016 (first published, 1991).

lector Lineke van Hal blijkt bijvoorbeeld dat uitvoerende re-integratieprofessionals veelal denken aan de ondersteuning op het gebied van vaardigheden, terwijl terugkeer naar werk voor cliënten volgens Van Hal vooral om 'identiteitswerk' gaat. Uit hun verhalen blijkt dat zij, zeker als zij lange tijd arbeidsongeschikt zijn geweest, zich op een nieuwe manier moeten verhouden tot hun lichaam, hun zelfbeeld en de maatschappij waarin ze geacht worden te participeren.³⁴ Een nieuwe oriëntatie op werk gaat derhalve niet zozeer om de vraag welk werk de cliënt wil gaan doen, maar wat het in zijn of haar situatie gaat betekenen om aan het werk te gaan. Dat soort inzichten zijn van wezenlijk belang om met elkaar te identificeren en de betekenis ervan voor de uitvoeringspraktijk te doorgronden.³⁵

Tegenover het belang van de dialoog van cliënten en professionals op groepsniveau staat het probleem dat de relatie tussen beiden niet gelijkwaardig is. Cliënten in een precare situatie en, per definitie, in een afhankelijkheidsrol, hebben het minder makkelijk om voor hun belang en verhaal op te komen. Dit wordt versterkt door de systeemdominantie; immers, de ervaringen die cliënten met de uitvoering hebben worden bepaald door de aangeboden diensten, waardoor het moeilijk is de niet-gebaande paden te kennen of te bepleiten. Daar komt bij dat de uitvoering veelal weinig tijd heeft om zich in cliëntgroepen te verdiepen of in eigen handelingsalternatieven.³⁶

Al met al leert de literatuur dat er zeker reden is om de dialoog tussen cliënten en professionals op groepsniveau toe organiseren, maar de inschatting is dat dit weinig plaatsvindt. Zowel organisatorisch als methodisch is dit een onontgonnen terrein.

2.4.2 Sturen op dialoog als onderdeel van collectief leren

Omdat wet- en regelgeving en de wereld van cliënten voortdurend verandert, is het zaak dat professionals individueel, maar ook als team mee veranderen. Enerzijds om hun werk effectief te blijven doen en anderzijds om zich als team of beroepsgroep te blijven verhouden tot veranderde waarden en belangen. Daarom hebben collectief leren, teamleren en de 'lerende organisatie' de nodige aandacht in de praktijk en in de wetenschap³⁷. Uitgangspunt hierbij is dat professionals zelf actief betrokken zijn bij het creëren van de voorwaarden (afstemming en ontwikkeling) om hun eigen beoogde doelen te realiseren.³⁸ In de literatuur over collectief leren neemt de *dialoog* een belangrijke plaats in. Daarnaast is het belangrijk om in een team ook goed te kunnen *discussiëren* om uiteindelijk tot een zo goed mogelijk afgewogen besluit te kunnen komen, het besluit in praktijk te brengen (actie) en de resultaten ervan weer kritisch te onderzoeken (*reflectie*). Dit impliceert dat teamleren als een competentie van een team kan worden beschouwd. Een competentie die een team kan ontwikkelen, door het proces te oefenen, te experimenteren en te reflecteren op de ervaringen ermee.³⁹ Hierbij kan de leidinggevende een belangrijke rol spelen door hiertoe te voorwaarden te scheppen (tijd, beschikbaarheid, vertrouwen) en de concrete leerpraktijk te ondersteunen.

³⁴ L. van Hal, *Working on activation. Analyses of stories about vocational rehabilitation of people with disabilities in the Netherlands*, Dissertation, Maastricht University, 2013, blz. 114

³⁵ Idem.

³⁶ Zie noot 4, M. Stam, 2016, blz. 7

³⁷ T. Rebelo, P. Lourenço en I. Dordio Dimas, The journey of team learning since The Fifth Discipline *The Learning Organization*, 2019, Vol. 27 No. 1, 2020, blz. 42-53.

³⁸ Idem.

³⁹ Idem.

Teamleren wordt in de praktijk vaak vooral gezien als een interne aangelegenheid om als professionals gezamenlijk bijvoorbeeld tot een adequate dienstverlening te (blijven) komen. Uit onze beknopte literatuurscan komt geen literatuur naar voren waarbij in het proces van teamleren ook cliënten en/of hun ervaringen systematisch worden betrokken. Dat kan belangrijk zijn, omdat het voor individuele professionals moeilijk is om de toenemende complexiteit van hun problemen te doorgronden. In de praktijk kan dit leiden tot een mismatch tussen de (complexe) problemen van cliënten en de in teams gehanteerde (eenvoudige, lineaire) oplossingen.⁴⁰

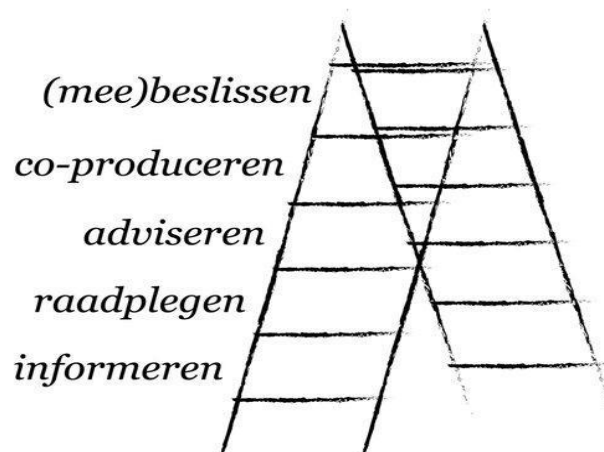
Omdat de betrokkenheid van cliënten bij het collectieve leren geen onderwerp is van systematisch wetenschappelijk onderzoek, is er ook geen onderzoek naar de rol van leidinggevendenden om dit te stimuleren, te faciliteren en de resultaten te benutten. SAM, UWV en Divosa ontwikkelen verschillende werkwijzen om hun professionals in communities of practice collectief te laten leren. In onze literatuurscan zien we geen voorbeelden in rapporten of artikelen waaruit een systematische betrokkenheid van cliënten bij processen van collectief leren van beroepsgroepen blijkt.

2.5 Sturing op de dialoog op het niveau van de organisaties en de beleidsmakers

2.5.1 De dialoog op het niveau van organisaties en beleidsmakers

De dialoog op het niveau van uitvoeringsorganisaties en beleidsmakers staat veelal bekend als cliëntenparticipatie. Een veel gehanteerd om de daadwerkelijke invloed van 'participanten' te verbeelden is die van de participatieladder⁴¹ (zie Figuur 2.1). De participatieladder verbeeldt de oplopend van invloed belanghebbenden, zoals cliënten bij beleidsvorming en de uitvoering van wetgeving en beleid. Op de onderste trede zijn belanghebbenden wel betrokken, maar hebben geen invloed op de totstandkoming of de uitvoering van het beleid (informerende). Op de bovenste trede is de invloed maximaal (meebeslissen).

Figuur 2.1 Verbeelding van de participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (2001)



⁴⁰ Idem.

⁴¹ Edelenbos en Monnikhof ontwikkelden dit model om de mate van betrokkenheid van burgers bij beleidsvorming te verbeelden. J. Edelenbos en R. Monnikhof, *Lokale interactieve beleidsvorming: een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma, 2001.

Uit diverse onderzoeken bij uitvoeringsinstanties blijkt dat er formeel sprake van een redelijke betrokkenheid van cliënten bij de uitvoering van beleid (adviseren), maar bevindt zich deze in de praktijk vaak op een of meer treetjes lager, namelijk op de trede van 'raadplegen' of van 'informeren'.

De onderzoeken en rapportages wijzen er op dat het overal in het land de nodige inspanningen en serieuze aandacht vraagt om cliëntenparticipatie daadwerkelijk gestalte te geven. Kenniscentrum voor sociale vraagstukken Movisie onderscheidt hierbij vijf structurele vraagstukken⁴²:

1. Het creëren van diversiteit en representativiteit
2. Het versterken van de binding met de samenleving
3. Het verbeteren van samenwerking tussen cliënten en beleidsmakers
4. Vraagt integraal beleid om integraal adviseren?
5. Naast lokaal ook regionaal en de wijk

Kort samengevat komen de beschreven vraagstukken erop neer dat bij de inrichting van cliëntenparticipatie veelal voor formele adviesstructuren en - vertegenwoordigingen wordt gekozen, waarin lang niet alle cliëntgroepen zich vertegenwoordigd voelen of weten. Het blijkt lastig om zowel de 'traditionele' als niet-traditionele cliëntenvertegenwoordigers voor het bemensen van de formele overlegstructuren te vinden.⁴³ Daarnaast is er een grote afstand tussen wat cliëntenvertegenwoordigers belangrijk vinden en willen bespreken en de inhoudelijke agenda's van de betrokken beleidsmakers en bestuurders. In de wetenschappelijke literatuur wordt beschreven dat deze laatste groep graag 'major issues' (reorganisaties, structurele personeelsproblemen, algemene cliëntenvraagstukken e.d.) bespreken, terwijl cliënten vooral aandacht willen voor hun specifieke 'daily life-issues'. De praktijk leert dat de issues van de beleidsmakers doorgaans de agenda van de overleggen met cliëntenvertegenwoordigers domineren.⁴⁴ Van cliëntenvertegenwoordigers wordt vervolgens doorgaans verwacht dat zij als 'semiprofessionele' adviseurs over de geagendeerde onderwerpen meepraten en adviezen uitbrengen. Hiervoor bieden diverse organisaties scholing aan.⁴⁵ Deze 'semiprofessionaliteit' houdt in de praktijk ook in dat cliëntenvertegenwoordigers worden geacht in hetzelfde tempo opereren als de professionele 'counterparts'. In diverse onderzoeken klagen cliëntenvertegenwoordigers dan ook dat ze te weinig tijd hebben om hun schriftelijke of mondelinge adviezen voor te bereiden en dat zij vaak worden ingeschakeld als de belangrijkste stappen in het beleidsproces al zijn gezet.⁴⁶

2.5.2 Sturen op cliëntenparticipatie

Op grond van diverse wetten zijn het Rijk, UWV en gemeenten verplicht om cliënten formeel en informeel te betrekken bij de ontwikkeling en uitvoering van wet- en regelgeving. De cliëntenparticipatie op landelijk politiek-bestuurlijk niveau en bij UWV heeft een vrij stabiel karakter.

⁴² I. Bakker, H. Mateman en S. Verweij, *Wat werkt bij cliëntenparticipatie?*, Utrecht Movisie, 2016.

⁴³ Zie ook het meest recente jaarverslag van de UWV cliëntenraad: <https://www.clientenraad-uwv-jaarverslag.nl/2022/artikels/de-drijfveren-van-raadsleden-in-tijden-van-ledentekort-je-zag-de-motivatiewegslippen-bij-veel-mensen.html>.

⁴⁴ T. Schillemans, H. van de Bovenkamp en M. Trappenburg (2016). From "Major Decisions" to "Everyday Life": Direct Accountability to Clients. In: P. Mattei (ed.), *Public Accountability and Health Care Governance*, blz. 165-192.

⁴⁵ Zie noot 42, Bakker e.a., 2016, blz. 24.

⁴⁶ Zie noot 42, Bakker e.a., 2016, blz. 23.

De landelijke cliëntenraad (LCV1) adviseert het ministerie van SZW regelmatig, gevraagd en ongevraagd. UWV heeft een uitgebreid stelsel aan centrale en decentrale cliëntenraden ontwikkeld. Zowel de LCV1 als de UWV cliëntenraden worden gevormd door vertegenwoordigers van uiteenlopende belangen- en cliëntenorganisaties. Daarnaast kennen de UWV raden ook 'vrije' zetels. De taak van de LCV1 is vrij ruim omschreven ('overleggen met de Minister over beleidszaken'). De taak van UWV-raden is: "gevraagd en ongevraagd te informeren en te adviseren over het uitvoeringsbeleid en de uitvoeringspraktijk, alsmede ontwikkelingen te signaleren die van invloed kunnen zijn op de (kwaliteit van de) dienstverlening van UWV aan cliënten. [...] Behalve cliëntenparticipatie via cliëntenraden betreft het UWV ook op andere manieren bij de uitvoering. Zo worden er onder andere structureel en uitgebreid klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd [...], worden er klantreizen uitgevoerd en focusgroepen gehouden." ⁴⁷.

Uit diverse onderzoeken blijkt dat de invulling van de verplichte cliëntenparticipatie bij gemeenten niet eenvoudig is, maar ook niet overal even serieus wordt genomen.⁴⁸ In 2011 concludeerde de Inspectie SZW dat cliëntparticipatie rond de uitvoering van, toentertijd, de Wet Werk en Bijstand (WWB) niet overal gestalte kreeg⁴⁹. In de 30 onderzochte gemeenten was in 20% geen sprake van een cliëntenvertegenwoordiging. Deze praktijk lijkt verslechterd na de invoering van de Participatiewet in 2015 als opvolger van de WWB. Bij de evaluatie in 2017 blijkt dat iets meer dan de helft van de gemeenten samenwerkt met cliëntenorganisaties⁵⁰. En dit jaar (2023) gaf het ministerie van SZW nog opdracht om via onderzoek te komen tot "gelijkwaardige, volwaardige en betekenisvolle cliëntenparticipatie".⁵¹

2.6 Conclusies

De wereld van een deel van de werkzoekenden is er de afgelopen decennia niet eenvoudiger op geworden. Velen van hen hebben te maken met meervoudige problemen, waardoor (ook) het vinden en behouden van betaald werk problematisch is. De complexiteit van hun problematiek werkt door in het werk van professionals, die met relatief beperkte middelen werkzoekenden ondersteunen bij het vergroten van hun participatie in de samenleving via deelname aan betaalde arbeid.

Uitgangspunt van dit onderzoek is dat het belangrijk is dat ervaringen en behoeften van cliënten bij deze professionals zoveel mogelijk over het voetlicht komen, opdat een optimale match kan worden gemaakt tussen de (complexe) belangen van de cliënten en de doelen van de wet- en regelgeving waar de cliënt een beroep op doet of kan doen. Veel onderzoek laat echter zien dat het in de praktijk lastig is om de leefwereld van cliënten 'in het zicht' te houden. Als dat gebeurt, gaat het vaak om abstracties van de werkelijke situatie van cliënten, die het mogelijk maken de wet- en regelgeving zo efficiënt mogelijk en in lijn met de doelen uit te voeren. Een werkelijke dialoog tussen cliënten en professionals c.q. hun organisaties, die de leef- en de systeemwereld dichter bij elkaar kan brengen, ontbreekt veelal.

⁴⁷ De beleidsonderzoekers, *Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie. De beleidsdoorlichting Artikel 11: het SUWI-stelsel langs de meetlat*. De beleidsonderzoekers, 2021.

⁴⁸ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/gemeenten-lappen-wettelijke-plicht-aan-laars#:~:text=17%20januari%202017,Gemeenten%20betrekken%20hun%20burgers%20onvoldoende%20bij%20de%20uitvoering%20van%20de,bij%20het%20draagvlak%20voor%20beleid>.

⁴⁹ Inspectie SZW), *De cliënt centraal*, Den Haag, Inspectie SZW, 2011.

⁵⁰ B. Cuelenaere en J. Mulders, *Ervaringen cliëntenraden met de Participatiewet*, Tilburg CenterData, 2017.

⁵¹ <https://www.regioplan.nl/actueel/nieuw-verkennend-onderzoek-naar-clientenparticipatie/>

In dit hoofdstuk onderzochten we of en hoe in de onderzoeksliteratuur tegen het belang en de voorwaarden voor deze dialoog wordt aangekeken en welke rol voor leidinggevers van professionals in theorie en in de praktijk is weggelegd om deze waar te maken. Het beeld dat uit de literatuur naar voren komt is dat de dialoog weinig wordt gevoerd; noch op het niveau van de individuele uitvoering, noch op het niveau van collectieven van cliënten en professionals. Cliënten en hun vertegenwoordigers voelen zich nauwelijks gehoord en worden hier onzeker en ongelukkig van. Hier lijkt enige verandering in te komen sinds de uitvoering van de zogenoemde vertrouwensexperimenten in diverse steden. Of en hoe dit zich ontwikkelt lijkt veel af te hangen van het eigen initiatief van individuele professionals al dan niet in samenwerking met directe collega's. Dat wil zeggen: uit de onderzoeken die in Nederland zijn gedaan, komt niet het beeld naar voren dat professionals systematisch door hun direct leidinggevers worden gestimuleerd en gefaciliteerd tot een lerende houding ten aanzien van de aansluiting op de behoeften en de ervaringen van cliënten en het benutten van hun ervaringskennis.

Op het niveau van de beleidsmakers en uitvoeringsorganisaties is deze systematische aandacht er meer. Een uitzondering betreft de betrokkenheid van cliëntenvertegenwoordigers bij de lokale beleidsvorming en de uitvoering van de Participatiewet. De hiertoe benodigde daadwerkelijke dialoog is in veel gemeenten nog steeds problematisch.

3. Bevindingen

We voerden in ons onderzoek interviews uit met landelijke en lokale cliëntenvertegenwoordigers en enkele 'cliëntenexperts'. We hebben de interviewverslagen op twee manieren geanalyseerd. In de eerste plaats hebben we de overeenkomsten en verschillen in de verslagen geanalyseerd aan de hand van het theoretisch kader uit hoofdstuk 2 (deductief). Vervolgens hebben we de verslagen nogmaals geanalyseerd om te kijken of we overeenkomsten verschillen vonden, die we niet hebben waargenomen in onze literatuurstudie. Dit met het doel om nog onbekende patronen te ontdekken, die wellicht in de toekomst de dialoog tussen cliënten en professionals en/of hun vertegenwoordigingen en organisaties kunnen verbeteren. We bouwen dit hoofdstuk op aan de hand van de drie niveaus van dialoog, die ook in het theoretisch kader zijn gebruikt

3.1 Deductieve analyse

3.1.1 De dialoog en de sturing hierop op het niveau van de individuele dienstverlening

De invulling van de discretionaire ruimte

Wanneer we spreken over professionals en hun discretionaire ruimte, dan is het belangrijk te beseffen dat deze discretionaire ruimte soms al zichtbaar wordt vóór 'de geheimen van de spreekkamer'. In een enkel geval was er namelijk niet eens sprake van een gesprek:

"Ik heb al twee jaar terug een nieuwe consulent toegewezen gekregen, maar ik heb haar nog geen enkele keer gesproken. Wellicht heeft zij geen tijd of denkt ze: ik hoor niets, dus het zal wel goed gaan en als het goed gaat hoeven wij niks te doen. Ik ben soms blij dat ze zich niet met mij bemoeien, maar één gesprekje per jaar is toch wel het minste". (GCV1)

Dit is weliswaar een uitzondering en het wordt gecontrasteerd met de stelling van GCV2 dat professionals ernaar streven een bepaald aantal gesprekken gevoerd te hebben. Echter, de context van deze stelling draait om de kwaliteit van de gesprekken; want, zo stelt, GCV2, wat is de waarde van een groot aantal gesprekken als je daar niet de relevante informatie uit hebt weten te halen? Beide uitersten hebben wat dat betreft wel een duidelijke overeenkomst. Wat voor de professional vooral werk is, kan voor iemand als GCV1 toch een stukje erkenning zijn - of een gebrek daaraan. Bovenstaande anekdote is een extreem voorbeeld van een sentiment dat we meer zijn tegengekomen in de interviews: het is voor cliënten onduidelijk (en onbevredigend) hoe de professionals afwegingen maken. Gebrek aan tijd en hoge caseloads zijn bekende problemen die bij onderzoek naar uitvoeringspraktijken regelmatig naar voren komen en dit kunnen voor professionals redenen zijn om bepaalde cliënten niet (veel) te spreken. Het kan ook een gevolg zijn van de keuzes die op organisatie- of bestuurlijk niveau worden gemaakt om bijvoorbeeld bepaalde doelgroepen met voorrang extra te spreken en te begeleiden. Wat de daadwerkelijke reden ook is, feit is wel dat uit de interviews blijkt dat er andere verwachtingen zijn over wat ertoe doet, wat het gehele traject naar werk voor beide partijen bemoeilijkt.

Het belang van het goede gesprek

In navolging van bovenstaande waarneming is het wellicht niet verwonderlijk dat er vanuit diverse respondenten nadrukkelijk aandacht wordt gevraagd voor het ontbreken van het goede gesprek. Het goede gesprek is volgens diverse geïnterviewden van belang om een goede relatie op te bouwen tussen de cliënt en de professional om tot een goede match te komen tussen de wensen en belangen van de cliënt en de uitvoering van wet- en regelgeving. Daarbij kan het soms in de weg staan dat er

helemaal ‘geen klik’ is tussen beiden, waardoor de dienstverlening onnodig stroef verloopt. In zo’n situatie gaan bij de professional, zo menen diverse geïnterviewden, niet altijd alarmbellen rinkelen. Soms zelfs integendeel.

“Voor de GGZ-cliëntengroep is het belangrijk dat de cliënten een beetje een klik hebben met hun consulent en dat ze zich begrepen voelen. Als dat niet geval is, zouden ze om een andere consulent moeten kunnen vragen. Maar dat is soms best moeilijk. Het is voor consulenten best moeilijk te verteren als een cliënt aangeeft dat hij zich niet goed geholpen voelt en om aan de wens voor een andere consulent tegemoet te komen. In veel organisaties staat het belang van een ‘klik’ niet op het netvlies. (LCV3)

“Als je geen feeling hebt met de doelgroep, dan kun je iemand niet goed begeleiden. Dat is zonde van de tijd, zonde van het geld en al die arme mensen worden van het kastje naar de muur gestuurd. En die verdienen beter.” (LCV2)

Het gebrek aan klik en goed doorpraten over iemands persoonlijke situatie kan ook om een andere reden negatief uitpakken

“Arbeidsbeperkten zeggen soms te snel ‘we kunnen heel veel’, zonder daaraan te voegen ‘maar we hebben ook veel nodig.’” (LCV2)

In het gesprek zouden daarom de wensen, behoeften en ervaringen van cliënten op tafel moeten komen.

“Veel mensen hebben niet alleen afstand tot de arbeidsmarkt, maar ook ervaring met mislukte re-integraties. Het gaat erom dat de professional achter de beleving van de klant komt. Dat is niet aan de hand van een standaard opgemaakt ‘profiel’. Het meenemen van het levensverhaal van mensen, inclusief de verwerking van hun eigen lot, verrijkt de dienstverlening. [...] Daar [het levensverhaal] moet vakmanschap op gericht zijn, maar consulenten walsen daar vaak overheen en richten zich vooral op de arbeidsmarktbeperkingen en -tekortkomingen van de cliënten”. (E1)”

De groeiende aandacht voor het levensverhaal van cliënten sluit aan bij wat in het onderzoek van Van Hal het noodzakelijke ‘identiteitswerk’ wordt genoemd.⁵² Dit identiteitswerk kan er ook toe leiden dat professionals die het levensverhaal meer gaan betrekken in hun werk, minder beschermend worden ten opzichte van hun cliënten, zo meent E2.

“In de praktijk zijn professionals vaak te beschermend als het gaat om re-integratie. Dat heeft er ook mee te maken dat zij werkgevers wantrouwen, omdat er regelmatig re-integraties mislopen. Maar door op voorhand van het beschermende perspectief uit te gaan, ontnemen zij hun cliënten de kans. En daar doen zij hen uiteindelijk mee te kort, want de waarde van werk is voor mensen immers heel groot”. (E2)

⁵² Zie hoofdstuk 2

De respondenten wijzen daarbij op de mechanismen, die ook uit het literatuuronderzoek naar voren komen, om vanuit het systeem van de arbeidstoeleiding naar mensen te kijken en niet vanuit de afweging van persoonlijke doelen en de doelen van wetgeving en beleid.

“Wat nu ook te weinig gebeurt, is dat cliënten zelf wordt gevraagd wat zij denken nodig te hebben, terwijl dat goed mogelijk zou moeten zijn. Mensen zijn natuurlijk niet dom, maar ze worden niet als mens behandeld, maar als een te vullen rugzakje. [...] “Gemeentes zijn er vooral op gefocust dat ze het rugzakje, dat voor iemand beschikbaar is, niet kwijtraken. Dan zetten ze mensen op zogeheten ‘snuffelbaantjes’ waar ze geen loon voor krijgen en pensioen opbouwen. Het doel is ook niet om ze te laten uitstromen naar werk. En dat doet wat met mensen, omdat ze de hele tijd het gevoel hebben dat ze wel op een traject naar werk zitten (CV2)

Wat cliënten als gevolg hiervan ervaren, is dat er maar beperkte mogelijkheden zijn. Echter, zoals CV2 stelt: “Wat te doen als je bijvoorbeeld houtbewerker bent geweest en een aangepaste werkbank nodig hebt, maar je krijgt dat niet?” Volgens CV2 “word je dan feitelijk de mogelijkheid ontnomen om je werk uit te voeren”. Voor hem is het wenselijke beeld helder:

“Als je uitgangspunt is ‘alles kan’, dan ga je grenzen opzoeken. En dan ga je daar wel overheen, maar dan heb je wel de doelstelling bereikt dat je je volledig in wilt zetten voor die persoon.”

Re-integratie gaat over mensen en hun identiteit, niet over protocollen en kpi's

De meeste respondenten zien een diepere reden voor het ontbreken van een echte dialoog tussen cliënten en professionals. Zij denken dat dit vooral is terug te voeren op de gegroeide prestatiecultuur in de uitvoeringsorganisaties.

“Ik heb een overijverige consulent die constant achter me aan zit. Het lijkt wel of ze uit zijn om te scoren. Ze moeten een vinkje kunnen zetten. Het komt mogelijk door de verantwoording die de organisatie moet afleggen”. (LCV1)

Opvallend is dat LCV3 en GCV2 benoemen dat het soms lijkt alsof professionals bij de uitvoering van hun werk bang zijn voor een afstraffing. GCV2 stelt dat hij hoort hoe bij sommige organisaties de angst leeft dat ‘je kop eraf gaat’ als je als professional het idee geeft dat het even niet goed lukt in je werk. Zo’n cultuur leidt ertoe dat professionals niet te veel hun nek uitsteken en ‘ruim binnen de lijntjes kleuren’ bij de uitvoering van hun werk, tot frustratie van diverse geïnterviewden.

“Professionaliteit is natuurlijk ook dat je de ruimte die je krijgt en pakt; niet alleen volgens de regels werken, maar ook je eigen inzichten kunnen benutten, mogen benutten.” (LCV3).

Dit gebeurt vooral in organisaties waar de institutionele logica dominant is en vooral vanuit het systeem en de wetgeving als uitgangspunt naar de cliënt wordt gekeken. In de praktijk wordt dit mechanisme, zo menen diverse geïnterviewden, nogal eens versterkt doordat professionals die wat meer de institutionele grenzen opzoeken, worden teruggefloten door hun leidinggevenden.

“Bij een cliënt die ernstig stotterde erkende de consulent dat er sprake was van een structurele functionele beperking en de cliënt in aanmerking kwam voor een werkvoorziening.

Dat werd door haar leidinggevende tegengehouden. Hij zei, zonder de cliënt te kennen: 'stotteren een structurele beperking? Dan kan ik iedereen wel een werkvoorziening geven'. Het gevolg was dat de voorziening werd afgewezen en de baan niet doorging". (CV1)

Tegenover het gebrek aan professionele aandacht in de afgelopen jaren, zien diverse respondenten dat de aandacht voor het verhaal van de cliënt wel aan het groeien is.

"De maatwerkplaatsen van het UWV zijn een sprong voorwaarts, omdat mensen daar als mens worden gezien en niet als statistiek." (LCV3)

Maar deze aandacht is er, volgens geïnterviewden nog te weinig, en vraagt om meer sturing hierop.

"Op dit moment gebeurt het wel sporadisch, Er zou meer aandacht voor de professionaliteit à la de maatwerkplaatsen moeten komen. Dat zou ook beloond moeten worden. Maar deze organisatie wil vooral uitstralen dat ze zich netjes aan de regels houdt en iedereen hetzelfde behandelen". (LCV3)

En meer aandacht kan ook op een andere manier positief uitpakken

"Als er meer aandacht en respect komt voor de cliënt, zal er ook meer bereidheid komen van de cliënten om mee te werken". (GCV1)

"Cliënten hebben de laatste jaren alleen maar repressie en handhaving ervaren, daardoor zijn zij niet bereidwillig en wantrouwig ten opzichte van professionals. Geef ze rust en vertrouwen". (LCV1)

Wetgeving en organisatiebeleid bepaalt de visie van professionals op re-integratie en toeleiding

Wat meerdere respondenten aangeven, is dat professionals niet genoeg tegemoetkomen aan de wensen van hun cliënten als het om werkvoorzieningen en bemiddeling gaat. De meest voorkomende verklaring die wordt geopperd, is dat professionals zodanig binnen de grenzen van de wet werken, dat de wet al snel het uitgangspunt wordt.

"De Participatiewet lokt consulenten uit om vragen te stellen vanuit het wettelijk kader en vanuit beleidsmatig perspectief. Dat beperkt de noodzakelijke openheid van een consulent. Loopbaanadviseurs bijvoorbeeld, zijn veel vrijer in hun manier van adviseren". (E1)

Een accent op doelmatigheid binnen organisaties belemmert volgens diverse geïnterviewden eveneens de blik van professionals en hetzelfde geldt ook voor een te exclusieve focus op rechtmatigheid (LCV1 en E2). Rechtmatigheid wordt door hen gedefinieerd als toekenning en afwijzing gebaseerd op de letter van de wet. Vooral LCV1 ziet dit als problematisch, omdat hij ziet gebeuren dat cliënten belangrijke informatie gaan achterhouden. Maar "als jij zwart zit bij te beunen, dan is dat voor de professional belangrijke informatie" om cliënten weer aan het werk te krijgen; dit zou immers betekenen dat cliënten over vaardigheden beschikken die gewenst zijn op de werkvloer".

De focus op doelmatigheid leidt er mogelijk ook toe dat professionals plaatsingskansen afwijzen vanwege de onzekerheid over de duurzaamheid van een baan. Zij zijn dan volgens CV2 "huiverig om

namens de gemeente een dure investering te doen". Aan de andere kant ervaart CV1 dat werkgevers op hun beurt weer terughoudend zijn een baan aan te bieden aan iemand aan wie ze binnen een paar jaar WW-rechten denken te moeten betalen.

De professional heeft soms ook de infrastructuur nodig om zijn werknemers aan te bieden, maar veel infrastructuur en inhoudelijke dienstverlening is volgens CV2 afgestoten of uitbesteed omdat het duur is: "Het is voor gemeenten goedkoper om mensen thuis of in de dagbesteding te houden". Uitbesteding aan externe, commerciële partijen kan de blik van de consultants op de mogelijkheden van hun cliënten beperken.

"In mijn re-integratietraject mocht ik zelf een re-integratiebureau uitzoeken. Ik heb toen zo'n 10 bureaus een mail gestuurd waarin ik eerlijk aangaf dat ik vanwege mijn beperking in het verleden moeilijk aan het werk kwam. Ik kreeg van slechts één bureau antwoord, namelijk dat ze al vol zaten. Ik heb toen een kennis ingeschakeld die ook actief is op dit terrein. Die is voor mij rond gaan bellen en hij kwam toen bij mij terug: "Er is iets gek aan de hand; niemand wil jou hebben, want ze geven aan dat ze maar 50% van de vergoeding ontvangen en de overige 50% ontvangen ze pas als ze jou vast plaatsen. Maar ze geven aan dat de kans dat ze jou vast plaatsen zo klein is, dat ze daardoor verlies maken". Dit weet mijn consultant allemaal niet. Hij vindt mij alleen maar veel te negatief over re-integratiebureaus". (CV1)

Leidinggevend en weten niet wat er in de spreekkamer gebeurt

De geïnterviewden geven aan dat ze weinig zicht hebben op de manier waarop professionals leiding krijgen. Het enige signaal dat uit de interviews komt is dat cliëntenvertegenwoordigers de indruk hebben dat leidinggevend en weten niet wat er zich in de spreekkamer van de consultants afspeelt en daar dus alleen op kunnen reageren en anticiperen als hun professionals hier speciaal aandacht voor vragen.

"Natuurlijk kun je af en toe een gesprekje bijwonen, maar het is systemisch best moeilijk te organiseren. Terwijl... Als je het dan hebt over zaken als professionalisering en vakmanschap, dan moet je wel zicht hebben op wat de leerpunten zijn". (GCV3)

3.1.2 De dialoog en de sturing hierop op het niveau van collectieven van cliënten en professionals

Cliëntenvertegenwoordigers kunnen een rol spelen bij het signaleren en bespreekbaar maken van knelpunten en kansen die verder gaan dan individuele cases. Uit de interviews blijkt dat de geïnterviewden weinig bij dit soort praktijken betrokken zijn of er kennis van hebben uit andere organisaties. Maar bij hen zijn wel enkele voorbeelden bekend.

"[belangenorganisatie] leder(In) heeft structureel overleg over het informatiepunt Wajong, maar dat gaat meer over Wajongerscasussen en waar zij specifiek tegenaan lopen, maar niet over de hele groep." (CV1)

"We hebben één keer overlegd dat ze van de organisatie langs zouden komen voor een presentatie, een soort studiedag. Daar heb ik toen nog een tijdje achteraan gezeten, maar daar is toen niets mee gebeurd." (CV1)

“En, de organisatie heeft een handboek voor consultants. Daarvoor hebben we een pagina gevuld over onze beperking”. (CV1)

3.1.3 De dialoog en de sturing hierop op het niveau van de organisaties

Op het terrein van cliëntenparticipatie hebben alle geïnterviewde cliëntenvertegenwoordigers vanzelfsprekend de nodige ervaring.

Cliëntenraden en de gemeente

Wanneer we onze respondenten vragen in hoeverre ze worden betrokken bij beleidsvorming door hun gemeente, dan zijn de verhalen wisselend. Niemand spreekt van een slechte verhouding, maar in bijna alle gevallen zegt men wel laat in het proces van beleidsvoorbereiding en -uitvoering betrokken te worden.

“Als het grootste deel van de besluitvorming al heeft plaatsgevonden dan mogen wij ons zegje nog doen”. (GCV1)

Het steekt diverse geïnterviewden dat er weinig nieuwsgierigheid is naar het verhaal van cliënten, dat hun vertegenwoordigers over het voetlicht kunnen brengen.

“Ik zou het wel op prijs stellen als de managers eens langskwamen bij ons als raad. Als ze komen, is dat omdat wij het vragen. Ze komen niet uit zichzelf, vanuit een eigen nieuwsgierigheid. Het is eenrichtingsverkeer. Het initiatief moet altijd van ons komen”. (GCV1)

Tegenover geïnterviewden die vanuit een zekere teleurstelling spreken over de cliëntenparticipatie, zijn cliëntenvertegenwoordigers van één van de organisaties uit ons onderzoek positief. Hun positievere ervaring heeft een lange aanloop gehad, maar inmiddels wordt er met de wethouder samengewerkt op basis van vertrouwen.

“Dat heeft ook te maken met de manier van communiceren. Voorheen waren er belangrijke leden van onze raden die meteen de barricades op gingen. Dat werkte niet goed. Nu zijn we zover dat we zelfs het telefoonnummer van de wethouder hebben, zodat we hem, zo nodig, meteen kunnen bereiken.” (GCV3)

Ook over de inhoud van de cliëntenparticipatie zijn de cliëntenvertegenwoordigers over het algemeen niet erg tevreden.

“We zitten in een afhankelijkheidsrelatie; wij willen de hele tijd iets van hun kant gedaan krijgen. Om dat gelijk te trekken, hebben we eigenlijk meer subsidie nodig. Gesprekken zoals nu dit met jullie [het interview] doe ik in mijn vrije tijd. Wij zijn een vrijwilligersorganisatie en doen veel dingen – het bouwen van de website, de boekhouding – zelf. Dus met een subsidie zouden we meer tijd kunnen kopen en ook expertise, zoals influencers” (GCV3)

“Veel cliëntenraden verschillen qua expertise en qua niveau. Onderling is het daarom al moeilijk voor een cliëntenraad overeenstemming te bereiken en dan moeten ze opboksen tegen ambtenaren en de politiek. Wat dat betreft zouden cliëntenraden meer begeleid en geschoold moeten worden om de leden op één lijn te brengen. Dan kunnen we vanuit een

duidelijkere positie naar de gemeente stappen. Nu is het alsof de cliëntenraden er zijn omdat dat nu eenmaal moet". (LCV2)

"Vanuit veel cliëntenraden komen er vaak te weinig dingen vanwege de dagelijkse werkdruk die door de organisaties aan cliëntenraden wordt opgelegd. Wij willen wel vanuit een duidelijke visie de organisaties tegemoet treden, maar die ambitie is door alle werkdruk weggezakt".(CV2)

3.2 Inductieve analyse

In de afgelopen paragraaf beschreven we de ervaringen van de geïnterviewde cliëntenvertegenwoordigers die het beeld bevestigen dat uit de actuele onderzoeksliteratuur over cliëntenparticipatie naar voren komt. In deze paragraaf beschrijven we de ervaringen die we in onze beknopte literatuurstudie niet tegen zijn gekomen. Op basis van de interviews onderscheiden we een aantal opvallende patronen

3.2.1 De dialoog en de sturing hierop op het niveau van de individuele dienstverlening

De dienstverlening houdt geen rekening met wat mis kan gaan

We zagen hiervoor al dat een strikte benadering van beleid en wetgeving door professionals, bij cliënten de indruk wekt dat dit belemmerend is voor het contact tussen cliënten en consulenten. Geïnterviewden menen dat dit onder meer te maken heeft met de strikte focus op doelmatigheid en rechtmatigheid. Eén van de geïnterviewden herkent ook een ander mechanisme. In het beleid, en mogelijk ook in de aansturing van professionals, wordt vooral gestuurd op succesvolle werk- en re-integratietrajecten. Zij houden onvoldoende rekening dat trajecten ook mis kunnen gaan. Soms direct, maar soms ook na verloop van tijd. Zowel in de relatie met cliënten als met werkgevers wordt dit onderwerp nauwelijks geagendeerd, waardoor bij het daadwerkelijk mislopen van een traject de teleurstelling van betrokken partijen extra groot is en de terughoudendheid toeneemt om aan een volgende traject mee te werken. Met name voor dit vervolg hebben consulenten vervolgens weinig begrip en zijn zich niet bewust van de eigen rol die zij hierin spelen

"Consulenten zijn soms te optimistisch als zij mensen richting werk proberen te begeleiden. Er is weinig begrip en aandacht voor de aanvankelijke weerstand die cliënten en werkgevers naar elkaar ervarens". (CV1)

Een casus is niet zomaar 'klaar'

In de lijn met voorgaande punt past de constatering dat professionals, die geen rekening houden met het mislopen van een traject, de neiging hebben om een begeleidingscasus (te) snel als afgerond te zien. Daarmee houdt hun rol dan ook op. Maar dat is, zeker bij werkzoekenden met een complexe problematiek, vaak te kort door de bocht.

"Neem het voorbeeld van deze autistische jongen. Na een periode van gewenning voor zowel hem als voor zijn werkgever, bloeide hij helemaal op in zijn werk in de supermarkt onder het toezien van zijn werkgever, iemand 'met het hart op de goede plaats'. Toen deze werkgever vertrok en er iemand kwam die niet voorbereid was op de uitdagingen van een werknemer met autisme was het een kwestie van tijd voordat het dienstverband werd verbroken" (LCV2)

“De overheid denkt bij de dienstverlening heel dichotoom: of je hebt werk of je hebt geen werk. Als je werk hebt gevonden, word je losgelaten. Tussenvormen en ruimte om wat uit te proberen, zoals bij ‘simpel switchen’, bestaat niet voor alle werkzoekenden, maar zou wel de oplossing zijn”. (LCV1)

Erkenning: het is ook echt een heel moeilijk vak

Wat de respondenten schetsen, is een beeld van verplichtingen die vanuit de overheid zijn opgelegd en die sec moeten worden uitgevoerd. Het gevolg is dat er een complexe structuur van regelgeving is ontstaan waar zowel cliënt als professional niet mee uit de voeten lijken te kunnen. CV2 beschrijft hoe het onduidelijk kan zijn wie bijvoorbeeld het woon-werkvervoer dient te regelen als deze twee locaties zich in twee verschillende gemeentes bevinden. Een andere geïnterviewde was eerder werkzaam bij de organisatie waar ze cliënt van is. Het opende haar ogen voor de complexiteit van het stelsel en de organisatie voor zowel de cliënt als voor de professionals. Dit is te meer het geval voor cliënten met een meervoudige problematiek. In de eigen organisatie worden professionals op hun output beoordeeld (bijvoorbeeld uitstroom uit de uitkering), maar voor de cliënt en de samenleving telt natuurlijk vooral de outcome (optimale participatie in de samenleving).

“Zorg dat de impact van de dienstverlening op het leven van de burger de uitkomstmaat wordt om de effectiviteit van de dienstverlening te meten, die kun je vervolgens ook monitoren” (GCV2)

Als je inderdaad naar de outcome gaat kijken is het belangrijk om professionals (meer) vrijheid te geven bij de invulling van hun professionele ruimte.

“Het is belangrijk dat professionals een beetje ‘out of the box’ kunnen denken. Uiteindelijk zou de hun meer gestoeld moeten zijn op creativiteit, juist omdat de mensen zo verschillend zijn” (LCV2)

Nieuwe professionaliteit

Al met al pleiten de geïnterviewden in mindere of meerdere mate voor het aannemen, ondersteunen en toerusten van een nieuw type professionals. Betrokken consultants die out of the box denken en handelen en zich bekommeren op de outcome die voor de cliënt bereikt kan en moet worden. Hierbij vormt het eigen verhaal van de cliënt de basis de basis voor de dienstverlening en is de professional ervan bewust dat tegenslagen in het traject van de cliënt erbij horen..

“Je moet als je werkzoekenden wil plaatsen volledig dedicated zijn”. (E2)

“Omdat het hele stelsel zo ingewikkeld is, raken werkzoekenden en werkgevers ontmoedigd. De professional moet de moed erin houden. Het is aan hem of haar om ervoor te zorgen dat werkgever en werkzoekende tot optimale afstemming komen. De professional moet dus ook de belangen en wensen van beide kanten kennen. (LCV1)

“Nu is de uitvoering heel mechanisch en instrumenteel en voorkomt dat professionals relaties met cliënten en werkgevers aangaan. In de uitvoering moet je op zoek naar mensen die de beste relatie met de cliënt hebben. Daar moet je mensen ook in opleiden. Een goede professional zorgt ook voor de beste regisseur voor elke cliënt afzonderlijk. Gebruik daarvoor de infrastructuur van de cliënt.” (LCV1)

“Omdat professionals uitgaan van de bestaande kaders, zijn ze er niet op gericht zich te ontwikkelen op de dienstverlening voor cliënten met een complexe problematiek. Oplossing zou zijn om professionals meer te specialiseren. Daardoor ontstaat engagement in teams en kun je consultants gericht opleiden. Denk bijvoorbeeld aan cliënten met een licht verstandelijke beperking of met een psychische kwetsbaarheid”. (E1)

Opleiden naar nieuwe professionaliteit

De huidige groep consultants staat in de visie van een deel van de geïnterviewden voor een grote omslag richting de nieuwe professionaliteit. Dat kan niet zonder hen daarin te steunen en op te leiden.

“Onderdeel van de nieuwe professionaliteit moet zijn dat consultants gewend zijn of leren te reflecteren op hun eigen handelen. Dat gebeurt weinig en dat hoeft ook niet om hun werk op de huidige manier te doen”. (E1)

Met name voor de zittende professionals die terughoudend zijn ten aanzien van het out of the box werken is dan bijzondere aandacht nodig

“Zorg ervoor dat de structuur van de organisatie dit gedrag en de mogelijkheden van professionals afdwingt. Diegenen bij wie het out of the box-werken die komen er wel maar zorg ervoor dat ook de andere professionals zo gaan werken. Dit soort cultuurveranderingen gaan langzaam. Beloon de opportunity's”. (LCV1)

“Voor professionals is ‘leren’ een noodzakelijk aandachtspunt, maar het is nog een angstige aangelegenheid.” (GCV2)

Rol van leidinggevenden

Diverse geïnterviewden zien ook een belangrijke rol voor leidinggevenden bij het realiseren van nieuwe professionaliteit.

“Leidinggevenden hebben geen zicht op wat in de spreekkamer gebeurt. Dat zou meer aandacht moeten krijgen, zo weet de leidinggevende wat er geleerd moet worden”. (GCV3)

Rol van bestuur en beleidsmakers

De omslag in professionaliteit die volgens diverse geïnterviewden nodig is, vraagt ook om een verandering van de bestuurscultuur in organisaties. Zeker omdat veel organisaties vooral nog sturen en verantwoorden op de output van de eigen organisatie (en niet op de outcome van de totale dienstverlening).

“In de werk- en re-integratiesector bestaat de cultuur dat er vooral geen ‘heibel’ mag ontstaan. Vervolgens zijn beleidsmakers vooral bezig met het schrijven van notities, maar ontbreekt de focus op de kern van het op te lossen maatschappelijke probleem en de consequenties van beleid voor de uitvoering”. (E2)

“Organisaties zijn voortdurend bezig hun cliënten te classificeren ten behoeve van de dienstverlening. Daar hebben cliënten niets aan. Zie bijvoorbeeld het doelgroepregister. Het

dwingt professionals om in hokjes te denken en werkgevers hebben ook niets met dit soort doelgroepentaal. Zo komen regels en regelingen centraal te staan en niet de cliënten. [...] “Het betekent ook dat we af moeten van al die aanbestedingspraktijken. Denk niet lineair in uren van coaches, aantallen voorzieningen etc. Laat alles afhangen van de ontwikkeling van de klant. Zet niet de wetgeving of de organisatieregels centraal”. (LCV1)

“Punt is ook dat uitvoerenden veel sneller in de richting van de gewenste verandering veranderen dan de organisatie die de verandering wil”. (GCV2)

3.2.2 De dialoog en sturing hierop op het niveau van collectieven

In de interviews werd door diverse cliëntenvertegenwoordigers aangegeven dat professionals en hun leidinggevenden het belang onderschatten om structureel met cliëntgroepen in contact te zijn. Kern hiervan is dat professionals en leidinggevenden naar het oordeel van de geïnterviewden veel te weinig besef hebben van de leefwereld van cliënten in het algemeen en van bepaalde cliëntgroepen in het bijzonder. Over de vraag hoe het contact tot stand te brengen hebben zij ook de nodige ideeën over.

“Ik denk bijvoorbeeld aan een soort trainingsdag, net zoals huisartsen in opleiding die krijgen. We kunnen jaarlijks een aantal rondetafelgesprekken organiseren met patiënten die vertellen over wat hun ziektebeeld met hen persoonlijk doet en diens gevolge wat voor omgangsvormen hun voorkeur hebben”. (CV1)

“Het kost aandacht en het kost geld en als we dat niet inzetten, dan gaat het niet lukken. En doen we het wel, dan gaat het wel lukken én het wordt hartstikke leuk, voor iedereen.” (CV2)

“Om het bewustzijn verder te vergroten, heb ik meermaals met de cliëntenraad voor de directie van de organisatie en leidinggevenden presentaties gehouden op kennisdagen. Dat bleken eye openers, omdat er vaak misvattingen bestonden. (...) Aanvankelijk waren leidinggevenden wel wat terughoudend voor deze presentaties. Ze vinden het vaak spannend om hier met hun cliënten over in gesprek te gaan. Uiteindelijk waren ze verbaasd over hoeveel kennis van zaken de cliënten hebben.” (LCV3)

“Eigenlijk zou bij bepaalde bijeenkomsten voor professionals en leidinggevenden de aanwezigheid van cliënten verplicht moeten zijn. Zij kunnen dan vertellen over hun ervaring, zodat professionals in aanraking komt met de knelpunten die er zijn. [...] Ook over werkgevers leven allerlei vooroordelen, maar ze kennen ze niet. Ik zeg: ga gewoon eens langs bij een werkgever”. (E2)

Naast het bevorderen van het contact tussen cliëntgroepen en professionals, vinden enkele geïnterviewden het ook belangrijk dat professionals meer informatie halen uit individuele cases, zoals bijvoorbeeld nu bij de UWV Maatwerkplaatsen gebeurt.

“Organisaties moeten een casus niet alleen als casus zien, maar ook als signaal van structurele knelpunten. (LCV1)

3.2.3 De dialoog en de sturing hierop op het niveau van organisaties en beleidsmakers

Op het niveau van de dialoog tussen cliënten enerzijds en beleidsmakers en organisaties anderzijds, zagen we in de analyses van de interviews geen nieuwe inzichten of patronen. Wellicht is een inzicht dat de dialoog vooral gevoerd wordt in formele overleggen en aan de hand van formele agenda's en documenten. Met name door de werkdruk van de cliëntenraden en deadlines waaraan besluitvorming is gekoppeld, moeten raden naar hun zin te vaak 'niet thuis geven'. Een van de geïnterviewden probeert dit met zijn achterban te doorbreken om, als het niet lukt om de geplande overleggen en adviezen voor te bereiden respectievelijk te produceren, dit geen reden hoeft te zijn om het geplande contact te laten lopen, gezien de toegevoegde waarde van de dialoog.

“Ik motiveer mijn achterban om zoveel mogelijk in gesprek te gaan en de eigen ervaringen te vertellen. Ook wanneer ze niet direct gelijk krijgen, dan is het alsnog van belang dat ze hun verhaal hebben kunnen doen”. (CV2)

4. Conclusies en lessen

4.1 Conclusies

Het belang van de dialoog voor een effectieve en menswaardige uitvoering van sociale regelingen wordt vanuit de literatuur onderbouwd. Uit de onze literatuurscan en de interviews met cliëntenvertegenwoordigers komt naar voren dat de dialoog tussen cliënten enerzijds en professionals, leidinggevend en organisaties anderzijds in beperkte mate wordt gevoerd en nauwelijks structureel is ingebed in organisaties.

Op basis van het uitgevoerde onderzoek kunnen we dieper duiken in de achtergrond hiervan en in de gevolgen in de praktijk. Onze conclusies zijn:

1. Geen dialoog over de prioriteiten van professionals

De geïnterviewden ervaren dat professionals onvoldoende tijd hebben om alle cliënten optimaal te kunnen ondersteunen en begeleiden. Ze maken daardoor standaard keuzes, waardoor aan een deel van de cliënten onvoldoende maatwerk kan worden geleverd. Cliëntenvertegenwoordigers en individuele cliënten krijgen niet of nauwelijks inzicht in de afwegingen en keuzes die professionals maken bij de invulling van hun dienstverlening. Oftewel: hierover ontbreekt stelselmatig de dialoog.

2. Geen (volledige) aandacht voor het verhaal van de cliënt

Uit eerder onderzoek en uit de interviews komt het beeld naar voren dat cliënten voor wie wel tijd beschikbaar is voor professionele begeleiding, onvoldoende aandacht is voor hun wensen en behoeften, hun 'verhaal'. De focus op doelen van wetgeving en het uitvoeringsbeleid en de beschikbare 'producten' van dienstverlening domineren de relatie tussen cliënten en professionals. Door deze uitvoeringspraktijk krijgt een aantal structurele problemen geen aandacht in de spreekkamer. Samengevat gaat het over:

- De specifieke belemmeringen c.q. kwetsbaarheid op de arbeidsmarkt van diverse groepen werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden
- De impact van de kwetsbaarheid van werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden op hun dagelijkse leven
- De impact van de werking van de arbeids- en re-integratiemarkt op de kansen van groepen werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden
- De impact van 'het systeem' op het dagelijks leven van werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden

3. Het systeem bevestigt de eigen werkelijkheid

Doordat de structurele problemen onder 2. niet op tafel komen, ervaren cliëntenvertegenwoordigers een zekere 'blindheid' bij professionals, leidinggevend en hun organisaties voor de complexiteit van de mogelijke toetreding tot de arbeidsmarkt van individuele en groepen cliënten. Een van de geïnterviewde betitelde de opstelling van professionals en hun organisaties als "naïef", terwijl Habermas spreekt over de kolonisatie van de leefwereld door de systeemwereld. Beide termen verwijzen naar een min of meer onbewust proces van groeiende afstand tussen professionals en hun cliënten.

Als we de groeiende afstand op basis van de interviews verder analyseren dan onderscheiden we de volgende mechanismen:

- **Routinematig handelen**, dat wil zeggen professionals zijn niet reflectief ten aanzien van ontstane praktijken van zichzelf en collega's
- **Vooringenomen handelen**, zo kunnen professionals structureel te beschermend of te achterdochtig zijn ten aanzien van hun cliënten, waarmee zij cliënten te kort doen
- Handelen vanuit **onwetendheid**, bijvoorbeeld ten aanzien van de specifieke belemmeringen van groepen werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden op de arbeidsmarkt
- Handelen vanuit **bepaalde interesse** of zelfs **weerstand**, bijvoorbeeld als het gaat om de begeleiding van moeilijk te begeleiden cliënten, waardoor men hier ook geen expertise voor opbouwt
- Handelen vanuit een '**institutionele bias**', bijvoorbeeld dat professionals alleen door de organisatie ingekochte producten en diensten kan inzetten en dus het systeem en niet de mogelijkheden van cliënten de invulling van de dienstverlening bepalen.

4. Sturing op de dialoog ontbreekt

Uit de literatuur en uit de interviews komt het beeld naar voren dat er in de praktijk niet of nauwelijks gestuurd wordt op het vergroten van de aandacht voor het verhaal van individuele en groepen cliënten. In organisaties waar deze aandacht er wel is, is de ervaring dat het initiatief bijna altijd van cliënten en hun vertegenwoordigers uit moet gaan en dat echte belangstelling en nieuwsgierigheid van de kant van de beroepsgroep van professionals, hun leidinggevend en organisaties ontbreekt.

5. Er is een voorzichtige kentering waarneembaar

Hoewel de geïnterviewden kritisch zijn op de ruimte die cliënten (vertegenwoordigers) hebben in alle fasen van beleidsvorming en uitvoering, zijn zij niet cynisch. Daarnaast zien zij dat er sprake is van een voorzichtige kentering, zeker als het gaat om het waarderen van de verhalen van werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden met meervoudige problematiek. De maatwerkplaatsen van UWV zijn hier een voorbeeld van. De ervaring leert echter dat ook het verder realiseren van deze kentering, vaak nog een aangelegenheid is van bestuurders en professionals. Oftewel: initiatieven gaan vaak nog steeds *over* cliënten en niet *met* cliënten.

4.2 Hoe verder? De weg naar de structurele dialoog

Op basis van de literatuurstudie en de interviews is er voldoende reden om de dialoog in de spreekkamer, in teams en beroepsgroepen en op het niveau van organisaties en beleidsmakers aanzienlijk te versterken. We kunnen diverse lessen formuleren die bij kunnen dragen aan het verbeteren van de structurele dialoog tussen cliënten enerzijds en professionals, leidinggevend en organisaties anderzijds. De lessen zijn:

Op basis van de literatuurstudie en de interviews is er voldoende reden om de dialoog in de spreekkamer, in teams en beroepsgroepen en op het niveau van organisaties en beleidsmakers aanzienlijk te versterken. We kunnen we een diverse lessen formuleren die bij kunnen dragen aan het verbeteren van de structurele dialoog tussen cliënten enerzijds en professionals, leidinggevend en organisaties anderzijds. De lessen zijn:

- De eerste les is meteen een hartenkreet van alle geïnterviewden uit dit onderzoek: professionals, leidinggevend en organisatiemanagers en -bestuurders, zoek cliënten (en werkgevers) veel vaker op. Wees nieuwsgierig naar hun verhalen en betrek deze structureel bij de dagelijkse uitvoeringspraktijk en de ontwikkeling ervan.

Dit betekent ook dat hiervoor de voorwaarden geschapen moeten worden. Uit de interviews zijn veel praktische mogelijkheden naar voren gekomen; van studiedagen tot werkbezoeken en andere agenda's voor overleg team- en organisatieniveau.

- De dialoog op het niveau van de individuele dienstverlening is mogelijk als er (meer) aandacht komt voor het vakmanschap van de professionals dat aansluit bij de complexe situatie van mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie. De nieuwe professional erkent het verhaal van de cliënt en is daar nieuwsgierig naar. De nieuwe professional is zich bewust van de problemen van cliënten op andere levensterreinen en past hier zijn/haar dienstverlening op aan. Waar nodig zorgt de professional (in de back office) voor aansluiting van de eigen dienstverlening op die van andere betrokken dienstverleners.
- Cliënten stimuleren meer regie te nemen over hun situatie/verhaal, kan door in de individuele dienstverlening de redeneerlijn te veranderen van: 'het kan niet, tenzij...', naar 'alles kan, tenzij....'
- Voor leidinggevenden is een belangrijke rol weggelegd als het gaat om het garanderen, organiseren en ondersteunen van de dialoog, waarbij learning by doing en voortdurende reflectie (met inschakeling van cliënten) belangrijke componenten zijn. Hierbij is voortdurend de vraag hoe het luisteren naar en waarderen van het verhaal van de cliënt structureel kan worden gestimuleerd en gewaarborgd.
- Voor organisaties begint de verbetering van de dialoog bij de erkenning van de complexiteit (en mogelijkheid!) van bepaalde re-integraties en de vereiste professionaliteit van de medewerkers. Maak tijd, ruimte en infrastructuur vrij om de participatie van cliënten op alle niveaus van de organisatie te bevorderen. Stuur niet langer op de output (organisatie- of institutionele logica) van de eigen organisatie, maar op de bijdrage van de eigen dienstverlening op de maatschappelijke *outcome* voor cliënten.